



N° 3612

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE M. CHRISTIAN PHILIP (N° 3331) *sur* **les droits fondamentaux dans l'espace pénal européen,**

PAR M. GÉRARD MENUUEL,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UN ESPACE PÉNAL EUROPÉEN	9
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EN EUROPE.....	9
1. Une accélération de la coopération judiciaire depuis la signature du Traité d'Amsterdam	9
2. Le carcan de la règle de l'unanimité.....	10
3. Des réalisations jusqu'ici concentrées sur le « volet sécuritaire ».....	11
B. LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DÉCISIONS DE JUSTICE	12
1. Le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice a été posé.....	12
2. ... mais sa mise en oeuvre suppose un renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres.....	13
a) <i>Malgré la protection des droits fondamentaux dans les États membres de l'Union européenne</i>	13
b) <i>... les difficultés rencontrées, notamment dans la mise en oeuvre de la législation sur le mandat d'arrêt européen, ont montré que la confiance mutuelle ne se décrète pas et doit encore être confortée</i>	14
II. LES PROJETS D'ACTES SOUMIS À L'EXAMEN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ...	15
A. LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE RELATIVE A CERTAINS DROITS PROCÉDURAUX ACCORDÉS DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES (E 2589)	15
1. Le contenu de la proposition de décision-cadre dans sa version initiale.....	15
a) <i>Le champ d'application de la proposition de décision-cadre</i>	16
b) <i>Les droits garantis par la décision-cadre</i>	16
• <i>Le droit à l'assistance d'un avocat</i>	16
• <i>Le droit de bénéficier gratuitement de services d'interprétation et de traduction</i>	17
• <i>Le droit de communiquer</i>	18

• <i>L'information des suspects sur leurs droits</i>	19
• <i>Le droit à une « attention particulière » pour les personnes vulnérables</i>	19
c) <i>L'évaluation et le suivi de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle</i>	20
2. Les difficultés soulevées par cette proposition de décision-cadre ont conduit à la réduction progressive de sa portée au fil des négociations	20
a) <i>Une négociation rendue ardue du fait des difficultés posées par le texte</i>	20
b) <i>Les évolutions de la définition et de la portée des droits garantis au long des négociations : un appauvrissement progressif du contenu du texte</i>	22
c) <i>A la suite de la contribution décisive du Conseil de l'Europe, la Présidence allemande a établi une nouvelle proposition de texte</i>	23
3. Les problèmes soulevés par ce nouveau texte et le contenu de la future de résolution de l'Assemblée nationale	25
a) <i>Le texte de la décision-cadre pose un certain nombre de difficultés</i>	25
b) <i>Votre rapporteur propose deux amendements à la proposition de résolution adoptée la Délégation pour l'Union européenne</i>	28
B. LE LIVRE VERT RELATIF A LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE (E 3134)	29
1. Le contenu du Livre vert	30
a) <i>La question de la définition de la présomption d'innocence</i>	30
b) <i>La question de l'existence de mesures spéciales au cours de la phase préalable au procès afin de garantir la présomption d'innocence</i>	30
c) <i>La question des limites du renversement de la charge de la preuve</i>	30
d) <i>La question du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination</i>	31
e) <i>La question des procédures par défaut</i>	31
f) <i>La question de l'existence d'un régime spécial applicable aux infractions terroristes</i>	31
g) <i>La question de l'application temporelle de la présomption d'innocence</i>	32
2. Les difficultés soulevées par ce texte ont été soulignées par le rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne	32
a) <i>La présomption d'innocence est un droit fondamental reconnu dans tous les États membres</i>	32
b) <i>... et garanti par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i>	33
c) <i>Dès lors, la plus-value d'une intervention de l'Union européenne est très restreinte</i>	34
C. LE LIVRE VERT SUR LES CONFLITS DE COMPÉTENCES ET LE PRINCIPE <i>NE BIS IN IDEM</i> DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES (E 3072)	34
1. La définition du principe « <i>ne bis in idem</i> » dans l'Union européenne	35
a) <i>Un principe fondamental largement reconnu mais dont l'application entre États reste difficile</i>	35

<i>b) L'échec des négociations sur le projet de décision-cadre relative au principe « ne bis in idem » déposé par la Grèce en 2003.....</i>	39
<i>c) Le Livre vert procède à une indispensable clarification</i>	40
2. Le règlement des conflits de compétence entre les États membres.....	40
<i>a) Le mécanisme de détermination de l'État membre compétent proposé par la Commission européenne</i>	41
<i>b) La nécessité d'accorder un rôle central à Eurojust</i>	42
EXAMEN EN COMMISSION	46
PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN	47
TABLEAU COMPARATIF	51
PERSONNE ENTENDUE PAR LE RAPPORTEUR	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre Commission est saisie, en application de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de résolution présentée par M. Christian Philip, Rapporteur de la délégation pour l'Union européenne.

L'objet de cette proposition de résolution *sur les droits fondamentaux dans l'espace pénal européen* est d'exprimer la position de l'Assemblée nationale sur trois projets de textes européens : la proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (E 2589), le Livre vert sur la présomption d'innocence (E 3134) et le Livre vert sur les conflits de compétences et le principe *ne bis in idem* dans le cadre des procédures pénales (E 3072).⁽¹⁾

La Commission européenne a pris ces trois initiatives dans le but à la fois de procéder à un rééquilibrage de la politique menée par l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures dans le sens d'une plus grande protection des droits fondamentaux et de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres dont on a pu récemment observer qu'elle faisait encore défaut.

■ **Depuis le 11 septembre 2001, l'Union européenne a mis l'accent, dans la construction de l'espace pénal européen, sur les aspects liés à la sécurité.** Des attentats perpétrés sur le sol européen, à Londres et Madrid, ont encore souligné l'urgence de renforcer la coopération policière et judiciaire entre les États membres, qui ont mis en place des instruments nouveaux, tels que le mandat d'arrêt européen ou la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme.

Réforme de grande ampleur, la création du **mandat d'arrêt européen** a modifié la nature de la coopération judiciaire pénale en Europe, puisque cet instrument permet une remise directe, d'autorité judiciaire à autorité judiciaire, des personnes recherchées, alors que dans le cadre de la procédure d'extradition, le dernier mot revient au pouvoir politique.

Pourtant, cette orientation n'a pas été sans susciter certaines critiques, tant de la part du Parlement européen que d'organisations non gouvernementales, 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 » et du meilleur respect des droits fondamentaux.

(1) Le rapport d'information sur les droits fondamentaux dans l'espace pénal européen, établi au nom de la Délégation pour l'Union européenne par Christian Philip (n°3330) a étudié également la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la décision européenne de contrôle judiciaire dans le cadre des procédures présentielles entre les États membres de l'UE, COM (2006) 468 final, 29 août 2006 (n° 3236), sans que cette proposition ne soit visée dans la résolution soumise à l'examen de notre commission. S'agissant d'un texte sur lequel les négociations n'ont pas commencé, il serait en effet prématuré de se prononcer dès à présent.

■ **Le Conseil européen de Tampere** des 15 et 16 octobre 1999 a fait de la **reconnaissance mutuelle des décisions de justice**, qui ne figure pas en tant que telle dans les traités, « *la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union* ».

La mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle implique pour un État de considérer les résultats d'une procédure judiciaire menée dans un autre État comme équivalents aux décisions que son propre ordre judiciaire aurait pu prendre dans une même affaire. Elle ne peut fonctionner efficacement que si non seulement chaque État a **confiance** dans les autres systèmes judiciaires de l'Union, mais plus largement si tout citoyen auquel est adressée une décision judiciaire étrangère est certain que celle-ci a été rendue de manière équitable.

On pourrait considérer que la confiance mutuelle entre États membres devrait découler naturellement de leur adhésion commune à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit notamment le droit à un procès équitable (article 6). **L'Union européenne dispose par ailleurs 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, en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres et des instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, parmi lesquels la Convention européenne des droits de l'homme occupe une place privilégiée.

Pour autant, en dépit de ces garanties, la confiance mutuelle, qui ne se décrète pas, fait souvent défaut, ainsi que l'ont mis en exergue les difficultés qui ont entouré la mise en application du mandat d'arrêt européen. La diversité des systèmes procéduraux des États membres, accrue par l'élargissement, entretient ainsi une certaine défiance entre eux.

C'est dans le but de conforter cette nécessaire confiance mutuelle, mais aussi de faire taire les critiques évoquées plus haut, que la Commission a déposé une série d'initiatives renforçant la protection des droits fondamentaux, qui font l'objet de la proposition de résolution adoptée par la Délégation pour l'Union européenne le 19 septembre 2006 et soumise à l'examen de notre commission des Lois, en application de l'article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*

* *

I. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UN ESPACE PÉNAL EUROPÉEN

On constate que de plus en plus de ressortissants étrangers, que leur pays d'origine soit ou non membre de l'Union, sont mis en cause dans les différents États membres de l'Union européenne, cette hausse étant imputable à plusieurs facteurs.

L'article 18 du Traité CE permet aux citoyens de l'Union « *de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres* ». Selon les statistiques d'Eurostat, près de 6 millions de ressortissants de l'UE vivent ainsi dans un État membre qui n'est pas leur pays d'origine.

Outre l'accroissement de la mobilité professionnelle des travailleurs européens, l'augmentation du nombre de personnes passant leurs vacances à l'étranger, les schémas migratoires et la croissance du nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés ou de personnes déplacées présents dans l'Union sont autant de facteurs de cette hausse qui devrait se poursuivre, voire s'amplifier, dans les années à venir.

Dans ce contexte, **il appartient aux États membres d'assurer une prise en charge adéquate des citoyens de l'Union impliqués dans les procédures pénales dans un État dont ils ne sont pas ressortissants.**

A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EN EUROPE

Confrontée au développement de nouvelles formes de criminalité organisée transnationale, l'Union européenne a tenté d'apporter des réponses dont l'efficacité s'accroît, même si elle demeure encore limitée en raison du cadre institutionnel dont elles sont issues.

1. Une accélération de la coopération judiciaire depuis la signature du Traité d'Amsterdam

Le titre VI du Traité de Maastricht de 1992, a fait de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (« JAI ») le « troisième pilier » de l'Union européenne. La coopération judiciaire en matière civile et pénale fait partie des questions d'intérêt commun énumérées par le Traité, qui crée par ailleurs l'Office européen de police (Europol).

Mais c'est avec le Traité d'Amsterdam de 1997 que la coopération judiciaire s'est accélérée. Ce traité a notamment transféré dans le titre IV du Traité instituant la Communauté européenne les questions relatives à la coopération judiciaire en matière civile, les intégrant ainsi dans le « premier pilier », ce qui a constitué une avancée majeure en la matière.

Ce traité a par ailleurs fait de l'amélioration de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière civile et commerciale l'un des objectifs cette coopération judiciaire.

Parallèlement, il a permis l'accélération de la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires en matière d'exécution des décisions pénales, avec la simplification de l'extradition entre les États membres.

2. Le carcan de la règle de l'unanimité

La construction de l'espace pénal européen procède du « troisième pilier » de l'Union, caractérisé par une logique intergouvernementale où règne la règle de l'unanimité. **La coopération en matière judiciaire est en effet un domaine particulièrement sensible, où l'attachement à la souveraineté reste légitimement fort. Il en résulte que le mode de formation du droit européen dans ces domaines se fonde encore sur une approche intergouvernementale, probablement au détriment de l'efficacité.**

Le Traité d'Amsterdam, s'il n'a pas remis en cause la règle de l'unanimité, a cependant modifié les règles applicables pour l'adoption des textes dans le domaine de la coopération en matière pénale, la Commission européenne disposant désormais d'un droit d'initiative en cette matière. Les modalités d'entrée en vigueur des conventions ont été assouplies, la ratification par la moitié des États membres suffisant à leur entrée en application. Si le Conseil continue à statuer à l'unanimité, les mesures de mise en œuvre des actions communes sont prises à la majorité qualifiée et les mesures d'application des conventions sont arrêtées à la majorité des deux tiers.

L'article 34 du Traité sur l'Union européenne autorise désormais le Conseil à prendre des **décisions-cadres**, qui lient « *les États membres quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». **Proposée à l'initiative de la Commission ou d'un État membre et adoptée à l'unanimité, la décision-cadre est utilisée pour rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres.** Contrairement au règlement et à la directive, elle ne peut entraîner d'effet direct. Les éventuels différends entre les États membres sur l'interprétation ou l'application de la décision-cadre sont réglés par le Conseil de l'Union européenne, saisi par l'un des États membres. Lorsque ces différends n'ont pu être réglés dans les six mois sur cette saisine, la Cour de justice des communautés européennes devient compétente pour statuer sur ceux-ci.

L'utilisation de cet instrument juridique est devenue le moyen privilégié du développement de la coopération judiciaire pénale et policière.

Cependant, son efficacité reste limitée : l'adoption des décisions-cadres à l'unanimité conduit souvent à adopter des textes peu ambitieux. En outre, les règles applicables pour les matières relevant du « premier pilier » en cas de non-

respect de ses obligations par un État membre ne s'appliquent pas. Il n'est ainsi par exemple pas possible d'exercer un recours en manquement devant la Cour de justice des Communautés européennes à l'encontre d'un État qui se refuse à transposer les dispositions d'une décision-cadre.

À ce sujet, il faut préciser que l'entrée en vigueur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe aurait remédié largement à ces imperfections actuelles : en soumettant la coopération judiciaire et policière à la procédure législative ordinaire, la Constitution aurait permis de prendre des décisions à la majorité qualifiée dans de très nombreux domaines, d'autant qu'elle prévoyait la possibilité pour l'Union européenne de fixer des règles minimales relatives à la définition des infractions et des sanctions en ce qui concerne la criminalité ayant une incidence transfrontalière.

Après l'échec de la tentative française de revenir sur la règle de l'unanimité lors du Conseil « JAI » du 4 décembre 2006, au cours duquel une douzaine d'États, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Autriche et la Pologne se sont fermement opposés à tout abandon de la règle de l'unanimité, on peut penser que cette règle a encore de beaux jours devant elle...

3. Des réalisations jusqu'ici concentrées sur le « volet sécuritaire »

Les contraintes liées aux négociations dans le domaine de la coopération policière et judiciaire expliquent qu'elles soient généralement longues et difficiles et aboutissent rarement sur des résultats spectaculaires, sauf lorsque la pression de l'opinion publique est très forte, comme ce fut le cas immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001. En effet, dans les mois qui les ont suivis, des négociations entamées de longue date ont pu aboutir, alors qu'elles semblaient jusque-là dans l'impasse, permettant l'adoption de deux décisions-cadres de grande importance :

— **la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen** : entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, cette nouvelle procédure a révolutionné la pratique de l'extradition entre États de l'Union européenne en la rendant quasi automatique, notamment par la suppression du contrôle de la double incrimination pour une liste de 32 infractions graves, dont le terrorisme ;

— **la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme** constitue également une avancée importante puisqu'elle permet d'harmoniser la définition du terrorisme entre les États de l'Union européenne, alors même que seuls six États incriminaient spécifiquement le terrorisme, situation à l'origine jusque-là de graves problèmes en matière d'entraide judiciaire pénale.

B. LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DÉCISIONS DE JUSTICE

La création d'un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* », qui constitue l'un des objectifs majeurs de l'Union⁽¹⁾, implique d'une part la reconnaissance mutuelle des décisions de justice rendues dans chacun des États membres et d'autre part que les citoyens européens puissent compter sur des garanties d'un niveau équivalent dans tous les États de l'Union.

1. Le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice a été posé...

Lors du **Conseil européen de Tampere en octobre 1999**, il a été **convenu que le principe de la reconnaissance mutuelle constituait « la pierre angulaire » de la coopération judiciaire, tant civile que pénale**. Le Conseil et la Commission ont alors été invités à adopter en décembre 2000 au plus tard un programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales.

Le Conseil a adopté le 22 décembre 2000 un programme de vingt-quatre mesures destinées à mettre en pratique le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale. Ces mesures reposent toutes sur un mécanisme d'assimilation de la décision étrangère à la décision nationale : toute décision prise dans un autre État membre sera reçue et exécutée par les autorités compétentes de l'État d'exécution comme s'il s'agissait d'une décision prise par son propre ordre judiciaire.

La Cour de justice des Communautés européennes a souligné l'importance de cette question dans un arrêt du 11 février 2003, en affirmant que le principe « *ne bis in idem* » implique « *nécessairement qu'il existe une confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes respectifs de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal dans les autres États membres, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente* »⁽²⁾.

En novembre 2004, le Conseil européen a adopté **le programme de La Haye**⁽³⁾, consacré au renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne et dont l'un des objectifs est d'« *améliorer les capacités communes de l'Union (...) afin d'assurer le respect des droits fondamentaux, des garanties procédurales minimales et l'accès à la justice (...)* ». Il indique également que « *la concrétisation de la reconnaissance mutuelle en tant que pierre angulaire de la coopération judiciaire suppose l'élaboration de normes équivalentes applicables aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales* ».

(1) Cf. article 2 du Traité UE.

(2) CJCE, arrêt du 11 février 2003, Gözütok et Brügger, paragraphe 33.

(3) Conclusions du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004.

En 2005 a été élaboré un plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye et la Commission a adopté une communication sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale et le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres.

2. ... mais sa mise en œuvre suppose un renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres

Le principe de reconnaissance mutuelle ne peut être efficacement mis en œuvre que dans un climat de confiance, qui suppose que l'ensemble des acteurs de la procédure pénale considèrent les décisions des autorités judiciaires des autres États membres comme équivalentes à celles rendues par les autorités judiciaires de leur propre État et ne remettent en cause ni leur compétence judiciaire, ni leur respect des droits garantissant un procès équitable.

a) Malgré la protection des droits fondamentaux dans les États membres de l'Union européenne...

L'Union européenne dispose 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, en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres et des instruments internationaux assurant la protection des droits de l'homme, telle la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette construction jurisprudentielle a été reprise à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne – qui dispose que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales –, et a été complétée par la proclamation de la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** en décembre 2000. Celle-ci reste dépourvue de force juridique contraignante, mais le Tribunal de première instance et même, dans une décision récente ⁽¹⁾, la Cour de justice, s'y réfèrent dans leurs arrêts.

La Charte proclame les droits civils, politiques, économiques et sociaux garantis aux citoyens européens et fait la synthèse des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres. Son chapitre intitulé « Justice » consacre le droit à un procès équitable (article 47) et prévoit le respect des droits de la défense de toute personne accusée d'une infraction (article 48). Elle garantit également le respect de la présomption d'innocence, ainsi que la légalité et la proportionnalité des délits et des peines. Elle étend enfin le principe « *ne bis in idem* » à l'intégralité de l'Union.

(1) CJCE, 27 juin 2006, Parlement c. Conseil, paragraphe 38.

b) ... les difficultés rencontrées, notamment dans la mise en œuvre de la législation sur le mandat d'arrêt européen, ont montré que la confiance mutuelle ne se décrète pas et doit encore être confortée

Des difficultés importantes, traduisant un manque de confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des États membres, sont apparues dans l'application du mandat d'arrêt européen. Plusieurs États membres ont ainsi ajouté des motifs de refus non prévus par la décision-cadre dans leur loi de transposition, ce qui a conduit dans certains cas leurs juridictions à opérer un véritable contrôle de fond des décisions rendues par les juridictions de l'État membre d'émission.

En juillet 2005, la Cour constitutionnelle fédérale allemande, le *Bundesverfassungsgericht*, a déclaré inconstitutionnelle la loi de transposition du mandat d'arrêt européen⁽¹⁾, décision qui a conduit la plupart des États membres à refuser d'exécuter les mandats d'arrêt européens émis par les juridictions allemandes, et à les transformer en procédures d'extradition. Le Tribunal constitutionnel polonais et Cour suprême chypriote ont également estimé que la remise des ressortissants de leur pays ne pourrait se faire sans une révision de la Constitution.

Une autre manifestation du manque de confiance mutuelle est à trouver dans certaines décisions rendues par des juridictions nationales. En dépit du fait que tous les pays membres de l'Union sont signataires de la Convention européenne des droits de l'homme, le crédit accordé aux systèmes de justice pénale des autres États membres n'est pas toujours suffisant, ainsi qu'en témoigne, par exemple, le fait que dans l'affaire *R v. Secretary of State ex parte Ramda* (27 juin 2002), la High Court britannique a indiqué que le statut de signataire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de la France ne pouvait être invoqué pour répondre totalement aux plaintes relatives au caractère équitable du procès de l'intéressé. De même, dans l'affaire *Irastorza Dorronsoro* (16 mai 2003), la Cour d'appel de Pau a refusé de faire droit à une demande d'extradition présentée par l'Espagne au motif qu'on soupçonnait qu'un codéfendeur avait été « torturé » par des agents de police espagnols.

Dans ce contexte, la Commission européenne a jugé nécessaire qu'un texte vienne encourager le respect systématique par les États membres des garanties procédurales, notamment par un accord entre États membres sur une conception commune d'un « procès équitable ». Selon elle, le nombre de recours portés devant la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que sa jurisprudence prouvent que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'est pas universellement respectée. « *Accroître la visibilité des garanties applicables devrait permettre à tous les acteurs des systèmes de justice pénale de mieux connaître les droits prévus et, partant, de faciliter le respect de ses droits* » (§10. de l'exposé des motifs de la proposition de décision-cadre relative aux droits procéduraux).

(1) Une nouvelle loi de transposition a été adoptée le 20 juillet 2006 qui est entrée en vigueur le 2 août dernier.

II. LES PROJETS D'ACTES SOUMIS À L'EXAMEN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE RELATIVE A CERTAINS DROITS PROCÉDURAUX ACCORDÉS DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES (E 2589)

Cette proposition de décision-cadre⁽¹⁾, déposée par la Commission européenne le 28 avril 2004, a pour objet de **définir un socle minimal de droits procéduraux devant être accordés aux personnes suspectées d'avoir commis des infractions pénales dans les États de l'Union européenne**. Elle fait suite au Livre vert publié par la Commission en février 2003 sur les garanties procédurales accordées aux personnes mises en cause dans le cadre de procédures pénales⁽²⁾, ainsi qu'à une audition publique organisée par la Commission en juin 2003.

Ce texte organise les modalités d'exercice de certains des droits fondamentaux reconnus tant par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – en particulier son article 6 qui garantit le droit à un procès équitable – que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, **dans le but de réduire les écarts qui peuvent subsister entre les niveaux de garanties procédurales appliqués par les différents États membres**, ce qui doit avoir pour effet de faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Selon M. Antonio Vitorino, commissaire chargé de la justice et des affaires intérieures au moment de l'élaboration de ce texte, l'objectif de celui-ci est d'assurer « *le juste équilibre entre la recherche de la sécurité et la garantie des libertés fondamentales* ».

1. Le contenu de la proposition de décision-cadre dans sa version initiale

La Commission européenne a retenu, à ce stade, quatre droits de la défense qui sont particulièrement importants dans le cas de suspects étrangers – et donc dans le cadre de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice – et qui facilitent l'accès à d'autres droits : il s'agit du droit à l'assistance d'un avocat, avant comme pendant le procès, de l'accès gratuit aux services d'un interprète et d'un traducteur, du droit de communiquer – notamment avec les autorités consulaires dans le cas de suspects étrangers – et du droit à l'information des suspects sur leurs droits – qui se traduit par la remise d'une « déclaration des droits » écrite dans leur langue. S'ajoute à ces quatre droits l'obligation, pour les États membres, d'accorder une attention particulière à certaines personnes vulnérables, car inca-

(1) 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).

(2) Livre vert sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales, COM (2003) 75 final, 19 février 2003.

pables de comprendre ou de suivre la procédure dans laquelle elles sont mises en cause.

La Commission européenne a cependant souligné que ce texte constitue seulement une « *première étape* » : d'autres mesures sont envisagées, au sujet notamment du respect de la présomption d'innocence (cf. **B.**) ainsi que de l'obtention, du traitement et de l'utilisation d'éléments de preuve. La Commission a également annoncé la publication prochaine d'un Livre vert sur le droit à la mise en liberté provisoire sous caution.

a) Le champ d'application de la proposition de décision-cadre

Le champ d'application de la proposition est défini à l'article 1^{er} 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 ou à la suite d'un recours formé à l'issue de procédures de ce type* », les droits garantis par la décision-cadre s'appliquant 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, c'est-à-dire avant sa mise en accusation formelle) et jusqu'à son jugement définitif.

Il est important également de noter que les termes « *suspects et personnes mises en cause d'origine étrangère* » désignent les personnes qui ne sont pas ressortissantes du pays dans lequel elles sont arrêtées, qu'elles viennent d'un autre État membre de l'Union ou soient ressortissantes de pays tiers ⁽¹⁾.

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

b) Les droits garantis par la décision-cadre

• Le droit à l'assistance d'un avocat

L'article 2 de la décision-cadre reconnaît à tout suspect, s'il souhaite en bénéficier, le droit à l'assistance d'un avocat « *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. Le texte prévoit par ailleurs (article 3) que les États membres doivent veiller tout particulièrement à ce que l'assistance d'un avocat soit fournie aux suspects placés dans certaines situations particulières – qu'ils soient placés en détention provisoire, mineurs ou bien encore passibles d'une peine maximale supérieure à un an d'emprisonnement. L'article 5 prévoit

(1) Une distinction entre ces groupes de personnes aurait pu être considérée comme discriminatoire et de nature à compromettre l'objectif de renforcement de la confiance de chaque État membre dans le système de justice pénale des autres États membres.

par ailleurs la gratuité, totale ou partielle, des frais liés à l'assistance d'un avocat si le suspect n'est pas en mesure d'y faire face, les États membres conservant la faculté de vérifier ensuite la réalité des moyens financiers de la personne concernée.

Les États doivent par ailleurs assurer l'effectivité de l'assistance fournie par l'avocat, en veillant à ce que seuls les avocats relevant de la définition donnée par la directive 98/5/CE⁽¹⁾ aient le droit de fournir ladite assistance et en organisant la possibilité, en cas de nécessité, du remplacement du premier avocat choisi.

Il convient de rappeler que le droit à un défenseur est par ailleurs 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. Le principe de l'effectivité de l'assistance fournie est par ailleurs explicité par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg (cf. *arrêt Artico c. Italie* du 13 mai 1980).

• ***Le droit de bénéficier gratuitement de services d'interprétation et de 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, et ce dans les meilleurs délais. Ce droit s'étend à toutes les séances d'interrogatoire de police, à toutes les rencontres entre le suspect et son avocat et chaque fois que la présence du prévenu ou de l'accusé est requise à l'audience. 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.

Les États membres doivent par ailleurs 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 par l'article 9, afin de permettre, en cas de litige, un contrôle de la qualité de l'interprétation – et uniquement de celle-ci.

Là encore, 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*

(1) 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 État membre autre que celui où la qualification a été acquise.

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 Cour européenne des droits de l'homme a ajouté à ce droit celui de voir les pièces écrites présentant un intérêt dans la procédure⁽¹⁾ traduites dans une langue que l'accusé comprend (CEDH, 19 décembre 1989, *Kamasinski c. Autriche*).

Pour autant, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que ce droit n'est pas toujours respecté par les États membres. Ainsi, dans l'affaire *Cuscani c. Royaume-Uni*⁽²⁾, la Cour a conclu à une violation de l'article 6 car la juridiction avait proposé de faire appel au frère du défendeur comme interprète. De même, la Commission a observé qu'au cours des interrogatoires de police, un interprète qualifié n'est pas toujours présent : il est ainsi parfois fait appel aux services de non-professionnels ayant certaines connaissances de la langue de la personne mise en cause. La Commission a également relevé que certains États avaient des difficultés à recruter suffisamment de traducteurs et d'interprètes judiciaires.

• *Le droit de communiquer*

La proposition de décision-cadre de la Commission reconnaît par ailleurs à tout suspect placé en détention provisoire le droit d'obtenir que sa famille, des personnes assimilées à sa famille ou des personnes de son lieu de travail soient informées dès que possible de son placement en détention. Cette information peut être faite par l'intermédiaire d'un tiers, au nom de la personne détenue, si la protection des éléments de preuve l'exige.

Ce droit pourra, s'agissant de ressortissants d'États non membres de l'Union, être réalisé par le biais des autorités consulaires, étant entendu que les ressortissants étrangers peuvent refuser de rencontrer un fonctionnaire consulaire s'il s'agit de demandeurs d'asile ou de réfugiés fuyant des persécutions dans leur pays d'origine. Dans ce cas, ils pourront se faire assister par une organisation internationale humanitaire.

Il est important de noter là encore que le droit de communiquer avec ses autorités consulaires est d'ores et déjà 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.

(1) Il s'agit d'un droit limité à la traduction des documents que la personne mise en cause « doit comprendre pour bénéficier d'un procès équitable » et non d'un droit à la traduction de toutes les pièces du dossier. Il appartient à l'avocat du suspect de demander la traduction de tout document qu'il considère nécessaire.

(2) CEDH, 24 septembre 2002, *Cuscani c. Royaume-Uni*.

• ***L'information des suspects sur leurs droits***

L'article 14 du texte impose aux États membres l'obligation de veiller à ce que tous les suspects placés en détention ou arrêtés soient informés par écrit de leurs droits fondamentaux. Il est prévu que doit leur être remis, dès que possible après leur arrestation, une « *déclaration des droits* », document normalisé devant être disponible dans toutes les langues officielles de l'Union dans les commissariats de police et qui doit être signé par le suspect et par un agent de police.

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.

• ***Le droit à une « attention particulière » pour les personnes vulnérables***

Certains suspects sont placés dans une situation désavantageuse par rapport à la population moyenne - du fait de leur âge (mineurs), de leur état physique, mental ou émotionnel - pour comprendre ou suivre une procédure. Ces personnes doivent bénéficier d'une attention particulière, afin que soit garanti le respect de leurs droits individuels. Policiers et juges seront tenus d'examiner si le suspect a besoin d'une attention particulière et de prendre, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour offrir à cette personne l'attention que sa situation exige.

La nature de cette attention particulière dépendra de la situation : il pourra s'agir de l'obligation pour les mineurs d'être accompagnés d'un adulte, d'une assistance médicale si nécessaire, de l'enregistrement audio ou vidéo des interrogatoires.

Si 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 a cependant jugé que le droit d'un accusé à participer réellement à son procès inclut le droit non seulement d'y assister, mais aussi d'entendre et de suivre les débats⁽¹⁾. 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⁽²⁾.

(1) CEDH, 23 février 1994, *Stanford c. Royaume-Uni*.

(2) CEDH, 19 décembre 1999, *T. c. Royaume-Uni* ; CEDH, 5 juin 2004, *S.C. c. Royaume-Uni*.

c) L'évaluation et le suivi de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle

Pour que s'instaure une réelle et durable confiance mutuelle entre les États membres, il est nécessaire que les normes minimales communes ainsi établies soient respectées de manière stricte et visible par tous les autres États. C'est pourquoi l'article 15 prévoit un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre de la décision-cadre.

Placé sous le contrôle de la Commission, il repose sur une obligation de collecte de données à la charge des États membres, qui devront communiquer un certain nombre de statistiques, dont la liste figure à l'article 16. Il s'agit, notamment, du nombre de personnes interrogées en lien avec une accusation pénale, du pourcentage d'affaires dans lesquelles l'assistance d'un avocat a été gratuite, de la part des affaires dans lesquelles les services d'un interprète ont été demandés ou du nombre de déclarations des droits remises aux suspects, ainsi que de leur répartition par langue. Le cas échéant, la Commission pourra charger un organisme extérieur, comme un groupe d'experts indépendants, d'analyser ces informations.

À l'invitation du Parlement européen a été créé en 2003 un réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, qui présente un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union. Ces experts s'assurent notamment du respect des articles 47 – « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial (...)* » – et 48 – « (...) *le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé* » – de la Charte des droits fondamentaux. Leurs travaux pourraient être exploités par la Commission dans ce cadre.

2. Les difficultés soulevées par cette proposition de décision-cadre ont conduit à la réduction progressive de sa portée au fil des négociations

a) Une négociation rendue ardue du fait des difficultés posées par le texte

Les discussions sur ce texte ont progressé très difficilement du fait des réticences de nombreux États membres. **La diversité de leurs systèmes procéduraux, combinée à l'exigence de l'unanimité en matière pénale, a rendu les négociations particulièrement ardues.** Le texte a été examiné à deux reprises par le Conseil « Justice et affaires intérieures », les 1^{er} et 2 décembre 2005 et les 1^{er} 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 ont porté, 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.

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 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 tant du texte de la Convention que de la jurisprudence de la Cour européenne, 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. S'y ajouterait aussi peut-être un certain intérêt procédural dans les États membres qui ont opéré la déclaration prévue à l'article 35.3 *b* du 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 de Luxembourg, 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.

Mais la duplication de droits procéduraux existant déjà dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales présente surtout des **risques certains**, ainsi que l'ont noté plusieurs États membres, dont le Royaume-Uni, la République tchèque, l'Irlande, Chypre, Malte et la Slovaquie :

— risque d'affecter la marge d'appréciation que reconnaît la Cour européenne aux États contractants dans l'application de la Convention. La souplesse autorisée par la Convention disparaîtrait.

— **risque de voir apparaître des 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.**

Pour tenir compte de ces réticences, la présidence autrichienne a proposé d'ajouter un paragraphe à l'article 1^{er}, 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^{er} 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 États membres de rester en deçà de ces droits.

Pour autant, la disposition ajoutée n'est pas aussi claire que les articles 52 et 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui pourraient servir de référence sur ce point. Le paragraphe 3 de l'article 52 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 ». Aux termes de l'article 53, « 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 États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres ».

b) Les évolutions de la définition et de la portée des droits garantis au long des négociations : un appauvrissement progressif du contenu du texte

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

Plusieurs États membres ont ainsi contesté l'étendue du droit à l'assistance d'un avocat, souhaitant notamment qu'il ne s'applique pas aux interrogatoires de police ou puisse être reporté, 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.

Les États membres ont dès lors 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, le texte ne prévoyant plus que des normes générales, sans préciser en détail les modalités d'exercice des différents droits.

Le droit à l'assistance d'un avocat a ainsi été considérablement réduit, notamment par la suppression de la référence aux « *meilleurs délais* » ou à la qualité des avocats qui 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.

c) À la suite de la contribution décisive du Conseil de l'Europe, la Présidence allemande a établi une nouvelle proposition de texte

■ **Dans une contribution d'octobre 2006, très attendue du fait du problème maintes fois soulevé de la compatibilité de la décision-cadre avec la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a déclaré partager pleinement l'objectif de l'Union européenne de renforcer la confiance mutuelle entre États membres.** Dans ce cadre, il reconnaît l'importance d'un socle minimum de principes communs en matière de droits procéduraux.

Il s'est déclaré très favorable à ce qu'un texte communautaire vienne faire progresser le respect des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, soit par l'approfondissement de leur contenu, soit par l'élargissement de leur champ d'application.

Le Conseil de l'Europe a cependant pointé les difficultés posées par le texte de la décision-cadre : il a ainsi dénoncé un risque d'insécurité juridique qui pourrait naître de l'incohérence entre le contenu des principes définis par la décision-cadre et ceux garantis par la Convention européenne, telle qu'interprétés par la Cour européenne. Il convient d'éviter que les États soient placés devant des obligations contradictoires par deux textes distincts à valeur contraignante. Il faut aussi éviter de possibles conflits de jurisprudence entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg, qui pourraient être saisies des mêmes affaires, la première saisie d'un renvoi préjudiciel sur l'application d'une disposition de la décision-cadre et la seconde par un citoyen s'estimant lésé par l'application à son propre cas de cette disposition par une juridiction.

De ce risque d'insécurité juridique, le Conseil tire trois exigences pour la décision-cadre :

— la décision-cadre doit se fonder sur les principes définis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et appliqués par la Cour européenne et employer des termes les plus proches possibles pour éviter tout risque de discordance, à l'image de ce qui a été fait pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux ;

— l'application des principes de la décision-cadre ne doit pas aboutir à l'application d'un régime de protection inférieur à celui offert par la Convention ;

— dans les cas où la décision-cadre va au-delà de la Convention, il devra être clairement précisé s'il s'agit d'instaurer des niveaux de garanties plus élevés ou s'il s'agit seulement de préciser la manière d'appliquer les principes existants.

■ L'Allemagne, qui assure la Présidence de l'Union Européenne depuis le 1^{er} janvier dernier, a fait de l'aboutissement des négociations sur la décision-cadre relative aux droits procéduraux une des priorités des six prochains mois. Elle a élaboré un nouveau texte qui prend en compte les remarques du Conseil de l'Europe et aligne le champ d'application de la nouvelle décision-cadre sur celui des articles 5 et 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La proposition allemande reprend les droits procéduraux suivants :

— le droit à l'assistance d'un avocat, gratuite pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes ;

— le droit à l'interprétation et à la traduction des documents nécessaires à un procès équitable dans la langue que comprend la personne suspectée ;

— le droit pour une personne mise en cause ou arrêtée d'être informée rapidement des raisons de sa mise en cause ou de son arrestation et de ses droits fondamentaux en matière de procédure.

Ce texte reprend également le principe de l'évaluation de l'application de la décision-cadre et de l'obligation pour les États membres de fournir toutes les informations nécessaires à ce travail d'évaluation, ainsi que la clause de non-régression.

3. Les problèmes soulevés par ce nouveau texte et le contenu de la future de résolution de l'Assemblée nationale

a) Le texte de la décision-cadre pose un certain nombre de difficultés

■ 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 européenne s'appuie sur l'article 31, paragraphe 1 *c*, du Traité sur l'Union européenne (TUE), en vertu duquel 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 États membres* ». La Commission considère qu'il est possible d'assurer cette compatibilité en prévoyant notamment un rapprochement des règles procédurales minimales des États membres pour améliorer la confiance mutuelle. La proposition de décision-cadre 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 État membre à remettre l'un de leurs ressortissants aux autorités judiciaires d'un autre État membre.

Plusieurs États membres, dont l'Irlande, l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie, le 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 ⁽¹⁾ et le fait que les règles proposées par la Commission s'appliqueront à des situations strictement internes, sans aucun élément transfrontalier.

Ces délégations 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 États 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.

(1) Cette lacune devait être comblée par l'article III-270, paragraphe 2, du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Entre-temps, le service juridique du Conseil a rendu un avis 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 comporter l'objectif d'une plus grande compatibilité entre les règles applicables aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales, qui accroîtra la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des différents États membres. L'application de la décision-cadre à des affaires purement internes ne serait pas contraire au traité, dans la mesure où il est impossible en pratique de prévoir dans quelles affaires la coopération judiciaire d'un autre État 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.

Votre rapporteur estime, tout comme Christian Philip, rapporteur au nom de la Délégation pour l'Union européenne, que ce raisonnement n'est pas entièrement convaincant. On pourrait tout à fait imaginer d'appliquer les droits procéduraux prévus par le texte au seul 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 comportait ainsi des garanties procédurales, telles que le droit de bénéficier d'un conseil et d'un interprète. 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, en fait l'un des critères principaux de détermination des compétences de l'Union. Ce point devrait être clarifié par le Conseil.

Par ailleurs, 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 à démontrer qu'il n'existe pas, dans les traités actuels, une telle base juridique.

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 que votre rapporteur ne juge pas souhaitable. Il serait assurément 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 États 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.

■ **La définition des « procédures pénales » fournie par l'article 1^{er} du texte apparaît trop vague**

L'article 1^{er} de la décision-cadre dans sa version initiale prévoyait que celle-ci s'appliquerait 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 l'égard d'une accusation pénale ». Plusieurs États membres ont jugé cette définition du champ d'application insuffisamment précise.

Le champ d'application du texte proposé par l'Allemagne n'est pas plus satisfaisant : le 2. de son article 1^{er} dispose : « il convient d'interpréter les termes « accusée(s) d'une infraction pénale » et « arrêtée(s) » conformément à l'interprétation que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme donne des articles 5 et 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et le 4. de ce même article : « Sauf si la présente décision-cadre en dispose autrement, le sens et le champ d'application de ses dispositions qui correspondent à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ».

L'objet de cette précision est louable : il s'agit d'éviter les risques d'insécurité juridique liés à la coexistence de définitions alternatives de mêmes droits par la Convention et la décision-cadre. Pour autant, le champ d'application proposé par le texte allemand n'est pas satisfaisant.

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 de la Convention : les juges européens ne s'estimant pas liés par les définitions nationales, certaines infractions qualifiées d'administratives, de disciplinaires ou de fiscales par les droits nationaux ont été considérées comme des infractions pénales par la Cour. L'article 6 a ainsi été jugé applicable, par exemple, aux sanctions prononcées en France 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 de Luxembourg serait susceptible de reprendre ou d'infléchir, en adoptant elle aussi une interprétation « autonome », votre rapporteur estime que le champ d'application de la décision-cadre devrait être plus précisément défini.

■ ***L'articulation du texte avec les mesures spécifiques à certaines formes de criminalité grave***

La législation française, comme celles de nombreux autres États membres, prévoit des dérogations pour certaines catégories d'infractions graves. 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 (cf. décision du Conseil constitutionnel, n° 2004-92 DC du 2 mars 2004) doivent être maintenues, car elles sont nécessaires à l'efficacité des enquêtes.

La proposition de décision-cadre ne comporte qu'un considérant (§ 5), à la formulation assez vague et sans portée contraignante, qui précise que les dispositions proposées « *ne devraient pas viser à porter atteinte à certaines mesures qui se fondent sur des dispositions juridiques nationales en matière de lutte contre la criminalité visant à détruire les fondements de l'État de droit. La répression de ces formes graves et complexes de criminalité, notamment le terrorisme, peut justifier certaines restrictions aux normes de procédure dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité. En tout état de cause, ces restrictions ne devraient jamais aller jusqu'à porter atteinte à la substance même des droits procédurales* ».

Votre rapporteur estime indispensable que le Gouvernement veille, 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.

b) Votre rapporteur propose deux amendements à la proposition de résolution adoptée la Délégation pour l'Union européenne

La proposition de résolution adoptée le 19 septembre 2006 par la Délégation pour l'Union européenne, qui est soumise à notre examen, aborde notamment les points suivants :

— **le champ d'application de la décision-cadre**, qu'elle suggère de limiter aux affaires comportant un élément transfrontalier, car le Traité sur l'Union européenne ne donne compétence à l'Union que dans ces affaires et non dans les procédures strictement internes;

— **l'articulation** des droits figurant dans la future décision-cadre avec ceux inscrits dans la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** ;

— l'articulation du texte avec les **mesures spécifiques à certaines formes de criminalité grave** (procédures spéciales en matière de terrorisme et de trafics de stupéfiants, notamment)

Votre rapporteur propose deux modifications au texte proposé par la Délégation pour tenir compte de la survenue de deux éléments nouveaux depuis septembre dernier : la contribution apportée par le Conseil de l'Europe, dont il convient de se féliciter, et la nouvelle rédaction de la décision-cadre par la Présidence allemande, qui pose le problème de la définition du champ d'application du texte.

B. LE LIVRE VERT RELATIF A LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE (E 3134)

La reconnaissance mutuelle des décisions de justice ne peut fonctionner efficacement que si toute personne à laquelle est adressée une décision judiciaire étrangère est certaine que celle-ci a été rendue de manière équitable, ce qui suppose que **tous les citoyens européens puissent compter sur des garanties d'un niveau équivalent dans toute l'Union.**

La présomption d'innocence est un droit fondamental reconnu dans tous les États membres de l'Union et consacré tant par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽¹⁾ que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁽²⁾.

La Commission européenne estime cependant qu'il n'est pas nécessairement compris de la même manière dans tous les États membres, et que ces divergences d'interprétation pourraient susciter des difficultés dans le cadre d'affaires transfrontalières et porter atteinte à la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires nationaux. C'est pourquoi elle a lancé une consultation auprès des États membres et des parties intéressées en présentant, le 28 avril 2006, un Livre vert sur la présomption d'innocence⁽³⁾.

L'objet de ce Livre vert est d'identifier les éléments fondamentaux susceptibles de former la base d'une définition commune de la présomption d'innocence et des droits qui en découlent. Si la consultation ainsi menée fait apparaître un besoin en ce sens, la Commission procédera à une étude approfondie en vue d'inscrire les droits attachés au principe de présomption d'innocence dans la proposition de décision-cadre sur les garanties liées à l'administration de la preuve, annoncée dans le programme de La Haye de 2004⁽⁴⁾.

(1) « Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie », article 6, paragraphe 2, de la CEDH.

(2) « Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Le respect des droits de défense est garanti à tout accusé », article 48 de la Charte.

(3) Livre vert sur la présomption d'innocence, COM (2006) 174 final, 26 avril 2006.

(4) 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 par ailleurs de déposer prochainement un autre Livre vert sur la collecte et le traitement des éléments de preuve ainsi que sur les conditions de leur recevabilité.

1. Le contenu du Livre vert

Le Livre vert pose aux États membres un certain nombre de questions relatives à la définition de la présomption d'innocence et à sa mise en œuvre.

a) La question de la définition de la présomption d'innocence

Le Livre vert propose tout d'abord **une définition des éléments constitutifs de la présomption d'innocence**, établie à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dont la Commission européenne sollicite l'approbation auprès des États membres.

Ces éléments comprennent, notamment, l'interdiction des déclarations de culpabilité préalable au procès, le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, le droit de refuser de répondre, la soumission du recours à la détention provisoire à des « raisons impérieuses », l'imposition de la charge de la preuve à l'accusation, le doute profitant toujours à l'accusé.

b) La question de l'existence de mesures spéciales au cours de la phase préalable au procès afin de garantir la présomption d'innocence

Une deuxième question porte sur l'existence, dans les différents États membres, de mesures spéciales garantissant la présomption d'innocence au cours de la phase préalable au procès. Ces mesures peuvent concerner l'interdiction de déclarer un accusé coupable d'une infraction si celui-ci n'a pas été jugé et reconnu coupable de cette infraction et les sanctions en cas de non-respect de cette interdiction, mais aussi les garanties entourant le recours à la détention provisoire.

c) La question des limites du renversement de la charge de la preuve

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 européenne estime qu'**une telle inversion est autorisée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans trois cas** : en cas d'infraction purement matérielle (où l'accusation n'a pas à prouver l'intention délictueuse, mais seulement l'élément matériel)⁽¹⁾, pour certaines infractions mineures pour lesquelles la charge de la preuve est renversée (non-respect de certaines obligations administratives, absence de communication de certains documents)⁽²⁾ ou pour des ordonnances de confiscation (d'avoirs d'origine criminelle, par exemple)⁽³⁾.

Elle interroge alors les États membres sur les circonstances dans lesquelles il est acceptable à leurs yeux de renverser la charge de la preuve. Elle souhaite par ailleurs savoir s'il existe des situations de coopération transfrontalière dans lesquelles la question de la charge de la preuve s'est avérée problématique.

(1) *Salabiaku c. France*, 1988.

(2) *Salabiaku c. France*, 1988.

(3) *Welch c. Royaume-Uni*, 9 février 1995.

d) La question du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination

La présomption d'innocence comprend le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, qui inclut le droit de se taire et le droit de ne pas être contraint de produire des preuves à charge contre soi-même, en vertu du principe « *nemo tenetur prodere seipsum* ». 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* »⁽¹⁾, et autorise l'accusé à refuser de répondre à des questions ou de produire des preuves contre lui-même.

Le droit de se taire n'est pour autant pas absolu : ainsi, la Cour européenne a jugé que, s'il existe un commencement de preuve et si la charge de la preuve a continué d'incomber à l'accusation, des conclusions négatives peuvent être tirées du refus constant de l'accusé de témoigner.⁽²⁾

La Commission estime que le droit de garder le silence exige que l'accusé soit informé de ce droit. Elle interroge les États membres sur la façon dont ils garantissent le droit de se taire et leur demande si les situations transfrontalières posent en la matière des problèmes particuliers.

La Commission souhaite également connaître les modalités de protection du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, jugeant que l'obtention de preuves à charge par la contrainte irait à l'encontre du respect du principe de présomption d'innocence.

e) La question des procédures par défaut

La Commission annonce qu'elle a l'intention de déposer un autre Livre vert sur la question des procédures par défaut (telle que la possibilité de la tenue d'un procès en l'absence de l'accusé, par exemple) et souhaite savoir, dans l'intervalle, si ces procédures sont autorisées dans les États membres et si elles soulèvent des difficultés particulières dans les situations transfrontalières.

f) La question de l'existence d'un régime spécial applicable aux infractions terroristes

De nombreux États membres ont adopté au cours des dernières années des législations spécifiques destinées à lutter contre le terrorisme, qui, malgré leur caractère exceptionnel, doivent être compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme.

En juillet 2002, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté des lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, dont l'article IX dispose qu'« *une personne accusée d'activités terroristes doit bénéficier*

(1) *Heaney et McGuinness c. Irlande*, 21 décembre 2000.

(2) *Murray c. Royaume-Uni*, 8 février 1996.

cier de la présomption d'innocence »⁽¹⁾. Ce texte précise par ailleurs les restrictions des droits de la défense qui sont compatibles avec la Convention et avec le principe de la présomption d'innocence : ces restrictions concernent les modalités d'accès et de contact avec l'avocat, les modalités d'accès au dossier ou l'utilisation de témoignages anonymes, et doivent dans tous les cas être strictement proportionnées au but poursuivi.

La Commission demande aux États membres de lui présenter le régime spécial applicable aux infractions terroristes qu'ils ont mis en place, le cas échéant.

g) La question de l'application temporelle de la présomption d'innocence

La présomption d'innocence cesse généralement d'exister dès lors que la culpabilité est établie par une juridiction. La Commission souhaite savoir à quel moment ce stade est atteint dans les différents États membres : l'est-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.

2. Les difficultés soulevées par ce texte ont été soulignées par le rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne

La dernière question du Livre vert est une question primordiale : « *Des propositions de l'Union européenne pourraient-elles apporter une valeur ajoutée dans ce domaine ?* ». Notre collègue Christian Philip a exprimé ses doutes quant à cette valeur ajoutée.

a) La présomption d'innocence est un droit fondamental reconnu dans tous les États membres...

La présomption d'innocence est d'ores et déjà reconnue dans l'ensemble des États 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 abondante du Conseil constitutionnel⁽²⁾.

La plupart des États membres ont, comme la France, placé ce droit au sommet de leur hiérarchie des normes, lui assurant une protection constitution-

(1) Lignes directrices adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002.

(2) cf. décisions n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 ; n° 89-258 DC du 8 juillet 1989 ; n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 ; n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005.

nelle. Ainsi en Espagne, l'article 24 de la Constitution affirme que chacun « a droit à la présomption d'innocence » ; en Italie, 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 » ; au Portugal, 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 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.

b) ... et garanti par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a fait de la présomption d'innocence un élément déterminant du droit à un procès équitable. Elle a défini précisément les contours de ce droit, qui s'applique avant même le début de la phase préparatoire du procès pénal ⁽¹⁾. 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* ⁽²⁾.

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

Cette indispensable souplesse n'empêche pas la jurisprudence de la Cour d'exercer une influence profonde sur la procédure pénale des États membres. Ainsi, en France, 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, notamment dans 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 sup-

(1) *Allenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995.

(2) *E. L. et autres c. Suisse*, 29 août 1997.

primé la procédure de contumace, à la suite de sa condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme ⁽¹⁾ et l'a remplacée par la procédure de défaut criminel.

c) Dès lors, la plus-value d'une intervention de l'Union européenne est très restreinte

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 État 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 États membres de l'Union européenne.

Votre rapporteur partage l'analyse développée par M. Christian Philip dans son rapport d'information et vous invite à ne pas modifier sur ce point la résolution adoptée par la Délégation pour l'Union européenne.

C. LE LIVRE VERT SUR LES CONFLITS DE COMPÉTENCES ET LE PRINCIPE *NE BIS IN IDEM* DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES (E 3072)

Du fait notamment de l'internationalisation croissante de la criminalité, il peut arriver que plusieurs États membres de l'Union européenne soient concurrentement compétents pour exercer des poursuites pénales dans une même affaire (il s'agit d'un conflit « positif » de juridiction). Or, l'existence d'une pluralité de poursuites et l'engagement de procédures parallèles portent atteinte aux droits et aux intérêts des personnes poursuivies, allant à l'encontre du principe « *ne bis in idem* », en vertu duquel nul ne peut être poursuivi, jugé ou puni deux fois pour la même infraction.

L'absence d'un mécanisme efficace et cohérent de résolution des conflits de compétence entre États membres rend difficile l'application du principe « *ne bis in idem* » au sein de l'Union : la détermination du premier État membre ayant rendu une décision définitive étant aléatoire, le principe reste soumis à de nombreuses exceptions.

C'est pourquoi la Commission européenne a déposé le 23 décembre 2005 un Livre vert sur les conflits de compétences et le principe « *ne bis in idem* » dans

(1) *Krombach c. France*, 13 février 2001.

les procédures pénales⁽¹⁾. Ce document a pour objet de lancer une large consultation sur cette question et ainsi de relancer les travaux visant à clarifier la définition de la règle « *ne bis in idem* » dans l'Union, travaux qui avaient 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 États membres.

1. La définition du principe « *ne bis in idem* » dans l'Union européenne

Si le respect du principe « *ne bis in idem* » est bien assuré à l'intérieur de tous les États membres de l'Union, son application entre États reste en revanche difficile : les contours du principe sont assez mal définis et la règle demeure soumise à de nombreuses exceptions.

Dans ce contexte, la Commission a souhaité relancer un travail interrompu après 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 et propose, à travers une série de questions contenues dans le Livre vert, de procéder à une clarification bienvenue de l'application du principe.

a) Un principe fondamental largement reconnu mais dont l'application entre États reste difficile

■ *Un principe fondamental reconnu par des conventions internationales et dont le respect à l'intérieur d'un même système juridique est bien assuré*

Principe ancien, déjà présent dans le Code d'Hammourabi (vers 1700 avant notre ère) et dans le Code Justinien, le principe « *ne bis in idem* » est aujourd'hui garanti par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte 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, garantit également ce principe dont il fait même un droit absolu auquel il ne peut être apporté aucune dérogation au titre des circonstances particulières visées par l'article 15 de cette même 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*

(1) 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).

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 Wilhelm c. Bundeskartellamt*).

En droit français, si le Conseil constitutionnel n'a pas expressément reconnu au principe une valeur constitutionnelle, il s'est cependant attaché dans ses décisions à contrôler qu'une double répression, pénale et administrative, n'entraîne pas des conséquences incompatibles avec le principe de proportionnalité⁽¹⁾. Le Conseil d'État a quant à lui 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⁽²⁾, pour son application « verticale », à l'intérieur de l'ordre juridique français, et à l'article 692 du même code⁽³⁾, pour la reconnaissance de l'autorité négative de la chose jugée à l'étranger (application « horizontale »).

■ Une application internationale soumise à de nombreuses exceptions

Si le respect du principe « *ne bis in idem* » est bien assuré à l'intérieur d'un même État, son application entre États pose des difficultés, car elle est soumise à de nombreuses exceptions.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, la règle « *ne bis in idem* » ne s'applique en principe « *qu'aux jugements émanés de la même souveraineté* »⁽⁴⁾. De même, 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 État donné.

C'est pourquoi les États 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 dispose qu'« *une personne définitivement jugée dans un État membre ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie*

(1) Cf. décisions nos 89-260 DC du 28 juillet 1989 et 97-395 DC du 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.

(2) Article 368 : « *Aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente* ».

(3) Article 692 : « *Dans les cas prévus au chapitre précédent, aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite.* »

(4) Cour de Cassation, 21 mars 1862.

dans un autre État membre [...] ». Cette disposition a été reprise par les articles 54 à 58 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990, qui s'applique entre les États membres faisant partie de l'espace Schengen.

Pour autant, les autorités nationales ayant le droit de déclencher des poursuites parallèles dans une même affaire, le principe ne joue que dans le cas où une décision de justice met fin à une procédure dans un État membre et interdit dès lors l'ouverture d'une seconde procédure dans un autre État. Le principe n'empêche pas les conflits de compétences de se produire en cas de pluralité de poursuites en parallèle dans plusieurs États.

La Convention de Bruxelles comme celle de Schengen prévoient de plus de nombreuses restrictions ou exceptions.

Le principe ne s'applique ainsi qu'à condition, en cas de condamnation, que la sanction ait été subie ou soit en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'État de condamnation, condition qui se justifie dans un système d'entraide judiciaire classique, dans le cadre duquel l'exécution d'une sanction dans un autre État membre peut s'avérer difficile, mais sans doute moins dans le cadre d'un espace pénal commun.

Les trois autres exceptions sont facultatives, chaque État signataire pouvant décider, par une déclaration déposée lors de la ratification de la Convention de Schengen, d'en faire application ou non :

L'État partie peut :

— refuser d'appliquer la règle « *ne bis in idem* » lorsque les faits incriminés ont eu lieu sur tout ou partie de son territoire (demandes de l'Autriche, de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, de la Suède et du Royaume-Uni) ;

— déroger au principe pour les infractions contre la sûreté de l'État ou contre ses intérêts essentiels (demandes de l'Autriche, du Danemark, de la Grèce et de la Finlande) ;

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

La France applique ces trois exceptions, malgré un dysfonctionnement administratif qui a empêché la transmission en temps utile de sa déclaration au dépositaire de la convention de Schengen, le Luxembourg.

■ *Des interprétations divergentes dans la définition de la portée du principe*

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.

- Concernant la définition des « *mêmes faits* », la Cour européenne des droits de l'homme elle-même semble hésiter entre une conception restrictive, selon laquelle le deuxième acte punissable doit faire l'objet de la même qualification juridique que le premier (CEDH, 30 juillet 1998, *Oliveira c. Suisse*) - si bien qu'un même fait peut être sanctionné deux fois au motif qu'il peut être décomposé en plusieurs infractions distinctes - et une conception plus extensive dans laquelle 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*).

La Cour de justice a privilégié la deuxième conception : ainsi, dans un arrêt récent (CJCE, 9 mars 2006, *Van Esbroek*) concernant un ressortissant belge, condamné en Norvège pour importation illégale de stupéfiants à une peine de cinq ans d'emprisonnement, qui, après avoir purgé sa peine 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 produits 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 de Schengen, a pu faire l'objet d'interprétations divergentes.

Qu'en est-il par exemple des alternatives aux poursuites qui éteignent l'action publique ? La Cour de justice des Communautés européennes a eu à se prononcer sur la question de l'application de l'article 54 aux transactions pénales et a répondu par l'affirmative, en dépit du fait qu'aucune juridiction n'est intervenue et que la décision prise ne revêt pas la forme d'un jugement. Elle a en effet jugé que la Convention de 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 État membre met fin, sans l'intervention d'une juridiction, à la procédure pénale engagée dans cet État, 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 Brügge*).

La Cour a en revanche jugé que ce principe ne « *trouve pas à s'appliquer à une décision des autorités judiciaires d'un État 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 État 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 l'engagement d'une autre procédure. Il serait souhaitable de prendre en compte les procédures en cours (effet dit de « litispendance »).

b) L'échec des négociations sur le projet de décision-cadre relative au principe « ne bis in idem » déposé par la Grèce en 2003

Pour mettre un terme à ces difficultés, la Grèce – qui présidait alors l'Union européenne – a décidé de déposer au premier semestre 2003 une proposition de décision-cadre relative au principe « *ne bis in idem* » avec pour objectif de parvenir à une application uniforme du principe au sein de l'Union. Elle visait à amender la Convention de Schengen pour permettre :

— de prendre en compte la litispendance, définie comme la situation née du fait que des poursuites ont été engagées contre une personne dans un État membre et n'ont pas encore abouti à un jugement. Dans une telle hypothèse, la procédure pénale engagée dans un autre État 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 », sans considération de la qualification juridique qui leur a été donnée ;

— de limiter le champ des exceptions apportées à l'application du principe « *ne bis in idem* ».

À la suite d'une communication présentée par notre collègue Daniel Garrigue, la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale avait adopté en novembre 2003 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, pour des raisons constitutionnelles, au maintien des exceptions jugées nécessaires à la préservation des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

La Délégation avait alors aussi exprimé le souhait que le Conseil d'État soit saisi de la question de la conformité à la Constitution de la suppression des exceptions au principe « *ne bis in idem* ». **Dans son avis du 29 avril 2004, le Conseil d'État 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 : porterait ainsi une atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale 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'État ou à d'autres intérêts. Les infractions visées sont, en droit français, 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 de l'exception territoriale ou de celle liée à l'auteur de l'infraction ne poserait en revanche pas de difficultés d'ordre constitutionnel.**

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

c) Le Livre vert procède à une indispensable clarification

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

Il convient donc de mettre un terme aux pratiques divergentes dans l'application du principe et de réduire au minimum les cas d'application des exceptions qui peuvent lui être apportées, pour assurer le respect de 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'État ou à d'autres intérêts fondamentaux d'un État membre devrait être maintenue.

Ce mécanisme de résolution des conflits de compétence 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.

2. Le règlement des conflits de compétence entre les États membres

La mise en place d'un mécanisme de règlement des conflits de compétences pénales entre les États membres est étroitement liée à l'application du principe « *ne bis in idem* ».

Pour que puisse fonctionner un mécanisme d'attribution des affaires aux États membres, il faut que deux conditions soient remplies :

— un échange d'informations entre toutes les autorités compétentes au sujet des affaires pendantes dans le ressort de chacune d'elles ;

— la possibilité pour les autorités chargées des poursuites dans un État membre de s'abstenir d'ouvrir une procédure si elles sont informées de l'existence de procédures pendantes dans le ressort d'autres autorités.

La Commission esquisse, dans le Livre vert, un tel mécanisme, qui devrait clairement reposer, selon l'avis de votre rapporteur, sur Eurojust.

a) Le mécanisme de détermination de l'État membre compétent proposé par la Commission européenne

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

Première étape : identification et information des « parties intéressées »

Il s'agit d'obliger les autorités de poursuite, d'enquête ou d'instruction d'un État membre qui a engagé ou est sur le point d'engager des poursuites pénales dans une affaire présentant des liens avec un autre État membre d'informer leurs homologues dans cet État. Les autorités informées pourraient alors faire part de leur intérêt, éventuellement dans un délai déterminé, de déclencher des poursuites dans l'affaire en cause. Si aucun État membre ne manifeste d'intérêt, l'État initiateur des poursuites pourrait continuer celles-ci sans consultation supplémentaire.

Deuxième étape : consultation

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

Troisième étape : règlement des différends

En cas de difficultés pour parvenir à un accord, une troisième étape reposant sur un mécanisme de règlement des différends ou de médiation, serait engagée. Un rôle de médiateur pourrait être confié à un organe de l'Union européenne, tel Eurojust. La Commission envisage également la création d'un nouvel organisme qui serait chargé de ce rôle, par exemple un groupe ou un panel composé de hauts magistrats nationaux. Cette troisième étape pourrait être déclenchée soit à la demande de tout État membre ayant manifesté un intérêt pour exercer des poursuites, soit systématiquement lorsqu'aucun accord n'a été trouvé à l'expiration d'un certain délai au cours de la deuxième étape.

Étape supplémentaire envisageable : décision contraignante prise par un organisme au niveau de l'UE ?

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'État 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'État 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.

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

Pour autant, il ne semble pas raisonnable d'opérer trop vite un choix définitif de l'État membre le mieux placé pour exercer des poursuites, de nouvelles constatations liées aux évolutions de l'enquête étant de nature à revenir sur ce choix. Il apparaît que c'est au moment de la saisine d'une juridiction nationale par une ordonnance de renvoi ou de mise en accusation que ce choix devra être opéré définitivement, car c'est à ce moment que les autorités compétentes disposent de toutes les informations nécessaires à un examen approfondi des questions de compétence. Un tel système suppose, en contrepartie, que les autorités chargées des poursuites dans un État donné ne rendent pas une ordonnance de renvoi ou de mise en accusation alors même qu'une procédure de consultation ou de règlement d'un différend est en cours.

La Commission suggère en outre d'adopter **une liste de critères pour déterminer l'État 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'État 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 (c'est une des questions posées par la Commission dans le Livre vert).

b) La nécessité d'accorder un rôle central à Eurojust

L'unité « Eurojust » a été créée par une décision du Conseil du 28 février 2002. Installée à La Haye, elle est composée de procureurs, de magis-

trats et d'officiers de police ayant des compétences équivalentes et a pour mission de faciliter, soutenir et coordonner les enquêtes pénales transfrontalières ordonnées par les parquets ou les juges d'instruction des différents États membres.

Il apparaît clairement, comme l'a souligné notre collègue Christian Philip dans son rapport d'information, qu'Eurojust est la mieux placée pour contribuer au règlement des conflits de compétences pénales entre les États membres de l'Union. Il est d'ores et déjà prévu qu'elle puisse demander aux autorités compétentes des États membres concernés par une procédure d'envisager d'accepter d'y renoncer au profit d'un autre État qui serait mieux placé pour entreprendre une enquête ou engager des poursuites sur des faits précis. Elle peut également réaliser une coordination entre les autorités compétentes des États 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 liées au naufrage du pétrolier « Le prestige », en novembre 2002, et à la pollution ayant touché les côtes françaises et espagnoles. Les autorités des deux pays ont décidé de recourir à Eurojust pour coordonner leurs procédures et déterminer dans quel État devrait se tenir, le cas échéant, un procès unique. Le collège d'Eurojust avait alors conclu que l'Espagne était mieux placée que la France, car elle avait rassemblé un plus grand nombre de preuves et parce que 800 parties lésées ont été enregistrées en Espagne contre 71 en France.

Eurojust a par ailleurs 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 pour 2003.

Dans ce cadre, **il n'apparaît pas utile - et pourrait même s'avérer contre-productif - de créer un nouvel organe, distinct d'Eurojust, chargé d'assurer le règlement des conflits de compétences. Il est au contraire souhaitable de conforter Eurojust et de renforcer son rôle en la matière, dans le cadre des dispositions des traités actuels.** À 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.

L'établissement d'une liste de critères à appliquer pour le choix de l'État membre compétent semble souhaitable. La territorialité devrait être le premier critère d'appréciation. La nationalité du mis en cause, le lieu de son arrestation, le lieu de sa résidence habituelle, le domicile des victimes - et, en cas de victimes résidant dans plusieurs États membres, l'État de la résidence de la majorité des victimes -, l'État membre sur lequel doivent être menées les principales investigations, ainsi que l'atteinte portée par les faits commis à la sûreté nationale d'un État ou d'autres intérêts fondamentaux de cet État, devraient également être pris en compte, comme le suggère le Gouvernement français dans sa réponse au Livre vert.

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

*

* *

La création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice constitue une aspiration populaire forte en Europe. En France, dans un contexte de crise de confiance qui touche tant les institutions européennes, après l'échec du référendum sur le traité constitutionnel, que l'institution judiciaire, après l'affaire dite d'Outreau, des avancées en la matière seraient assurément les bienvenues.

Pour y parvenir, il faut tout à la fois mettre en place et faire vivre des instruments permettant de lutter efficacement contre la criminalité transnationale et renforcer la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires européens.

L'ambition est grande, mais les instruments existant sont-ils suffisants pour parvenir à sa réalisation ? La mise en place du mandat d'arrêt européen et d'Eurojust au lendemain des attentats tragiques du 11 septembre 2001 montre que, dans un domaine où règne la règle de l'unanimité, aucune avancée significative ne peut avoir lieu sans une réelle volonté politique largement partagée entre les États membres.

La protection des droits fondamentaux dans l'espace pénal européen est une question cruciale. Pour renforcer la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires des États membres et plus largement la confiance que tous les citoyens européens doivent avoir dans les décisions de justice rendues dans les autres États membres, il est nécessaire de prévoir des mécanismes garantissant le même respect des droits des justiciables dans toute l'Union, objectif poursuivi par la Commission européenne dans les différents textes soumis à l'examen de notre commission des Lois.

Pour autant, les instruments que pourra mettre en place l'Union européenne en cette matière devront répondre à deux exigences :

— **constituer une réelle valeur ajoutée par rapport aux garanties existantes, telles celles prévues par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.** Compte tenu des difficultés liées au respect de la règle de l'unanimité qui s'applique pour les affaires relevant du « troisième pilier », le risque est grand en effet de voir adoptés par l'Union des textes ne reprenant que des garanties minimales, correspondant au plus petit dénominateur commun aux États membres ;

— **respecter le principe de subsidiarité, selon lequel l'Union ne doit intervenir que si son action est plus efficace que celle des États membres :** en matière de protection des droits procéduraux, il s'agit de la définition de principes fondamentaux communs et non d'harmonisation des systèmes procéduraux, à charge pour les États membres de les mettre en œuvre sous le contrôle des juridictions nationales et européennes.

Votre rapporteur tient enfin à souligner l'importance, à côté des textes communautaires, d'initiatives décentralisées, qui sont de nature à conforter la confiance mutuelle. Il en va ainsi du **développement de relations directes entre les juridictions nationales des différents États**, qui fait exister, parallèlement à la coopération verticale qui lie toutes les juridictions nationales à la Cour de Justice de Luxembourg dans une organisation pyramidale, une coopération horizontale entre juridictions de même niveau dans les différents États membres. Cette coopération, qui se traduit notamment par l'organisation de stages de magistrats d'une durée de deux ans à l'étranger, est de nature à développer un sentiment d'appartenance à une même communauté judiciaire et à accroître le sentiment de confiance entre magistrats.

« De cette coopération plus active naîtra une vision commune de la justice européenne et une culture partagée de la justice, vue comme un bien public de l'Europe », ainsi que l'a déclaré M. Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation lors de la rentrée solennelle de la Cour le 8 janvier dernier. À cette même occasion, M. Franco Frattini, Vice-Président de la Commission européenne, Commissaire pour la Justice, Liberté et Sécurité, invité par la Cour à prononcer une allocution sur le thème de « *L'Europe de la Justice* » a plaidé pour le renforcement d'un réseau européen de formation des juges, idée à laquelle nous ne pouvons qu'adhérer.

*

* *

La Commission a examiné la proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 24 janvier 2007. Après l'exposé du rapporteur, M. Jérôme Lambert s'est déclaré favorable, au nom du groupe socialiste, aux orientations de la proposition de résolution, conformément à la position qu'il avait adoptée lors de la discussion de cette proposition par la Délégation pour l'Union européenne.

La Commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

La Commission a été saisie de deux amendements du rapporteur qui a précisé que, sans remettre en cause la logique qui sous-tend la proposition de la Délégation, ils tiraient les conséquences des évolutions récentes de la négociation à Bruxelles sur la décision-cadre relative aux droits procéduraux.

Il a indiqué que le premier de ces amendements prévoit que la future décision-cadre sur les droits procéduraux devra comporter une définition précise des procédures pénales visées, afin de d'éviter les risques d'insécurité juridique liés à la coexistence de définitions différentes des mêmes droits par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et par la décision-cadre et de limiter l'intervention de l'Union à son champ de compétence défini par le Traité sur l'Union européenne.

La Commission a *adopté* cet amendement, dont la rédaction a été rectifiée à l'initiative de M. Guy Geoffroy.

Le rapporteur a ensuite proposé un amendement tendant à prendre en compte la contribution du Conseil de l'Europe aux travaux d'élaboration de la future décision-cadre sur les droits procéduraux. M. Michel Piron ayant souligné l'évidence de la nécessité d'une articulation entre la décision-cadre et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article unique ainsi modifié de la proposition de résolution.

*

* *

À l'issue de ce débat, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a adopté la proposition de résolution, ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ 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),
- ④ 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),
- ⑤ Vu le Livre vert sur la présomption d'innocence (COM [2006] 174 final/n° E 3134),
- ⑥ **I. — Sur les principes directeurs que l'Union européenne devrait respecter en matière de procédure pénale :**
- ⑦ 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 ;
- ⑧ 2. Rappelle qu'il appartient ensuite aux États membres de mettre en œuvre ces principes fondamentaux conformément à leurs traditions et systèmes juridiques, sous le contrôle des juridictions européennes ;
- ⑨ **II. — Sur la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales :**
- ⑩ 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 États membres ;
- ⑪ 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 ;
- ⑫ 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 ;

- ⑬ 6. Suggère que la future décision-cadre comporte une définition précise des « procédures pénales » visées, dont le champ doit être limité aux domaines de compétences accordés à l'Union par le Traité sur l'Union européenne ;
- ⑭ 7. 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 ;
- ⑮ 8. Rappelle l'importance de l'articulation de la future décision-cadre avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le but d'éviter l'apparition de jurisprudences parallèles et potentiellement contradictoires, et se félicite de la contribution du Conseil de l'Europe aux travaux d'élaboration de la future décision-cadre ;
- ⑯ 9. 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 ;
- ⑰ **III. — Sur le Livre vert sur la présomption d'innocence :**
- ⑱ 10. 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 ;
- ⑲ 11. 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 États membres et qu'une action de l'Union européenne sur ce sujet n'apporterait aucune valeur ajoutée ;
- ⑳ **IV. — Sur le Livre vert sur les conflits de compétences et le principe « *ne bis in idem* » dans les procédures pénales :**
- ㉑ 12. 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 États membres pose des difficultés certaines ;
- ㉒ 13. 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'État ou à d'autres intérêts fondamentaux, qui découle d'exigences constitutionnelles ;
- ㉓ 14. Suggère que le futur instrument inclue 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 ;
- ㉔ 15. Souhaite qu'un mécanisme efficace et cohérent de règlement des conflits de compétences reposant sur Eurojust soit mis en place ;

- ② 16. 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.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Proposition de résolution sur les droits fondamentaux dans l'espace pénal européen	Proposition de résolution sur les droits fondamentaux dans l'espace pénal européen
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
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),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu le Livre vert sur les conflits de compétences et le principe <i>ne bis in idem</i> dans le cadre des procédures pénales (COM [2005] 696 final/ n° E 3072),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu le Livre vert sur la présomption d'innocence (COM [2006] 174 final/n° E 3134),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
I. — Sur les principes directeurs que l'Union européenne devrait respecter en matière de procédure pénale :	I. — <i>(Alinéa sans modification)</i>
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 ;	1. <i>(Sans modification)</i>
2. Rappelle qu'il appartient ensuite aux États membres de mettre en œuvre ces principes fondamentaux conformément à leurs traditions et systèmes juridiques, sous le contrôle des juridictions européennes ;	2. <i>(Sans modification)</i>
II. — Sur la proposition de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales :	II. — <i>(Alinéa sans modification)</i>
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 États membres ;	3. <i>(Sans modification)</i>
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 ;	4. <i>(Sans modification)</i>

Texte de la proposition de résolution

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 États 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 États membres pose des difficultés certaines ;

Conclusions de la Commission

5. *(Sans modification)*

6. *Suggère que la future décision-cadre comporte une définition précise des « procédures pénales » visées, dont le champ doit être limité aux domaines de compétences accordés à l'Union par le Traité sur l'Union européenne ;*

7. *(Sans modification)*

8. *Rappelle l'importance de l'articulation de la future décision-cadre avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le but d'éviter l'apparition de jurisprudences parallèles et potentiellement contradictoires, et se félicite de la contribution du Conseil de l'Europe aux travaux d'élaboration de la future décision-cadre ;*

9. *(Sans modification)*

III. — *(Alinéa sans modification)*

10. *(Sans modification)*

11. *(Sans modification)*

IV. — *(Alinéa sans modification)*

12. *(Sans modification)*

Texte de la proposition de résolution

Conclusions de la Commission

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'État ou à d'autres intérêts fondamentaux, qui découle d'exigences constitutionnelles ;

13. *(Sans modification)*

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. *(Sans modification)*

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

15. *(Sans modification)*

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.

16. *(Sans modification)*

PERSONNE ENTENDUE PAR LE RAPPORTEUR

- M. Christian PHILIP, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne