



Bruxelles, le 14 juin 2024
(OR. en)

10984/24

JAI 993
COPEN 312
DROIPEN 176
CATS 58
FREMP 298

RÉSULTATS DES TRAVAUX

| | |
|----------------|---|
| Origine: | Secrétariat général du Conseil |
| Destinataire: | délégations |
| N° doc. préc.: | 10000/24 |
| Objet: | Conclusions du Conseil intitulées "L'avenir du droit pénal de l'UE: recommandations sur la voie à suivre" |

Lors de sa session des 13 et 14 juin 2024, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a approuvé les conclusions du Conseil intitulées "L'avenir du droit pénal de l'UE: recommandations sur la voie à suivre". Le texte approuvé par le Conseil figure en annexe.

Conclusions du Conseil

"L'avenir du droit pénal de l'UE: recommandations sur la voie à suivre"

Introduction

- a) Le développement du droit pénal de l'Union européenne et les principes qui le régissent font l'objet de discussions depuis plusieurs décennies, tant au sein des institutions que parmi les experts du monde universitaire¹. Les débats se sont intensifiés au cours de la période qui a précédé l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a introduit de nouvelles bases juridiques pour le droit pénal de l'UE. Un ensemble de conclusions spécifiques du Conseil relatives à des dispositions types permettant d'orienter les travaux menés par le Conseil dans le domaine du droit pénal a été approuvé le 27 novembre 2009², suivi en 2011 par la communication de la Commission³ intitulée "Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal". La résolution du Parlement européen du 22 mai 2012 sur une approche de l'Union européenne en matière de droit pénal a été adoptée en 2012⁴.
- b) Depuis lors, un grand nombre d'instruments de l'UE dans le domaine de la justice pénale ont été adoptés sur les bases juridiques des articles 82 et 83 du TFUE, introduits par le traité de Lisbonne. Ces instruments ont, par exemple, abordé la question de la criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière (article 83, paragraphe 1, du TFUE), introduit des mesures visant à assurer la mise en œuvre efficace de politiques de l'Union (article 83, paragraphe 2, du TFUE) et mis en place un droit de la procédure pénale (article 82 du TFUE). En outre, le règlement Eurojust a été adopté sur la base de l'article 85 du TFUE et l'instance novatrice que constitue le Parquet européen a été instituée sur la base de l'article 86 du TFUE.

¹ Voir, par exemple, le "Manifeste pour une politique criminelle européenne" de 2009 (www.crimpol.eu) et le "Manifeste pour une procédure pénale européenne", de 2013 (www.zis-online.com).

² ST 16542/2/09.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52011DC0573>

⁴ JO C 264 E du 13.9.2013, p. 7.

- c) Le Conseil et le Parlement, en tant que colégislateurs, et la Commission se sont efforcés, tout au long de cette période, de garantir la plus grande qualité possible de la législation pénale. À cet égard, il a été jugé particulièrement important, en ce qui concerne le droit pénal matériel:
- que le législateur de l'Union veille à ce que les principes communément admis du droit pénal, tels que le principe de légalité et le principe selon lequel il ne faut recourir au droit pénal qu'en dernier ressort (*ultima ratio*), et la protection des droits fondamentaux en général, soient pleinement respectés,
 - que la cohérence interne de l'acquis de l'UE en matière de droit pénal soit préservée,
 - que les instruments de droit pénal de l'Union respectent les différents systèmes et traditions juridiques des États membres et qu'ils confèrent à ces derniers la souplesse nécessaire à une mise en œuvre qui n'interfère pas avec le système et la cohérence des législations pénales nationales.

En ce qui concerne le droit de la procédure pénale, les principaux intérêts transversaux consistent à veiller à ce que les instruments de l'UE facilitent la coopération judiciaire en matière pénale, tout en respectant les différents systèmes et traditions juridiques des États membres, et à s'assurer qu'ils soient conformes aux obligations des États membres en vertu du droit international, y compris les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe.

- d) Or, de toute évidence, le nombre élevé de propositions comprenant des éléments de droit pénal, dans différents domaines d'action, fait qu'il est difficile pour les colégislateurs de veiller à ce que tous ces aspects soient systématiquement et pleinement pris en compte.
- e) À l'occasion de la transition entre deux cycles législatifs, il semble opportun d'examiner l'avenir du droit pénal de l'UE d'un point de vue transversal, de manière à ce que la qualité de la législation pénale puisse être améliorée.

Conclusions du Conseil

Considérations d'ordre général

1. L'Union européenne a l'obligation de veiller à ce que ses actions dans le domaine du droit pénal respectent les principes spécifiques régissant ce domaine, tels que le principe de légalité et le principe d'ultima ratio, ainsi que les principes généraux d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 4 du TFUE et aux articles 4 et 5 du TUE.
2. En particulier, des instruments et dispositions de droit pénal ne devraient être adoptés que lorsque cela est nécessaire pour atteindre l'objectif qui les sous-tend, lorsque ce dernier ne peut pas être atteint par d'autres moyens et à condition que ces instruments et dispositions disposent d'une base juridique claire.
3. Conformément à l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer"⁵, la nécessité et la pertinence de tout instrument ou toute disposition de droit pénal doivent être attestés par des éléments solides. En règle générale, des analyses d'impact approfondies sont requises à cet effet.
4. Les instruments et dispositions de droit pénal de l'UE, et en particulier les dispositions relatives aux sanctions, à la responsabilité pénale, à la compétence et aux délais de prescription, doivent être clairs et cohérents.
5. Les instruments et dispositions du droit pénal de l'UE doivent respecter les différents systèmes et traditions juridiques des États membres et être élaborés d'une manière qui permette aux États membres de les mettre en œuvre dans le cadre du système existant de droit pénal national, sans nuire, en particulier, à la cohérence de leur composante générale.

⁵ JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

Mesures à prendre par le Conseil

6. En prenant pour point de départ les conclusions susmentionnées du Conseil de 2009 relatives à des dispositions types, le Conseil commencera à travailler à l'élaboration de dispositions types modernisées pour le droit pénal de l'UE, en particulier en ce qui concerne les règles minimales en matière de sanctions applicables aux personnes physiques et morales, la responsabilité des personnes morales, les circonstances aggravantes et atténuantes, l'incitation, la complicité et la tentative, la compétence, les délais de prescription, la disponibilité au niveau national d'outils d'enquête efficaces et proportionnés, et les données statistiques. Ces dispositions types devraient être incluses dans la future législation européenne, dans la mesure où il est jugé nécessaire de traiter chaque sujet individuel qu'elles couvrent dans un instrument législatif spécifique, en tenant compte des différents systèmes et traditions juridiques.
7. Le Conseil invite les institutions de l'UE intervenant dans la procédure législative à parvenir à une compréhension commune des dispositions types, en s'appuyant sur les grands principes du droit pénal de l'UE.
8. Une fois ces dispositions types approuvées, le Conseil encouragera leur utilisation dans le cadre des travaux législatifs, sauf s'il existe des raisons sérieuses et justifiées de s'en écarter.
9. Parallèlement aux travaux sur la mise en place de dispositions types modernisées en matière de droit pénal matériel, le Conseil poursuivra ses réflexions sur l'avenir de la coopération judiciaire en matière pénale.

Sur le plan institutionnel

1. Le Conseil invite la Commission à poursuivre et renforcer ses actions visant à:
 - veiller à ce que toute proposition comportant un élément de droit pénal repose sur des éléments attestant que cette législation est nécessaire et proportionnée pour atteindre les objectifs et qu'elle n'est utilisée qu'en dernier recours (*ultima ratio*),
 - élaborer des analyses d'impact approfondies et détaillées, y compris concernant l'incidence de toute proposition sur les droits fondamentaux, qui soient mises à disposition avant le début de l'examen de la proposition au Conseil.
2. Le Conseil invite la Commission et le Parlement à tenir compte de la nécessité pour les États membres d'assurer la cohérence et de maintenir les principes fondamentaux de leur ordre juridique national dans la perspective des futures négociations législatives.
3. Le Conseil invite la Commission et le Parlement à engager une réflexion commune structurée et globale sur tous les aspects de l'avenir du droit pénal de l'UE, y compris sur le renforcement de la cohérence interne du droit pénal de l'UE et de sa cohérence avec les instruments qui y sont étroitement liés, ainsi que sur la possibilité d'avoir des dispositions types communes.
4. La réflexion commune structurée mentionnée au point précédent pourrait, selon les besoins, associer également des milieux universitaires, des praticiens et d'autres experts externes.
