



N° 3330

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 septembre 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur les droits fondamentaux dans l'espace pénal européen*  
**(E 2226, E 2589, E 2694, E 3072, E 3134 et E 3236),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN PHILIP ,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de :* M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe-Armand Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA PROPOSITION DE DECISION-CADRE RELATIVE A CERTAINS DROITS PROCEDURAUX ACCORDES DANS LE CADRE DES PROCEDURES PENALES.....</b>	<b>11</b>
<b>A. Le contenu de la proposition de la Commission.....</b>	<b>12</b>
1) Un champ d'application étendu à l'ensemble des procédures pénales .....	12
2) Le droit à l'assistance d'un avocat.....	12
3) Le droit à un interprète et à la traduction.....	13
4) Le droit à une « attention particulière » pour les personnes vulnérables .....	14
5) Le droit de communiquer .....	15
6) L'information des suspects sur leurs droits .....	15
7) Evaluation et suivi .....	16
<b>B. Les difficultés soulevées par cette proposition .....</b>	<b>16</b>
1) Une base juridique contestée .....	17
2) Une valeur ajoutée discutable par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme .....	20

3) Le champ d'application de la décision-cadre.....	22
a) La définition des « procédures pénales » .....	22
b) Les mesures spécifiques à certaines formes de criminalité grave.....	23
4) La définition et la portée des droits garantis .....	24
a) Les difficultés rencontrées.....	24
b) ...ont conduit à un appauvrissement du contenu de la décision-cadre.....	25
<b>II. LE LIVRE VERT RELATIF A LA PRESOMPTION D'INNOCENCE .....</b>	<b>27</b>
<b>A. Le contenu du Livre vert.....</b>	<b>28</b>
<b>B. Quelle valeur ajoutée l'Union européenne pourrait apporter sur ce sujet ? .....</b>	<b>29</b>
<b>III. LE LIVRE VERT SUR LES CONFLITS DE COMPETENCES ET LE PRINCIPE <i>NE BIS IN IDEM</i> DANS LE CADRE DES PROCEDURES PENALES .....</b>	<b>33</b>
<b>A. Le principe « <i>ne bis in idem</i> ».....</b>	<b>33</b>
1) Un principe fondamental dont l'application entre Etats reste difficile.....	34
a) Un principe fondamental .....	34
b) Une application internationale soumise à de nombreuses exceptions.....	35
c) Des interprétations divergentes .....	37
2) L'échec des négociations sur le projet de décision-cadre relative au principe « <i>ne bis in idem</i> » déposé par la Grèce.....	38
3) Une indispensable clarification .....	40
<b>B. Le règlement des conflits de compétences .....</b>	<b>41</b>
1) Le mécanisme de détermination de l'Etat membre compétent proposé par la Commission.....	41
2) Accorder un rôle central à Eurojust.....	43

<b>IV. LA PROPOSITION DE DECISION-CADRE SUR LA DECISION EUROPEENNE DE CONTROLE JUDICIAIRE.....</b>	<b>45</b>
<b>A. Le contenu de la proposition de décision-cadre .....</b>	<b>46</b>
<b>B. Une proposition bienvenue appelant cependant         certaines clarifications.....</b>	<b>47</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>49</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>51</b>
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION .....</b>	<b>53</b>



Mesdames, Messieurs,

Depuis le 11 septembre 2001, l'Union européenne a mis l'accent, dans la construction de l'espace pénal européen, sur le volet sécuritaire. Les attentats tragiques de Londres et de Madrid ont souligné l'urgence de renforcer la coopération policière et judiciaire entre les Etats membres, et de nombreux instruments, tels que le mandat d'arrêt européen ou la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, ont concrétisé cette volonté. Cette orientation a suscité certaines critiques concernant le respect des droits fondamentaux, de la part du Parlement européen et d'organisations non gouvernementales notamment, au motif que la dimension « sécurité » de l'espace de liberté, de sécurité et de justice aurait été privilégiée aux dépens de son volet « liberté ».

De plus, des difficultés importantes, traduisant un manque de confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des Etats membres, sont apparues dans l'application du mandat d'arrêt européen. Plusieurs Etats membres ont ajouté des motifs de refus non prévus par la décision-cadre dans leur loi de transposition, qui conduisent dans certains cas leurs juridictions à opérer un véritable contrôle de fond des décisions rendues par les juridictions de l'Etat membre d'émission. La Cour constitutionnelle fédérale allemande, le *Bundesverfassungsgericht*, a déclaré, le 18 juillet 2005, la loi de transposition du mandat d'arrêt européen inconstitutionnelle<sup>(1)</sup>. Cette décision a conduit la plupart des Etats membres à refuser d'exécuter les mandats d'arrêt européens émis par les juridictions allemandes, et à les transformer en procédures d'extradition. En Pologne, le 27 avril 2005, le Tribunal constitutionnel a également estimé que la remise des ressortissants polonais ne pourrait se faire sans une révision de la Constitution. La Cour suprême chypriote a suivi une voie identique, dans un arrêt du 7 novembre 2005.

---

<sup>(1)</sup> Une nouvelle loi de transposition a été adoptée le 20 juillet 2006 et est entrée en vigueur le 2 août dernier.

Ces difficultés montrent que l'Europe judiciaire, qui se fonde sur la confiance mutuelle, n'a pas su faire disparaître plusieurs pans de défiance mutuelle. La confiance mutuelle est le socle sur lequel repose la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, dont le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a fait la « pierre angulaire » de l'espace judiciaire européen. La Cour de justice l'a souligné dans un arrêt du 11 février 2003 (*Gözütok et Brügger*), en affirmant que le principe « *ne bis in idem* » implique « *nécessairement qu'il existe une confiance mutuelle des Etats membres dans leurs systèmes respectifs de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal dans les autres Etats membres, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente* » (paragraphe 33).

Cette confiance mutuelle devrait découler naturellement de l'adhésion de tous les Etats membres à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette Convention, en son article 6 notamment, garantit le droit à un procès équitable, dont la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a précisé les contours.

L'Union européenne dispose en outre d'un corpus juridique particulièrement complet en matière de protection des droits fondamentaux. Ceux-ci sont garantis par la Cour de justice des Communautés européennes, qui les a érigés en principes généraux du droit communautaire<sup>(2)</sup>, en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres<sup>(3)</sup> et des instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme<sup>(4)</sup>, parmi lesquels la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales occupe une place privilégiée. Cette construction jurisprudentielle a été reprise à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, et a été complétée par la proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci reste dépourvue de force juridique contraignante, mais le Tribunal de première instance et même, dans une décision récente (CJCE, 27 juin 2006, *Parlement c. Conseil*, paragraphe 38), la Cour de justice, s'y réfèrent dans leurs arrêts.

---

<sup>(2)</sup> CJCE, 1969, *Strauder*.

<sup>(3)</sup> CJCE, 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*.

<sup>(4)</sup> CJCE, 1974, *Nold*.

Les difficultés précitées démontrent, qu'en dépit de ces garanties, la confiance mutuelle fait défaut, car elle ne se décrète pas. La diversité des systèmes procéduraux des Etats membres (supérieurs à vingt-cinq, certains Etats comme le Royaume-Uni connaissant plusieurs systèmes), accrue par l'élargissement, engendre la méfiance.

C'est pour ces raisons que la Commission a déposé une série d'initiatives visant à conforter la confiance mutuelle en renforçant la protection des droits fondamentaux, qui font l'objet du présent rapport. Il s'agit :

- de la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales<sup>(5)</sup> (I) ;

- du Livre vert sur la présomption d'innocence<sup>(6)</sup> (II) ;

- du Livre vert sur les conflits de compétences et le principe *ne bis in idem* (selon lequel nul ne peut être poursuivi, jugé ou puni deux fois pour la même infraction) dans le cadre des procédures pénales<sup>(7)</sup> (III) ;

- du Livre vert sur les mesures de contrôle judiciaire non privatives de liberté<sup>(8)</sup> et de la proposition de décision-cadre relative à la décision européenne de contrôle judiciaire<sup>(9)</sup> (IV).

---

<sup>(5)</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne, COM (2004) 328 final, 28 avril 2004 (n° E 2589).

<sup>(6)</sup> Livre vert sur la présomption d'innocence, COM (2006) 174 final, 26 avril 2006 (n° E 3134).

<sup>(7)</sup> Livre vert sur les conflits de compétences et le principe *ne bis in idem* dans le cadre des procédures pénales, COM (2005) 696 final, 23 décembre 2005 (n° E 3072).

<sup>(8)</sup> Livre vert sur la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentencielle non privatives de liberté, COM (2004) 562 final, 17 août 2004 (n° E 2694).

<sup>(9)</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la décision européenne de contrôle judiciaire dans le cadre des procédures présentencielle entre les Etats membres de l'Union européenne, COM (2006) 468 final, 29 août 2006 (n° E 3236).



## **I. LA PROPOSITION DE DECISION-CADRE RELATIVE A CERTAINS DROITS PROCEDURAUX ACCORDES DANS LE CADRE DES PROCEDURES PENALES**

Ce projet de décision-cadre<sup>(10)</sup>, déposé par la Commission le 28 avril 2004, vise à définir un socle minimal de droits procéduraux accordés aux personnes suspectées d'avoir commis des infractions pénales au sein de l'Union européenne. Il fait suite au Livre vert de la Commission européenne du 19 février 2003 sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans le cadre de procédures pénales, ainsi qu'à une audition publique organisée par la Commission en juin 2003.

Ce texte vise à organiser les modalités d'exercice de certains des droits fondamentaux reconnus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier son article 6 garantissant le droit à un procès équitable, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, afin de réduire les écarts pouvant subsister entre les niveaux de garanties appliqués dans les différents Etats membres dans la mise en œuvre de ces droits. Son objectif est d'assurer ainsi « *le juste équilibre entre la recherche de la sécurité et la garantie des libertés fondamentales* », pour reprendre les termes employés par M. Antonio Vitorino, alors commissaire chargé de la justice et des affaires intérieures.

Parmi les points abordés figurent des sujets sensibles et faisant l'objet de débats politiques importants en France, tels que le droit de s'entretenir avec un avocat lors de la garde à vue ou l'enregistrement vidéo des interrogatoires de police et des auditions par les juges d'instruction.

---

<sup>(10)</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne, COM (2004) 328 final, 28 avril 2004 (n° E 2589).

## **A. Le contenu de la proposition de la Commission**

La Commission a retenu, à ce stade, quatre droits de la défense : le droit à l'assistance d'un avocat, le droit à un interprète et à la traduction de documents utiles, le droit de communiquer et l'information des suspects concernant leurs droits, auxquels s'ajoute l'obligation, pour les Etats membres, d'accorder une attention particulière à certaines personnes vulnérables.

Ces quatre droits ont été privilégiés parce qu'ils sont particulièrement importants dans le cas de suspects étrangers (donc dans le cadre de la reconnaissance mutuelle) et parce qu'ils facilitent l'accès à d'autres droits : un suspect défendu par un avocat pourra mieux faire valoir ses autres droits, par exemple. La Commission souligne qu'il ne s'agit cependant que d'une première étape : d'autres mesures sont envisagées, au sujet notamment du respect de la présomption d'innocence (*cf.* II) ainsi que de l'obtention, du traitement et de l'utilisation d'éléments de preuve.

### ***1) Un champ d'application étendu à l'ensemble des procédures pénales***

Le champ d'application de la proposition est défini à l'article 1<sup>er</sup> du texte. La décision-cadre s'applique aux « procédures pénales », définies comme celles « *visant à établir la culpabilité ou l'innocence d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, ou à statuer à la suite d'un plaider coupable à l'égard d'une accusation pénale* ».

Sur le plan temporel, les droits garantis par la décision-cadre s'appliquent à compter du moment où la personne est informée par les autorités compétentes qu'elle est soupçonnée d'avoir commis une infraction (lors de son arrestation ou de son placement en garde à vue, par exemple) et jusqu'à son jugement définitif.

### ***2) Le droit à l'assistance d'un avocat***

Les articles 2 à 5 du projet garantissent le droit à l'assistance d'un avocat. Tout suspect se voit reconnaître ce droit « *dans les meilleurs délais* » et tout au long de la procédure pénale, notamment

avant de répondre à des questions relatives aux accusations portées contre lui.

Les Etats membres doivent veiller, en particulier, à ce que l'assistance d'un avocat soit fournie aux suspects dans certaines situations particulières, telles que le placement en détention provisoire, s'ils sont mineurs ou passibles d'une peine d'au moins un an d'emprisonnement.

Les Etats doivent par ailleurs assurer l'effectivité de l'assistance fournie par l'avocat, en veillant à ce que seuls les avocats tels que définis par la directive 98/5/CE<sup>(11)</sup> aient le droit de fournir ladite assistance et en organisant la possibilité de son remplacement en cas de nécessité.

La gratuité, totale ou partielle, des frais liés à l'assistance d'un avocat est également prévue si le suspect n'est pas en mesure d'y faire face. Les Etats membres conservent la faculté de vérifier ensuite la réalité des moyens financiers de la personne concernée.

Ce droit est garanti par l'article 6, paragraphe 3 *c*, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lequel tout accusé a droit à « *se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix, et s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent* », ainsi que par l'article 14, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### **3) *Le droit à un interprète et à la traduction***

L'article 6 de la proposition garantit le droit à l'assistance gratuite d'un interprète à tout suspect ne comprenant pas la langue de la procédure. L'article 7 reconnaît également le droit à bénéficier d'une traduction de l'ensemble des pièces « *utiles* » de la procédure. Ces pièces sont déterminées par les autorités compétentes, l'avocat du suspect pouvant demander la traduction de pièces supplémentaires.

---

<sup>(11)</sup> Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise.

Les Etats doivent veiller à ce que les traducteurs et interprètes auxquels il est fait appel soient suffisamment qualifiés pour assurer une traduction et une interprétation fidèles, et prévoir leur remplacement si ce n'est pas le cas. Un enregistrement audio ou vidéo de la procédure en cas de recours à un interprète est prévu, afin de permettre un contrôle de la qualité de l'interprétation en cas de litige.

Le droit à un interprète est garanti par l'article 6, paragraphe 3 e, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que tout accusé a droit à « *se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience* », ainsi que par l'article 5, paragraphe 2, de ladite convention, aux termes duquel « *toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation ou de toute accusation portée contre elle* ». La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a ajouté à ce droit celui de voir les pièces présentant un intérêt dans la procédure traduites dans une langue que l'accusé comprend (CEDH, 19 décembre 1989, *Kamasinki c. Autriche*).

#### **4) Le droit à une « attention particulière » pour les personnes vulnérables**

Ce droit bénéficie aux personnes incapables de comprendre ou de suivre la procédure en raison de leur âge ou de leur état mental, physique ou émotionnel. Il implique l'enregistrement audio ou vidéo des interrogatoires, une assistance médicale si nécessaire ainsi que, de manière facultative, la présence d'un tiers au cours de tout interrogatoire.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne comporte pas de dispositions particulières à ce sujet. La Cour européenne des droits de l'homme juge cependant que le droit d'un accusé à participer réellement à son procès inclut, entre autres, le droit non seulement d'y assister, mais aussi d'entendre et de suivre les débats (CEDH, 23 février 1994, *Stanford c. Royaume-Uni*). Lorsqu'il s'agit d'un enfant, il est essentiel, selon la Cour, de le traiter d'une manière qui

tienne pleinement compte de son âge, de sa maturité et de ses capacités sur le plan intellectuel et émotionnel, et de prendre des mesures de nature à favoriser sa compréhension de la procédure et sa participation à celle-ci (CEDH, 19 décembre 1999, *T. c. Royaume-Uni* ; CEDH, 5 juin 2004, *S.C. c. Royaume-Uni*).

### **5) *Le droit de communiquer***

Le texte reconnaît à tout suspect placé en détention provisoire le droit d'obtenir que sa famille, des personnes assimilées à sa famille ou son lieu de travail soient informés dès que possible de son placement en détention, le cas échéant par le biais de ses autorités consulaires. Il organise aussi la possibilité pour les suspects ressortissants d'un autre Etat placés en détention d'informer leurs autorités consulaires ou une organisation internationale humanitaire reconnue.

Le droit de communiquer avec ses autorités consulaires est reconnu par l'article 63, paragraphe 1, de la convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, de manière plus étendue puisqu'il inclut également un droit de visite.

### **6) *L'information des suspects sur leurs droits***

L'article 14 du projet de décision-cadre prévoit l'information du suspect par la remise d'une « déclaration des droits » des droits procéduraux dont il jouit immédiatement. Cette déclaration doit être « normalisée » et disponible dans toutes les langues officielles de l'Union dans les commissariats de police. Elle doit être signée par le suspect et par l'agent des services répressifs compétent.

Ce droit n'est pas reconnu par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit seulement que toute personne arrêtée doit être informée des raisons de son arrestation et des accusations portées contre elle.

## 7) *Evaluation et suivi*

Un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre de la décision-cadre est prévu à l'article 15. Placé sous le contrôle de la Commission, il repose sur une obligation de collecte de données à la charge des Etats membres, qui devront communiquer les statistiques relatives notamment au nombre de personnes interrogées au sujet d'une accusation pénale, au pourcentage d'affaires dans lesquelles l'assistance d'un avocat a été gratuite, *etc.*

La décision-cadre prévoit enfin qu'aucune de ses dispositions ne sauraient être interprétée comme limitant les droits et les garanties procédurales accordées en application du droit de tout Etat membre et procurant un niveau de protection supérieure (clause dite de « non régression »).

### **B. Les difficultés soulevées par cette proposition**

Les discussions sur ce texte progressent difficilement en raison des réticences de nombreux Etats membres. La diversité des systèmes procéduraux des Etats membres, combinée à l'exigence de l'unanimité en matière pénale, rend les négociations ardues. Le texte a été examiné à deux reprises par le Conseil « justice et affaires intérieures », le 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2005 et les 1<sup>er</sup> et 2 juin 2006, ainsi que lors de la réunion informelle des ministres chargés de la justice et des affaires intérieures qui s'est tenue à Vienne du 12 au 14 janvier 2006. Ces examens successifs n'ont cependant pas permis de respecter le délai fixé par le Conseil européen pour l'adoption de ce texte, à savoir décembre 2005.

Les difficultés rencontrées portent, en particulier, sur la base juridique du texte, son articulation avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, son champ d'application, ainsi que la définition et à la portée des droits garantis.

### 1) *Une base juridique contestée*

Aucun article du traité sur l'Union européenne ne permet explicitement au législateur européen d'intervenir dans le champ de la procédure pénale.

La Commission a fondé sa proposition sur l'article 31, paragraphe 1 c, du traité sur l'Union européenne. Selon cette disposition, l'action de l'Union européenne dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise, « *entre autres* », à « *assurer dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres* ». La Commission considère qu'il est possible d'assurer cette compatibilité, notamment, en prévoyant un certain rapprochement des règles procédures minimales des Etats membres afin d'améliorer la confiance mutuelle. La proposition constitue, selon elle, le complément nécessaire aux mesures de reconnaissance mutuelle visant à accroître l'efficacité des poursuites, car un ensemble de droits procéduraux arrêtés d'un commun accord permettrait d'apaiser les éventuelles réticences des autorités d'un Etat membre à remettre l'un de leurs ressortissants aux autorités judiciaires d'un autre Etat membre.

Plusieurs Etats membres (Irlande, Autriche, République tchèque, Slovaquie, Danemark et Malte), ainsi que certains parlements nationaux (le Sénat français et la chambre des Communes britannique, par exemple) contestent la base juridique retenue. Ils soulignent l'absence de référence à la procédure pénale dans les traités actuels – lacune que l'article III-270, paragraphe 2, du traité établissant une Constitution pour l'Europe devait combler – et le fait que les règles proposées par la Commission s'appliqueront à des situations strictement internes, sans aucun élément transfrontalier.

Le service juridique du Conseil a rendu un avis à ce sujet le 30 septembre 2004, dans lequel il estime que l'article 31 TUE doit être interprété largement, compte tenu de l'expression « *entre autres* ». Selon lui, l'action en commun autorisée par cet article peut inclure d'afficher une plus grande compatibilité entre les règles applicables aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales, car cela aura pour effet d'accroître la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des différents Etats membres. L'application de la décision-cadre à des affaires purement internes

ne serait pas contraire au traité, parce qu'en pratique il est impossible de prévoir dans quelles affaires la coopération judiciaire d'un autre Etat membre pourrait être sollicitée, donc de faire la distinction, pour la détermination de son champ d'application, entre les affaires internes et les autres. Le service juridique en conclut que la proposition de la Commission est correctement fondée sur l'article 31, paragraphe 1 c, du traité sur l'Union européenne et que le Conseil peut adopter les mesures proposées si, dans le respect du principe de subsidiarité, il estime qu'elles ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour l'amélioration de la coopération judiciaire pénale.

Ce raisonnement n'est pas entièrement convaincant. Il serait en effet possible d'appliquer les droits procéduraux projetés uniquement dans le cadre de la reconnaissance mutuelle, donc à des situations comportant un élément transfrontalier, en les incluant directement dans les instruments prévus à cet effet. La décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen, par exemple, comporte des garanties procédurales telles que le droit de bénéficier d'un conseil et d'un interprète.

L'ajout dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe d'une disposition spécifique autorisant l'adoption de règles minimales en matière de procédure pénale, tend également à démontrer qu'il n'existe pas, dans les traités actuels, une telle base juridique. Les travaux préparatoires du traité constitutionnel soulignent ainsi que les auteurs dudit traité avaient l'intention de créer une base juridique nouvelle permettant à l'Union d'agir dans ce domaine, et non de codifier l'existant<sup>(12)</sup>. Paradoxalement, cette nouvelle base juridique – figurant à l'article III-270, paragraphe 2, du traité constitutionnel<sup>(13)</sup> – conduirait à diminuer les compétences

---

<sup>(12)</sup> Rapport final du groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice », CONV 426/02, II.2.b et doc. CONV 614/03, art. 16.

<sup>(13)</sup> « Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et les systèmes juridiques des Etats membres. Elle portent sur :

- a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les Etats membres ;
- b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;
- c) les droits des victimes de la criminalité ;

d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision européenne ; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. [...] ».

de l'Union, si l'on retient l'interprétation donnée par le service juridique du Conseil de l'article 31, car elle n'autorise l'adoption de règles communes en matière de droits des personnes dans la procédure pénale que « *dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière* ». Il apparaît, en tout état de cause, gênant d'affirmer qu'il est impossible de distinguer entre les affaires purement internes et les autres, alors que le traité actuel (en matière de coopération judiciaire civile) tout comme le traité constitutionnel en font l'un des critères principaux de détermination des compétences de l'Union. Ce point devrait être clarifié par le Conseil.

Les six délégations contestant la base juridique retenue proposent que le Conseil adopte une résolution relative à des mesures concrètes visant à renforcer le caractère équitable des procédures pénales, notamment par l'accès à l'information, à l'assistance juridique et aux services des interprètes, plutôt qu'une décision-cadre, et ont déposé un projet de texte en ce sens. Cette résolution serait dépourvue de tout caractère contraignant. La majorité des Etats membres préfèrent cependant poursuivre les négociations en vue de l'adoption d'un texte contraignant. Le Conseil a décidé, à titre transitoire, de poursuivre les négociations sur les deux instruments en parallèle, et de reporter la décision politique concernant le caractère contraignant ou non de l'instrument.

La base juridique retenue par la Commission apparaît fragile. Si l'on accepte que l'article 31 TUE puisse fonder des mesures s'appliquant à des situations strictement internes, il ne semble y avoir guère de limites à l'action de l'Union européenne en matière pénale, ce qui n'est pas souhaitable. Il serait, à notre sens, préférable d'adopter une définition commune des droits procéduraux applicables aux suspects et d'inclure systématiquement ces droits dans les instruments de reconnaissance mutuelle, directement ou par le biais d'un renvoi à l'instrument énonçant ces droits. Ces droits procéduraux ne s'appliqueraient ainsi que dans des procédures concernant au moins deux Etats membres. Compte tenu de son importance, cette définition commune devrait figurer dans un instrument contraignant, et non dans une simple résolution. Une résolution comportant des mesures pratiques pourrait en revanche utilement compléter la décision-cadre, sans s'y substituer.

## 2) *Une valeur ajoutée discutable par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme*

La proposition de décision-cadre reprend, pour l'essentiel, des droits déjà garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Selon la Commission, leur duplication dans une décision-cadre ne vise pas « à reproduire inutilement les dispositions de la CEDH, mais vise plutôt à encourager le respect systématique de ces garanties », le nombre de violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales constatées par la Cour européenne des droits de l'homme prouvant que ladite Convention n'est pas universellement respectée.

La valeur ajoutée d'une reproduction des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est discutable. Il ne peut y avoir de plus value que si la définition des droits accordés par la décision-cadre est plus précise que celle découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et si les garanties apportées sont supérieures. Si tel n'est pas le cas, le seul intérêt de la décision-cadre serait d'ordre symbolique : elle permettrait d'accroître la visibilité des droits procéduraux assurant un procès équitable, et de répondre aux critiques formulées par certains à l'égard de la politique pénale de l'Union européenne<sup>(14)</sup>.

Selon certains Etats membres (Royaume-Uni, République tchèque, Irlande, Chypre, Malte et Slovaquie), la duplication de droits procéduraux existant déjà dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales présente en outre certains risques. La décision-cadre risquerait, en premier lieu, d'affecter la marge d'appréciation que reconnaît la Cour européenne des droits de l'homme aux Etats contractants dans l'application de la Convention. La souplesse autorisée par la Convention disparaîtrait. La décision-cadre pourrait entraîner, en

---

<sup>(14)</sup> Un léger intérêt procédural s'y ajouterait également dans les Etats membres ayant opéré la déclaration prévue à l'art. 35.3 b TUE : la conformité de la législation nationale aux dispositions de la décision-cadre pourrait faire l'objet d'un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice européenne, non soumis à l'épuisement des voies de recours internes comme le sont les recours individuels devant la Cour européenne des droits de l'homme.

second lieu, l'apparition de jurisprudences parallèles et potentiellement contradictoires de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice européenne concernant le droit à un procès équitable. Ces délégations insistent notamment pour que des dispositions garantissant une interprétation compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soient incluses dans l'éventuelle décision-cadre.

Pour tenir compte de ces réticences, la présidence autrichienne a proposé d'ajouter un paragraphe à l'article 1<sup>er</sup>, précisant que les normes minimales figurant dans l'instrument projeté seront « *interprétées de manière pleinement conforme à la Convention européenne de sauvegarde des droits de libertés fondamentales, et notamment ses articles 5 et 6, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* ». Le Conseil « Justice et affaires intérieures » des 1<sup>er</sup> et 2 juin 2006 a accepté ce compromis, selon lequel le plein respect des droits consacrés par la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sera assuré. Il sera interdit aux Etats membres de rester en deçà de ces droits.

Certaines délégations restent cependant préoccupées à ce sujet. La disposition ajoutée n'est en effet pas aussi claire que les articles 52<sup>(15)</sup> et 53<sup>(16)</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui pourraient servir de référence sur ce point.

Une consultation du Conseil de l'Europe permettrait de clarifier l'articulation entre la proposition de décision-cadre et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il serait ainsi souhaitable que ses

---

<sup>(15)</sup> Le paragraphe 3 de cet article est ainsi rédigé : « *Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue* ».

<sup>(16)</sup> Aux termes de cet article, « *aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectifs, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les Etats membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des Etats membres* ».

représentants soient invités à contribuer aux travaux du groupe « Droit pénal » du Conseil de l'Union européenne.

### **3) *Le champ d'application de la décision-cadre***

La définition du champ d'application de la proposition de décision-cadre soulève plusieurs difficultés, relatives à la définition des procédures pénales, d'une part, et aux mesures spécifiques à certaines formes graves de criminalité, d'autre part.

#### *a) La définition des « procédures pénales »*

L'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre prévoit que celle-ci s'applique à toutes les procédures visant à établir la culpabilité ou l'innocence d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, ou à statuer à la suite d'un plaider-coupable à la suite d'une accusation pénale. Plusieurs Etats membres ont jugé cette définition du champ d'application insuffisamment précise, et souhaitent notamment exclure les procédures administratives à caractère pénal, les procédures pénales militaires et les procédures relatives à des infractions mineures.

La définition du champ d'application est effectivement trop vague, et sa formulation actuelle trop large. La notion d'accusation en matière pénale fait l'objet d'une interprétation autonome et très extensive de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, en ce qui concerne l'application de l'article 6 garantissant le droit à un procès équitable. Les juges européens ne s'estimant pas liés par les définitions nationales, des infractions qualifiées d'administratives, de disciplinaires ou de fiscales par les droits nationaux ont été considérées comme des infractions pénales par la Cour. La qualification nationale de l'infraction, la nature du fait ou du comportement et la gravité de l'infraction sont les critères essentiels. L'article 6 a été jugé applicable, par exemple, aux sanctions prononcées par la Commission des opérations de bourse, le Conseil de la concurrence ou à la commission des infractions fiscales, ainsi qu'au droit disciplinaire dans sa dimension répressive, tant dans les domaines militaire que douanier et pénitentiaire.

Compte tenu de cette jurisprudence « expansionniste », que la Cour de justice européenne serait susceptible de reprendre ou

d'infléchir, en adoptant elle aussi une interprétation « autonome », le champ d'application de la décision-cadre devrait être plus précisément défini.

La formulation retenue dans la dernière version du texte, selon laquelle les termes « *procédures pénales* » et « *accusé d'une infraction pénale* » sont interprétés conformément au droit national, dans le respect de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, est ambiguë et n'apporte pas cette nécessaire clarification. Elle recèle en effet une contradiction : comment une interprétation pourrait-elle être à la fois conforme au droit national et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, alors que celle-ci ne s'attache pas à la qualification retenue par le droit national ?

b) *Les mesures spécifiques à certaines formes de criminalité grave*

La législation française, comme celles de nombreux autres Etats membres, prévoit des dérogations pour certaines catégories d'infractions graves, telles que le terrorisme. L'entretien avec un avocat, autorisé dès la première heure de la garde à vue en principe, ne peut ainsi intervenir qu'à l'issue d'un délai de 48 heures pour les infractions d'enlèvements et séquestrations commis en bande organisée, de participation à une association de malfaiteurs, de proxénétisme aggravé et d'extorsion de fonds. Ce délai est porté à 72 heures en matière de terrorisme ou de trafic de stupéfiants. Ces dérogations, qui ne constituent pas une atteinte injustifiée aux droits de la défense ou à la liberté individuelle (Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-92 DC du 2 mars 2004) doivent être maintenues, car elles sont nécessaires à l'efficacité des enquêtes.

La proposition initiale de la Commission ne comporte qu'un considérant (paragraphe 8), à la formulation assez vague et sans portée contraignante, précisant que les dispositions proposées « *ne visent pas à modifier les mesures particulières relatives à la lutte contre certaines formes graves et complexes de criminalité, notamment le terrorisme, en vigueur au niveau national* ».

Il conviendra de veiller, au cours des négociations, à ce que le texte ne remette pas en cause les dérogations prévues par notre

législation pour les formes graves de criminalité, en particulier en matière de terrorisme. Un simple considérant ne saurait suffire sur ce point.

#### **4) *La définition et la portée des droits garantis***

La définition et la portée de certains des droits prévus par la proposition de décision-cadre ont suscité des oppositions de la part des Etats membres, qui ont conduit à un appauvrissement de son contenu.

##### *a) Les difficultés rencontrées...*

Plusieurs Etats membres ont contesté, par exemple, l'étendue du droit à l'assistance d'un avocat, souhaitant qu'il ne soit pas accordé « *dans les meilleurs délais* » ou qu'il ne s'applique pas aux interrogatoires de police. Certaines délégations ont aussi demandé que des dérogations – telles qu'un report de l'exercice de ce droit – soient prévues, dans des circonstances exceptionnelles, pour protéger l'efficacité des enquêtes ou assurer la sécurité des personnes.

Plusieurs délégations se sont aussi inquiétées des implications budgétaires de la définition du droit à l'interprétation, qui s'étend non seulement aux débats lors de la procédure judiciaire, mais également aux entretiens privés entre l'avocat et son client. Certaines ont proposé d'exclure cette interprétation si le conseil et son client peuvent communiquer dans toute autre langue qui leur est commune, ou bien de limiter l'interprétation à l'assistance de l'avocat proprement dite.

Le droit d'informer des tiers de la privation de liberté a été critiqué au motif que la définition des personnes pouvant être informées est trop large. Le droit français limite ce droit, par exemple, aux membres de la famille, à l'employeur ou à la personne avec laquelle le mis en cause vit habituellement. L'extension proposée fait craindre que le choix du suspect ne se porte sur un complice ou un comparse.

b) ...ont conduit à un appauvrissement du contenu de la décision-cadre

Les Etats membres ont décidé de limiter la décision-cadre à certains droits procéduraux, afin de surmonter les difficultés rencontrées et de faire progresser les négociations. Le nombre et l'étendue des droits couverts ont été réduits, et le texte prévoit des normes générales, plutôt que de définir en détail les modalités d'exercice des différents droits.

Le droit à l'assistance d'un avocat a été considérablement réduit. La référence aux « *meilleurs délais* » a été supprimée. Les Etats membres n'ont que l'obligation de prendre « *toutes mesures utiles* » afin que les personnes accusées d'une infraction pénale aient accès à l'assistance juridictionnelle de leur choix, qui comprend au minimum la faculté pour la personne concernée de disposer des possibilités, du temps et des facilités nécessaires pour consulter un conseil. En cas de privation de liberté, cette assistance juridictionnelle est un droit, mais il peut être tenu compte des particularités des systèmes nationaux, de la pertinence juridique d'une telle procédure dans la procédure globale et, en particulier pour les infractions graves, de la nécessité de protéger les enquêtes. Le droit à l'aide juridictionnelle gratuite est maintenu, mais selon les modalités fixées par le droit national et uniquement si l'intérêt de la justice l'exige (ce qui devrait notamment inclure les cas de privation de liberté ou si le suspect est passible d'une sanction d'une certaine gravité). La référence à la qualité des avocats ne figure plus dans le dispositif et a été renvoyée dans les considérants.

Le droit à l'interprétation a été limité aux actes de procédure requérant la participation de la personne. Le droit à la traduction gratuite a également été restreint aux documents utiles à la participation de la personne concernée aux actes de procédure se tenant dans une langue qu'elle ne comprend pas, « *dans toute la mesure nécessaire pour garantir l'effectivité des droits de la défense* ». L'enregistrement audio ou vidéo de la procédure a été supprimé, de même que l'article relatif à la fidélité de la traduction et de l'interprétation.

Le droit à l'information sur la nature des présomptions pesant sur la personne faisant l'objet d'une procédure pénale et sur ses droits a été maintenu, mais la référence à une « déclaration des

droits » normalisée et disponible dans toutes les langues officielles de l'Union a été supprimée.

Le droit de communiquer, que ce soit avec sa famille, les personnes qui y sont assimilées, son employeur ou les autorités consulaires, a pour sa part été supprimé, de même que les dispositions relatives à l'attention particulière à apporter aux personnes vulnérables.

Ces substantielles modifications conduisent à s'interroger sur l'intérêt d'un tel instrument, qui n'apporte aucune plus value réelle par rapport aux droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## **II. LE LIVRE VERT RELATIF A LA PRESOMPTION D'INNOCENCE**

La Commission européenne a présenté, le 28 avril 2006, un Livre vert sur la présomption d'innocence<sup>(17)</sup>. La présomption d'innocence est un droit fondamental dans tous les Etats membres, consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Commission estime cependant qu'il n'est pas nécessairement compris de la même manière dans tous les Etats membres, et que ces divergences d'interprétation pourraient susciter des difficultés dans le cadre des affaires transfrontalières et porter atteinte à la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires nationaux. C'est pourquoi elle a lancé cette consultation auprès des Etats membres et des parties intéressées.

L'objet du Livre vert est d'identifier les éléments fondamentaux qui pourraient former la base de la présomption d'innocence dans toute l'Union européenne, et les droits qui en découlent. Si la consultation fait apparaître un besoin en ce sens, la Commission étudiera le socle commun de droits qui pourraient être attachés à la présomption d'innocence, en vue d'inscrire ces droits dans la proposition de décision-cadre sur les garanties liées à l'administration de la preuve annoncée dans le programme de La Haye. Dans de nombreux systèmes juridiques, les garanties associées à la présomption d'innocence sont en effet liées aux éléments de preuve (comme les témoignages oraux et les preuves documentaires). La Commission envisage également de déposer un autre Livre vert d'ici la fin de l'année 2006 sur la collecte et le traitement des éléments de preuve ainsi que sur les conditions de leur recevabilité.

---

<sup>(17)</sup> Livre vert sur la présomption d'innocence, COM (2006) 174 final, 26 avril 2006.

## A. Le contenu du Livre vert

Le Livre vert commence par proposer une définition des éléments constitutifs de la présomption d'innocence, à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et demande aux parties intéressées si elles approuvent cette définition. Ces éléments incluent notamment, selon la Commission, l'interdiction des déclarations de culpabilité préalable au procès, la soumission du recours à la détention provisoire à des raisons impérieuses, l'imposition de la charge de la preuve à l'accusation, le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, le droit au silence et l'encadrement des procédures par défaut.

Une deuxième question porte sur l'existence, dans l'Etat membre concerné, de mesures spéciales au cours de la phase préalable au procès afin de garantir la présomption d'innocence.

Une troisième série d'interrogations est relative à la charge de la preuve, et aux cas limités dans lesquels elle ne pèse pas sur l'accusation. La Commission estime qu'une telle inversion est autorisée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en cas d'infraction purement matérielle (où l'accusation n'a pas à prouver l'intention délictueuse, mais seulement l'élément matériel), pour certaines infractions mineures (obligations administratives, absence de communication de certains documents) ou pour des ordonnances de confiscation (d'avoirs d'origine criminelle, par exemple).

Les deux séries de questions suivantes traitent du droit de se taire et du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination. La Commission rappelle notamment que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination est « *au cœur de la notion du procès équitable* » (CEDH, 21 décembre 2000, *Heaney et McGuinness c. Irlande*), et autorise l'accusé à refuser de répondre à des questions et de produire des preuves. La Commission estime que le droit de garder le silence exige que l'accusé soit informé de ce droit.

La sixième série de questions porte sur les procédures par défaut. La Commission y annonce qu'elle a l'intention de déposer un autre Livre vert à ce sujet, et souhaite savoir dans l'intervalle si ces procédures sont autorisées dans les Etats membres et si elles

soulèvent des difficultés particulières dans les situations transfrontalières.

La septième série de questions porte sur l'existence d'un régime spécial applicable aux infractions terroristes.

Une huitième question porte sur l'application temporelle de la présomption d'innocence : cesse-t-elle après un procès en première instance ou uniquement après épuisement de toutes les voies de recours ?

Le Livre vert se conclut par des questions d'ordre général, notamment sur la valeur ajoutée qu'une action de l'Union européenne pourrait apporter dans ce domaine.

## **B. Quelle valeur ajoutée l'Union européenne pourrait apporter sur ce sujet ?**

La dernière question du Livre vert est, à notre sens, la question primordiale : l'action de l'Union européenne au sujet de la présomption d'innocence apporterait-elle une valeur ajoutée ? Cela paraît douteux.

La présomption d'innocence est déjà un droit fondamental garanti dans l'ensemble des Etats européens. En France, ce droit est garanti par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* », et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (déc. n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 ; déc. n° 89-258 DC du 8 juillet 1989 ; déc. n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 ; déc. n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005). La plupart des Etats membres ont, comme la France, placé ce droit au sommet de leur hiérarchie des normes, et lui assure une protection constitutionnelle. Il en va ainsi en Espagne, où l'article 24 de la Constitution affirme que chacun « *a droit à la présomption d'innocence* », en Italie dont la Constitution précise, en son article 27, que « *le prévenu n'est pas considéré coupable tant que sa condamnation définitive n'a pas été prononcée* », ou encore au Portugal, où l'article 32 de la Constitution proclame que « *tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa condamnation soit*

*devenue définitive* ». Au Royaume-Uni, qui ne dispose pas de Constitution écrite au sens formel, c'est l'un des textes fondateurs des droits de l'homme, le *Bill of Rights* de 1689, qui garantit ce droit.

Au niveau international, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affirme en son article 48 que « *tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie* ». Cette formulation s'inspire de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui proclame que « *toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ». L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (dit Pacte de New York) en assure également la protection.

Ce droit est non seulement reconnu, mais appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme, dont la jurisprudence a fait de la présomption d'innocence un élément déterminant du droit à un procès équitable. La Cour a défini précisément les contours de ce droit, qui s'applique avant même le début de la phase préparatoire du procès pénal (CEDH, 10 février 1995, *Alenet de Ribemont c. France*). Elle a jugé, par exemple, que la présomption d'innocence inclut le respect de la règle fondamentale du droit pénal selon laquelle la responsabilité pénale ne survit pas à l'auteur de l'acte délictueux, ce qui interdit l'imposition d'une amende fiscale aux héritiers d'un contribuable pour une fraude fiscale commise par le *de cuius* (CEDH, 29 août 1997, *E. L. et autres c. Suisse*).

Cette jurisprudence européenne ne fixe pas des principes rigides, la Cour appréciant l'ensemble de la procédure pénale d'un Etat membre, et l'équilibre général qui en résulte pour porter une appréciation sur le respect ou non par telle ou telle disposition spécifique de la présomption d'innocence.

Cette indispensable souplesse n'empêche pas la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme d'exercer une influence profonde sur la procédure pénale des Etats membres. En France, par exemple, la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a introduit de nombreuses dispositions imposant le respect de la présomption d'innocence dans le code de procédure pénale, à commencer par son

article préliminaire, afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour. Elle a également renforcé l'article 9-1 du code civil garantissant la présomption d'innocence, en permettant au juge, même en référé, d'ordonner l'insertion d'une rectification ou d'un communiqué si une personne a été présentée publiquement comme coupable avant toute condamnation. Plus récemment, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a supprimé la procédure de contumace, à la suite de sa condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 13 février 2001, *Krombach c. France*), et l'a remplacée par la procédure de défaut criminel.

L'existence d'une définition commune de la présomption d'innocence dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et du contrôle rigoureux exercé par la Cour européenne des droits de l'homme, conduit ainsi, au-delà des particularités procédurales propres à chaque Etat membre, à une interprétation relativement homogène de la présomption d'innocence. Dans ces conditions, la plus value apportée par une intervention de l'Union européenne apparaît limitée.

C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle ont également abouti aussi bien les gouvernements français et britannique que les institutions représentatives de la profession d'avocat en France dans leurs réponses au Livre vert, après avoir souligné qu'à leur connaissance cette question ne pose aucune difficulté dans le cadre de l'entraide judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne.



### **III. LE LIVRE VERT SUR LES CONFLITS DE COMPETENCES ET LE PRINCIPE *NE BIS IN IDEM* DANS LE CADRE DES PROCEDURES PENALES**

Il est fréquent que plusieurs Etats membres puissent être pénalement compétents pour exercer des poursuites dans une même affaire. Cette pluralité de poursuites et ces procédures parallèles portent atteinte aux droits et aux intérêts des personnes.

L'absence d'un mécanisme efficace et cohérent de résolution des conflits de compétence rend en outre l'application du principe « *ne bis in idem* », selon lequel nul ne peut être poursuivi, jugé ou puni deux fois pour la même infraction, difficile : la détermination du premier Etat membre ayant rendu une décision définitive étant aléatoire, le principe reste soumis à de nombreuses exceptions.

C'est pourquoi la Commission européenne a déposé un Livre vert sur les conflits de compétences et le principe « *ne bis in idem* » dans les procédures pénales<sup>(18)</sup>, le 23 décembre 2005. Ce Livre vert a pour objet de relancer les travaux visant à clarifier la définition de la règle « *ne bis in idem* » dans l'Union européenne, qui ont été suspendus en raison de l'échec de la proposition de décision-cadre déposée par la Grèce en 2003. Il vise également à déterminer les éléments essentiels d'un système efficace de résolution des conflits de compétence pénale entre Etats membres.

#### **A. Le principe « *ne bis in idem* »**

Le principe « *ne bis in idem* » est un principe fondamental, dont le respect est bien assuré à l'intérieur d'un même Etat membre. Son application entre Etats membres reste en revanche difficile, soumise à de nombreuses exceptions, et ses contours mêmes sont

---

<sup>(18)</sup> Livre vert sur les conflits de compétences et le principe *ne bis in idem* dans le cadre des procédures pénales, COM (2005) 696 final, 23 décembre 2005 (n° E 3072).

mal définis. Le Livre vert de la Commission propose donc, à travers une série de questions, de procéder à une clarification bienvenue, qui fait suite à l'échec de la proposition de décision-cadre relative à l'application du principe « *ne bis in idem* » déposée par la Grèce en février 2003.

### ***1) Un principe fondamental dont l'application entre Etats reste difficile***

Le principe « *ne bis in idem* » est un principe fondamental, dont le respect à l'intérieur d'un même système juridique est bien assuré. Son application entre les juridictions d'Etats différents reste cependant difficile, car soumise à de nombreuses exceptions. Ses contours font en outre l'objet d'interprétations divergentes de la part des Etats membres.

#### ***a) Un principe fondamental***

Le principe « *ne bis in idem* » est un principe fondamental, aussi bien en droit international qu'eupéen et français. Déjà présent dans le Code d'Hammourabi (vers 1700 avant notre ère) et dans le Code Justinien, ce principe est aujourd'hui garanti par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte dit « de New York » relatif aux droits civils et politiques, aux termes duquel « *nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays* ». L'article 4 du protocole additionnel n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en date du 22 novembre 1984, le protège également, et en fait un droit absolu auquel il ne peut être apporté aucune dérogation au titre des circonstances particulières visées par l'article 15 de ladite Convention.

Le principe « *ne bis in idem* » est aussi garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui affirme, en son article 50, que « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi* ». La Cour de justice des Communautés européenne y voit, en outre, un principe général du droit

communautaire (CJCE, 5 mai 1966 et 15 mars 1967, *Gutmann c. Commission*), sans exclure pour autant une double répression, en droit interne et en droit communautaire (CJCE, 13 février 1969, *Walt Wihlelm c. Bundeskartellamt*).

En droit français, le Conseil constitutionnel n'a pas expressément reconnu au principe une valeur constitutionnelle, et s'attache seulement à ce qu'une double répression, pénale et administrative, n'entraîne pas des conséquences incompatibles avec le principe de proportionnalité (déc. n°89-260 DC, 28 juillet 1989 ; déc. n°97-395 DC, 30 décembre 1997 : le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne doit pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues). Le Conseil d'Etat a cependant adopté une position légèrement différente, dans un avis rendu le 29 février 1996 sur le projet de statut de la Cour pénale internationale, et considère que « *la règle « ne bis in idem » [...] fait partie du principe à valeur constitutionnelle de la nécessité des peines* » garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

La règle « *ne bis in idem* » a été consacrée sans ambiguïté par le législateur, à l'article 368 du code de procédure pénale, pour son application « verticale », à l'intérieur de l'ordre juridique français, et à l'article 692 du même code, pour la reconnaissance de l'autorité négative de la chose jugée à l'étranger (application « horizontale »).

*b) Une application internationale soumise à de nombreuses exceptions*

Si le respect du principe « *ne bis in idem* » est bien assuré au niveau national, c'est-à-dire à l'intérieur d'un même Etat, son application entre Etats pose des difficultés, car elle est soumise à de nombreuses exceptions.

Le protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, précité, n'interdit les doubles condamnations pour un même fait que dans le cas de personnes jugées dans un Etat donné, et l'article 14 du Pacte de New York a été interprété dans le même sens – en dépit de sa formulation générale – par le Comité des droits de l'homme chargé de son application (2 novembre 1987, *A.P. c. Italie*) et par la Cour de cassation (Crim., 17 mars 1999, *Bull. crim.*, n° 44). Dans le même sens, selon une jurisprudence bien établie de la Cour de cassation, qui remonte à un jugement du

21 mars 1862, la règle « *ne bis in idem* » ne s'applique en principe « *qu'aux jugements émanés de la même souveraineté* ».

C'est pourquoi les Etats membres des Communautés européennes ont conclu la convention de Bruxelles du 25 mai 1987 relative à l'application du principe *ne bis in idem*, dont l'article 1er énonce qu'« *une personne définitivement jugée dans un Etat membre ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie dans un autre Etat membre [...]* ». Cette disposition a été reprise par la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (CAS, ci-après Convention de Schengen), signée le 19 juin 1990, en son article 54, qui s'applique désormais entre les Etats membres faisant partie de l'espace Schengen.

Ces deux textes prévoient cependant de nombreuses exceptions. La première est que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie, ou soit en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'Etat de condamnation. Les trois autres sont facultatives, chaque Etat signataire pouvant décider, par une déclaration déposée lors de la ratification de la convention Schengen, d'en faire application ou non :

- l'Etat partie peut ainsi refuser d'appliquer la règle « *ne bis in idem* » lorsque les faits incriminés ont eu lieu sur tout ou partie de son territoire ;

- il peut déroger au principe pour les infractions contre la sûreté de l'Etat ou contre ses intérêts essentiels ;

- il peut écarter la règle pour les faits ayant été commis par un fonctionnaire de son ressort en violation des obligations de sa charge.

Parmi les quinze anciens Etats membres, sept Etats ont fait une déclaration pour ne pas être liés par le principe « *ne bis in idem* » pour le premier cas (Autriche, Allemagne, Danemark, Finlande, Grèce, Suède et Royaume-Uni), et quatre d'entre eux (Autriche, Danemark, Grèce et Finlande) pour le deuxième cas. La France avait également manifesté son intention de ne pas être liée par le principe « *ne bis in idem* » pour les deux premiers cas : le décret de publication de la Convention Schengen (décret n°95-304 du 21 mars 1995) comporte ainsi une déclaration visant à faire jouer

ces deux exceptions. Cette déclaration n'a cependant pas été transmise au depositaire de la convention (le Luxembourg), à la suite d'un dysfonctionnement administratif.

c) *Des interprétations divergentes*

Certaines notions clés dans l'application du principe, telles que la définition du terme « *idem* » ou l'expression « *définitivement jugée* », font l'objet d'interprétations différentes.

La définition du terme « *idem* » (ou « *mêmes faits* ») varie selon les Etats membres. La Cour européenne des droits de l'homme elle-même semble hésiter entre deux conceptions. D'après la première, restrictive, le deuxième acte punissable doit faire l'objet de la même qualification juridique que le premier (CEDH, 30 juillet 1998, *Oliveira c. Suisse*). En d'autres termes, un même fait peut être sanctionné deux fois au motif qu'il peut être décomposé en plusieurs infractions distinctes. Selon la seconde, plus large, le deuxième comportement punissable doit résulter des mêmes circonstances ou de circonstances en substance similaires, qu'il fasse ou non l'objet de la même qualification juridique (CEDH, 28 septembre 1995, *Gradinger c. Autriche*). Dans un arrêt récent (CJCE, 9 mars 2006, *Van Esbroek*), la Cour de justice semble privilégier la deuxième conception. Cette affaire concernait un ressortissant belge, qui avait été condamné en Norvège pour importation illégale de stupéfiants à une peine de cinq ans d'emprisonnement. Après avoir purgé sa peine, il était retourné dans son pays, où il a été poursuivi pour exportation illégale de stupéfiants. La Cour de justice a estimé que le principe « *ne bis in idem* » était applicable en l'espèce, étant donné que l'importation et l'exportation des mêmes stupéfiants constituaient des faits identiques, indépendamment de leur qualification juridique. La notion de « *mêmes faits* » doit être entendue, selon la Cour de justice, comme visant l'identité des faits matériels, indépendamment de leur qualification juridique.

De même, l'expression « *définitivement jugée* » employée par l'article 54 de la Convention Schengen peut faire l'objet de plusieurs interprétations. La Cour de justice des Communautés européennes a ainsi eu à se prononcer sur l'application de l'article 54 aux transactions pénales éteignant l'action publique. La Cour a répondu par l'affirmative, en dépit du fait qu'aucune juridiction ne

soit intervenue et que la décision prise ne revête pas la forme d'un jugement. Elle a en effet jugé que la Convention Schengen ne subordonne l'application du principe « *ne bis in idem* » à aucune condition de procédure ou de forme de ce type, et que la notion de décision définitive comprend « *toutes les procédures d'extinction de l'action publique par laquelle le ministère public d'un Etat membre met fin, sans l'intervention d'une juridiction, à la procédure pénale engagée dans cet Etat, après que le prévenu a satisfait à certaines obligations, et notamment a acquitté une certaine somme d'argent fixée par le ministère public* » (CJCE, 11 février 2003, *Gözütok et Brügger*). Elle a en revanche jugé que ce principe ne « *trouve pas à s'appliquer à une décision des autorités judiciaires d'un Etat membre déclarant qu'une affaire est clôturée, après que le ministère ait décidé de ne pas poursuivre l'action publique au seul motif que des poursuites pénales avaient été engagées dans un autre Etat membre à l'encontre du même prévenu et pour les mêmes faits, et ce en l'absence de toute appréciation sur le fond* » (CJCE, 10 mars 2005, *Miraglia*).

De plus, la règle « *ne bis in idem* » ne concerne que les décisions définitives. En conséquence, une procédure déjà engagée, mais non encore définitivement terminée, ne ferait pas obstacle à une autre procédure. Il serait souhaitable de prendre en compte les procédures en cours : c'est ce que l'on appelle l'effet de litispendance.

## **2) *L'échec des négociations sur le projet de décision-cadre relative au principe « ne bis in idem » déposé par la Grèce***

Compte tenu de ces difficultés, la Grèce a décidé, lors de sa présidence de l'Union européenne au premier semestre 2003, de déposer une proposition de décision-cadre relative au principe « *ne bis in idem* ». Cette proposition avait pour objectif de parvenir à une application uniforme du principe « *ne bis in idem* ». Elle aurait remplacé les articles 54 à 57 de la Convention Schengen et prévoyait, par rapport aux textes actuels :

- de prendre en compte la litispendance, définie comme la situation née du fait que des poursuites ont été engagées contre une personne dans un Etat membre et n'ont pas encore abouti à un

jugement. Dans cette hypothèse, la procédure pénale engagée dans un autre Etat membre serait suspendue d'office ;

- d'adopter la définition la plus large donnée par la Cour européenne des droits de l'homme des « mêmes faits », c'est-à-dire quelle que soit leur qualification juridique ;

- de limiter les exceptions à l'application du principe « *ne bis in idem* ».

Cette proposition a fait l'objet d'une communication présentée par notre collègue Daniel Garrigue, qui a été examinée par la Délégation pour l'Union européenne lors de sa réunion du 13 novembre 2003<sup>(19)</sup>. La Délégation avait adopté des conclusions sur ce texte, se félicitant de la volonté de renforcer la portée de la règle « *ne bis in idem* », tout en demandant que la définition des décisions définitives soit clarifiée et en appelant à la préservation des exceptions jugées nécessaires à la préservation des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, pour des raisons constitutionnelles.

Les négociations sur ce texte se sont malheureusement enlisées et ont été suspendues par les ministres de la justice des Vingt-cinq, en raison des difficultés rencontrées. La Commission a été invitée à présenter une réflexion plus large sur le règlement des conflits de compétence, demande à laquelle répond le présent Livre vert.

Entre-temps, le Conseil d'Etat a été consulté par le Gouvernement français sur la conformité à la Constitution de la suppression des exceptions au principe « *ne bis in idem* », comme notre Délégation, ainsi que celle du Sénat, l'avaient demandé.

Dans son avis, en date du 29 avril 2004, le Conseil d'Etat a confirmé que la renonciation par la France aux exceptions à la règle « *ne bis in idem* » ne se heurterait à un obstacle constitutionnel que dans un cas précis. La suppression de la possibilité d'écarter la règle « *ne bis in idem* » lorsque les faits visés par le jugement étranger constituent une atteinte à la sûreté nationale de l'Etat ou à d'autres intérêts porterait atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale. Les infractions visées sont, en droit français,

---

<sup>(19)</sup> Rapport d'information n° 1239 de la Délégation pour l'Union européenne, 19 novembre 2003, p.41 s.

celles figurant au titre premier du livre IV du code pénal, qui concernent en particulier la trahison, l'espionnage, l'attentat ou le complot de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national, ainsi que des atteintes à la Défense nationale. La suppression des exceptions territoriale ou liée à l'auteur de l'infraction ne pose en revanche pas de difficulté d'ordre constitutionnel.

### 3) *Une indispensable clarification*

La reprise des travaux au sujet du principe « *ne bis in idem* » proposée par la Commission dans le Livre vert est bienvenue. L'Europe judiciaire repose sur le principe de reconnaissance mutuelle, qui a pour corollaire l'application du principe « *ne bis in idem* ».

Les pratiques divergentes dans l'application de la règle « *ne bis in idem* » doivent donc être supprimées, et les exceptions qui peuvent lui être apportées réduites, dans la mesure compatible avec nos exigences constitutionnelles.

L'exception territoriale pourrait ainsi être supprimée, sous réserve qu'un mécanisme efficace et cohérent de résolution des conflits de compétence soit mis en place. Il en va de même de l'exception relative aux fonctionnaires. Seule l'exception relative aux infractions portant atteinte à la sûreté nationale de l'Etat ou à d'autres intérêts fondamentaux d'un Etat membre doit être maintenue.

Un futur instrument devrait aussi permettre de prendre en compte les évolutions de la jurisprudence, en incluant dans son champ d'application les décisions prises par les autorités de poursuite, dès lors qu'elles aboutissent à une extinction de l'action publique et qu'une appréciation des éléments de fond du dossier a été opérée par l'autorité compétente.

## **B. Le règlement des conflits de compétences**

La mise en place d'un mécanisme de règlement des conflits de compétences pénales entre les Etats membres est étroitement liée à celle du principe « *ne bis in idem* ». La Commission esquisse, dans le Livre vert, un tel mécanisme, qui devrait clairement reposer, à notre sens, sur Eurojust.

### ***1) Le mécanisme de détermination de l'Etat membre compétent proposé par la Commission***

La Commission suggère, dans son Livre vert, de mettre en place un mécanisme de règlement des conflits de compétence en trois étapes.

La première étape ferait poser une obligation d'informer sur les autorités de poursuite, d'enquête ou d'instruction d'un Etat membre qui a engagé ou est sur le point d'engager des poursuites pénales dans une affaire présentant des liens avec un autre Etat membre. Les autorités informées pourraient alors faire part de leur intérêt, éventuellement dans un délai déterminé. Si aucun Etat membre ne manifeste d'intérêt, l'Etat initiateur des poursuites pourrait continuer celles-ci sans consultation supplémentaire.

Si deux Etats membres ou plus manifestent leur intérêt pour exercer des poursuites sur une même affaire, une deuxième étape dite de consultation s'ouvrirait. Ces consultations entre Etats auraient pour objet de déterminer l'Etat membre le mieux placé pour mener les poursuites, les autres Etats décidant de mettre volontairement un terme à la procédure qu'elles ont ouverte ou de la suspendre volontairement. Un accord contraignant visant à éviter la réouverture de poursuites pourrait, le cas échéant, être conclu, éventuellement selon un modèle européen commun.

En cas de difficultés à parvenir à un accord, une troisième étape reposant sur un mécanisme de règlement des différends, ou de médiation, serait prévue. Un rôle de médiateur pourrait être confié à un organe de l'Union européenne. Eurojust semble le mieux placé pour assumer ce rôle, mais la Commission envisage également la création d'un nouvel organisme, par exemple un groupe ou un panel composé de hauts magistrats nationaux. Cette troisième étape

pourrait être déclenchée à la demande de tout Etat membre ayant manifesté un intérêt pour exercer des poursuites, ou bien obligatoirement dès lors qu'aucun accord n'a été trouvé à l'expiration d'un certain délai au cours de la deuxième étape.

Le Livre vert envisage également une étape supplémentaire, consistant à habiliter un organisme de l'Union européenne à prendre une décision contraignante quant au choix de l'Etat membre le mieux placé. Cette option lui semble cependant difficile à mettre en œuvre dans le cadre des traités actuels.

Un contrôle juridictionnel du choix de l'Etat membre compétent pourrait être exercé par les juridictions nationales, avec la possibilité d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice en vertu de l'article 35 du traité sur l'Union européenne. Si un pouvoir décisionnel contraignant était conféré à un organe de l'Union, un tel contrôle ne pourrait cependant être confié aux juridictions nationales. Il faudrait envisager, dans cette hypothèse, la création d'un tribunal spécialisé *ad hoc*, comme le permettrait l'article III-359 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, mais pas les traités actuels, d'après la Commission.

A côté de ce mécanisme d'attribution des affaires aux Etats compétents, la Commission propose de centraliser les poursuites dans une même affaire dans un Etat membre principal. Les autres Etats membres seraient tenus de mettre un terme à leurs poursuites ou de les suspendre, ou de s'abstenir d'en déclencher de nouvelles.

Outre le mécanisme procédural décrit plus haut et la règle de priorité, la Commission suggère d'adopter une liste de critères pour déterminer l'Etat membre principal. Ces critères devraient être pondérés dans le cadre d'une approche au cas par cas, relativement souple, laissant aux autorités compétentes une large marge d'appréciation. Ils pourraient inclure, en particulier, « *la territorialité, des critères relatifs aux suspects ou à la personne mise en cause dans la procédure, aux intérêts des victimes, aux intérêts d'Etat et certains autres critères relatifs à l'efficacité et la célérité de la procédure* ». Un ordre de priorité ou de succession entre ces différents critères pourrait être défini.

## 2) *Accorder un rôle central à Eurojust*

Créée par une décision du Conseil du 28 février 2002 et installée à La Haye, l'unité Eurojust est composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes. Elle a pour mission de faciliter, soutenir et coordonner les enquêtes pénales transfrontalières ordonnées par les juges d'instruction ou les parquets des Etats membres.

Eurojust est naturellement la mieux placée pour contribuer au règlement des conflits de compétences pénales entre les Etats membres. La décision du 28 février 2002 l'ayant instituée prévoit d'ailleurs déjà qu'elle peut demander aux autorités compétentes des Etats membres concernés par une procédure d'envisager d'accepter que l'une d'elles puisse être mieux placée pour entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis. Elle peut également réaliser une coordination entre les autorités compétentes des Etats membres concernés.

Eurojust a d'ailleurs déjà eu l'occasion d'intervenir à plusieurs reprises en matière de règlement de conflits de compétences, notamment dans les procédures découlant du naufrage du pétrolier « Le prestige », en novembre 2002, et de la pollution ayant touché les côtes françaises et espagnoles. Les autorités des deux pays, qui s'estimaient toutes deux compétentes, ont décidé de recourir à Eurojust pour coordonner leurs procédures et de déterminer dans quel Etat devrait se tenir, le cas échéant, un procès unique. Le collègue d'Eurojust a conclu que l'Espagne était mieux placée que la France, car elle avait rassemblé un plus grand nombre de preuves que la France dans la mesure où elle avait été en contact direct avec le navire et son équipage, et parce que 800 parties lésées ont été enregistrées en Espagne contre 71 en France.

Eurojust a également adopté des règles générales concernant la détermination de la juridiction compétente pour engager des poursuites, qui ont été publiées en annexe de son rapport annuel 2003.

Il serait inutile, voire dangereux, de dupliquer le travail effectué par Eurojust en créant un nouvel organe chargé d'assurer le règlement des conflits de compétences. Il convient, au contraire, de

conforter Eurojust et de renforcer son rôle en la matière, dans la mesure où les traités actuels le permettent.

A plus long terme, il serait souhaitable que les perspectives ouvertes pour Eurojust par le traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui aurait autorisé le renforcement de ses compétences (art. III-273), voire de la transformer en un parquet européen (art. III-274) puissent se concrétiser, grâce à une révision des traités.

En complément du rôle clé d'Eurojust, l'établissement d'une liste de critères à appliquer pour le choix de l'Etat membre compétent semble souhaitable. Cette liste devrait s'inspirer des lignes directrices établies par Eurojust, et ne devrait être qu'exemplative. La territorialité devrait être le premier critère d'appréciation. La nationalité du mis en cause, le lieu d'arrestation, le lieu de résidence habituelle du mis en cause, le domicile des victimes (et, en cas de victimes résidant dans plusieurs Etats membres, l'Etat de la résidence de la majorité des victimes), l'Etat membre sur lequel doivent être menées les principales investigations, ainsi que l'atteinte portée par les faits commis à la sûreté nationale d'un Etat ou d'autres intérêts fondamentaux de cet Etat, devraient également être pris en compte, comme le suggère le Gouvernement français dans sa réponse au Livre vert.

Une hiérarchisation des critères ne paraît pas souhaitable, car il convient de privilégier une appréciation *in concreto*, au cas par cas, ce qui requiert de préserver une certaine souplesse.

#### **IV. LA PROPOSITION DE DECISION-CADRE SUR LA DECISION EUROPEENNE DE CONTROLE JUDICIAIRE**

La Commission européenne a déposé, le 29 août 2006, une proposition de décision-cadre visant à créer une décision européenne de contrôle judiciaire dans le cadre des procédures « présentencielles » (c'est-à-dire avant jugement) entre les Etats membres de l'Union européenne<sup>(20)</sup>. Ce texte a pour objet d'autoriser les suspects non résidents ayant la citoyenneté européenne à retourner dans leur Etat membre d'origine, sous la responsabilité de celui-ci, au lieu d'attendre leur jugement en détention ou de faire l'objet d'autres mesures de contrôle judiciaire dans l'Etat membre où l'infraction a été commise.

Les mesures de contrôle judiciaire visées correspondent, en France, aux mesures prononcées par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention contraignant la personne à respecter certaines obligations prévues à l'article 138 du code de procédure pénale, telles que l'interdiction de fréquenter certains lieux ou certaines personnes, l'obligation de se rendre régulièrement au commissariat ou de ne s'absenter de son domicile que pour certains motifs, le cas échéant sous surveillance électronique, *etc.*

Cette proposition de décision-cadre fait suite au Livre vert de la Commission sur la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle non privatives de liberté prononcées avant jugement<sup>(21)</sup>, que la Commission a déposé le 17 août 2004.

La Commission considère que les citoyens européens qui ne résident pas sur le territoire de l'Etat membre dans lequel ils sont soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale sont plus

---

<sup>(20)</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la décision européenne de contrôle judiciaire dans le cadre des procédures présentencielles entre les Etats membres de l'Union européenne, COM (2006) 468 final, 29 août 2006 (n° E 3236).

<sup>(21)</sup> Livre vert sur la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentencielles non privatives de liberté, COM (2004) 562 final, 17 août 2004 (n° E 2694).

fréquemment placés en détention provisoire que les suspects résidant dans l'Etat concerné, en raison du risque de fuite. En outre, quand des mesures de contrôle non privatives de liberté sont tout de même prononcées, ces personnes doivent les effectuer dans un environnement qui leur est étranger, coupées de leur famille, avec un fort risque de perdre, le cas échéant, l'emploi qu'elles occupent dans leur Etat de résidence habituelle.

Selon une étude réalisée à la demande de la Commission, près de 8 000 personnes par an pourraient bénéficier de ce texte, et bénéficieraient d'une mesure de contrôle judiciaire dans leur Etat de résidence au lieu d'être placées en détention provisoire. Le respect de la présomption d'innocence dans l'Union européenne en serait renforcé.

#### **A. Le contenu de la proposition de décision-cadre**

La décision européenne de contrôle judiciaire serait une décision rendue par une autorité judiciaire d'un Etat membre à l'égard d'un suspect non résident en vue du renvoi de ce dernier dans son Etat membre de résidence, à la condition qu'il respecte des mesures de contrôle, qui devrait être reconnue par les autorités compétences des autres Etats membres. Son objectif est de permettre au suspect de bénéficier d'une mesure de contrôle judiciaire dans son pays de résidence.

Son champ d'application serait large, puisqu'elle pourrait être utilisée chaque fois que le droit interne de l'Etat d'émission prévoit la possibilité de prononcer une mesure de contrôle judiciaire, quels que soient les seuils prévus par les Etats membres.

La décision européenne de contrôle judiciaire imposerait une ou plusieurs obligations au suspect afin de réduire les trois dangers « classiques » autorisant le placement en détention provisoire selon le droit interne, à savoir les risques de destruction d'éléments de preuve, de récidive et, notamment, de fuite. Deux de ces obligations devraient impérativement être prévues par l'Etat d'émission de la décision : l'obligation pour le suspect d'assister aux audiences préliminaires concernant la ou les infractions qui lui sont reprochées, et l'obligation de ne pas entraver l'exercice de la justice et de ne pas se livrer à l'exercice d'activités criminelles. Les autres

obligations pouvant être prononcées, de manière facultative, par l'Etat d'émission, incluent notamment des mesures limitant la liberté de circulation, l'obligation de se présenter régulièrement à la police, l'assignation à résidence, l'obligation de suivre un traitement médical spécifique, *etc.* La liste prévue n'est pas limitative.

L'Etat d'exécution, c'est-à-dire l'Etat de la résidence habituelle du suspect, serait en principe tenu d'exécuter la décision européenne de contrôle judiciaire. Certains motifs de refus sont cependant prévus. L'un d'entre eux, lié au respect du principe « *ne bis in idem* », est obligatoire. Les autres, facultatifs, sont liés à l'âge du suspect, à l'existence de privilège ou d'immunité et à l'amnistie.

L'Etat membre de résidence habituelle du suspect serait chargé du contrôle par ce dernier de ses obligations, et devrait signaler immédiatement tout manquement à l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission.

En cas de manquement aux obligations prévues, l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission pourrait décider de l'arrestation et du retour de l'intéressé vers l'Etat d'émission. Avant qu'une telle décision ne soit prise, le suspect aurait le droit d'être entendu par l'autorité d'émission, le cas échéant par vidéoconférence.

## **B. Une proposition bienvenue appelant cependant certaines clarifications**

Il est prématuré de se prononcer, à ce stade précoce des négociations, sur l'ensemble de la proposition de décision-cadre. Les remarques suivantes, d'ordre général, ne préjugent donc pas d'un examen ultérieur, plus approfondi, de la proposition, lorsque les négociations auront débuté.

La première remarque a trait aux statistiques fournies par la Commission en ce qui concerne le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ce texte. Il s'agit d'une question importante, puisqu'elle permet d'apprécier l'intérêt pratique de la proposition. Or le chiffre cité (8 000 personnes) semble reposer sur une évaluation fondée sur des données communiquées par seulement deux Etats membres, les Pays-Bas et la Finlande. Leur fiabilité est donc discutable, ce qui est regrettable compte tenu de

l'importance de cet aspect pour juger de l'opportunité de l'instrument.

Un autre motif de refus devrait être prévu, concernant l'impossibilité pratique de mettre en œuvre telle ou telle mesure de contrôle judiciaire dans un Etat membre donné (tenant, par exemple, à l'existence d'obligations de soins très spécifiques prononcées dans certains Etats membres, qui ne pourraient être mises en œuvre en raison de l'absence de structures médicales adaptées dans l'Etat d'exécution, ou au prononcé d'une mesure de surveillance électronique non prévue par le droit de l'Etat d'exécution).

## CONCLUSION

La protection des droits fondamentaux dans l'espace pénal européen est une question cruciale. La lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme doit être menée à la fois avec fermeté et dans le respect des droits de l'homme et des libertés publiques. C'est une contrainte mais c'est la force de nos démocraties.

Il convient cependant d'assurer une bonne articulation entre les différents acteurs compétents – les Etats membres, le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne – pour assurer cette protection, et de définir des principes directeurs à cette fin.

Les propositions que la Commission européenne a présentées abordent des questions délicates, sur lesquelles existent déjà un texte commun à l'ensemble des Etats membres, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'une jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme. Compte tenu des difficultés découlant de l'application de la règle de l'unanimité au Conseil des ministres, le risque est grand de voir adopté par l'Union européenne des textes ne reprenant que des garanties minimales, correspondant au plus petit dénominateur commun aux Etats membres. La valeur ajoutée de l'intervention de l'Union européenne serait réduite, pour ne pas dire nulle.

Il convient également de respecter le principe de subsidiarité, selon lequel l'Union ne doit intervenir que si son action est plus efficace que celle des Etats membres. En ce qui concerne la protection des droits procéduraux, cela signifie que l'Union européenne doit se limiter à la détermination des principes fondamentaux, sans chercher à harmoniser les systèmes procéduraux des Etats membres. C'est aux Etats membres de mettre en œuvre ces principes fondamentaux, conformément à leur tradition juridique, sous le contrôle des juridictions européennes.

D'une manière plus générale, la détermination de la compétence pénale de l'Union européenne soulève de sérieuses interrogations, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 ayant annulé la décision-cadre relative à la protection de l'environnement par le droit pénal<sup>(22)</sup>. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a suggéré au Gouvernement français, dans une résolution adoptée le 29 mars 2006, de proposer à ses partenaires de recourir à la « clause passerelle » prévue à l'article 42 du traité sur l'Union européenne, afin de clarifier le cadre juridique actuel. Le Gouvernement français a repris cette idée dans une contribution sur les améliorations institutionnelles envisageables à partir des traités existants, qu'il a adressée aux autres Etats membres le 24 avril 2006, et cette question figure parmi les priorités de la présidence finlandaise de l'Union.

Il conviendrait également, pour renforcer la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des Etats membres, de compléter l'action entreprise en matière de droits procéduraux par des mesures pratiques concrètes. La mise en place d'une évaluation impartiale des systèmes judiciaires, des programmes d'échanges pour les autorités judiciaires (parfois envisagés sous l'appellation « Erasmus pour les juges »), un réseau européen de formation des juges et le développement des réseaux d'organisations et institutions judiciaires (tels que le réseau des Conseils supérieurs de la magistrature ou le réseau européen des Cours de cassation) permettraient de favoriser l'émergence d'une culture judiciaire européenne, fondée sur le respect des droits fondamentaux.

---

<sup>(22)</sup> Cf. rapport d'information n° 2829 de la Délégation pour l'Union européenne, « Donner un nouvel élan à l'Europe de la justice », janvier 2006.

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mardi 19 septembre 2006, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

Après l'exposé du rapporteur et les interventions du **Président Pierre Lequiller** sur la clause passerelle et les réserves de l'Allemagne et de **M. François Guillaume** sur la double peine, la Délégation a *adopté la proposition de résolution* suivante :



## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (COM [2004] 328 final/n° E 2589),**

**Vu le Livre vert sur les conflits de compétences et le principe *ne bis in idem* dans le cadre des procédures pénales (COM [2005] 696 final/ n° E 3072),**

**Vu le Livre vert sur la présomption d'innocence (COM [2006] 174 final/n° E 3134),**

### **I. Sur les principes directeurs que l'Union européenne devrait respecter en matière de procédure pénale :**

**1. Estime que l'Union européenne, conformément au principe de subsidiarité, doit fixer, en ce qui concerne la procédure pénale dans les matières ayant une dimension transfrontalière, des principes fondamentaux apportant une valeur ajoutée par rapport aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;**

**2. Rappelle qu'il appartient ensuite aux Etats membres de mettre en œuvre ces principes fondamentaux conformément à leurs traditions et systèmes juridiques, sous le contrôle des juridictions européennes ;**

**II. Sur la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales :**

**3. Approuve la volonté de renforcer la protection des droits fondamentaux dans le cadre des procédures pénales, s'il s'agit de conforter la confiance mutuelle entre les Etats membres ;**

**4. Estime que le traité sur l'Union européenne ne donne pas compétence à l'Union européenne pour harmoniser les droits procéduraux accordés aux mis en cause dans des procédures strictement internes, ne comportant aucun élément transfrontalier ;**

**5. Suggère de limiter le champ d'application de la future décision-cadre aux instruments de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, afin d'en circonscrire l'application aux affaires comportant un élément transfrontalier, conformément au traité sur l'Union européenne ;**

**6. Invite le Gouvernement à veiller à ce que les droits figurant dans la future décision-cadre ne constituent pas une simple reproduction des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais apportent une réelle plus value par rapport à celle-ci ; un nouvel acte sans valeur ajoutée n'apporterait rien et risquerait, au contraire, d'altérer les principes reconnus ;**

**7. Considère que l'articulation de la future décision-cadre avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales devrait être clarifiée, afin d'éviter l'apparition de jurisprudences parallèles et potentiellement contradictoires, et suggère d'inviter des représentants du Conseil de l'Europe à contribuer aux travaux à cette fin ;**

**8. Demande que la future décision-cadre ne remette pas en cause les dérogations procédurales prévues par le droit français pour certaines infractions graves, telles que le terrorisme ou le trafic de stupéfiants ;**

**III. Sur le Livre vert sur la présomption d'innocence :**

**9. Rappelle que la présomption d'innocence est un droit fondamental garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;**

**10. Estime que cette définition commune de la présomption d'innocence, dont les contours ont été précisément définis par la Cour européenne des droits de l'homme, doit être mise en œuvre par les Etats membres et qu'une action de l'Union européenne sur ce sujet n'apporterait aucune valeur ajoutée ;**

**IV. Sur le livre vert sur les conflits de compétences et le principe « ne bis in idem » dans les procédures pénales :**

**11. Se félicite de la volonté de la Commission de relancer les travaux relatifs au principe « ne bis in idem », selon lequel nul ne peut être poursuivi, jugé ou puni deux fois pour la même infraction, dont l'application entre Etats membres pose des difficultés certaines ;**

**12. Souhaite la suppression des exceptions relatives à l'application de la règle « ne bis in idem » prévues par la Convention d'application de l'accord de Schengen, hormis celle concernant les infractions portant atteinte à la sûreté nationale de l'Etat ou à d'autres intérêts fondamentaux, qui découle d'exigences constitutionnelles ;**

**13. Suggère que le futur instrument inclut dans son champ d'application les décisions prises par les autorités de poursuite, dès lors qu'elles aboutissent à une extinction de l'action publique et qu'une appréciation des éléments de fond a été opérée, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice ;**

**14. Souhaite qu'un mécanisme efficace et cohérent de règlement des conflits de compétences reposant sur Eurojust soit mis en place ;**

**15. Souligne qu'à terme, seule la création d'un parquet européen à partir d'Eurojust permettrait de résoudre efficacement les conflits de compétences dans les affaires de criminalité transnationale grave.**