

N° 279

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur les **projets européens de réforme de Schengen et du droit pénal,***

Par M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Éliane ASSASSI, M. Christophe BÉCHU, Mmes Esther BENBASSA, Corinne BOUCHOUX, MM. Christian COINTAT, Félix DESPLAN, Yves DÉTRAIGNE, Patrice GÉLARD, Mlle Sophie JOISSAINS, MM. Jean-René LECERF, Jean-Yves LECONTE, Jean-Pierre MICHEL, Alain RICHARD et Mme Catherine TASCA,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugéy, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA RÉFORME DE L'ESPACE SCHENGEN</b> .....	11
A. LE CONTEXTE : DES ARRIVÉES IMPORTANTES DE MIGRANTS EN PROVENANCE DU MAGHREB ET DE LA TURQUIE .....	11
B. LE PROJET DE RÉFORME DE L'ESPACE SCHENGEN .....	11
1. <i>Une nouvelle procédure d'évaluation</i> .....	14
2. <i>Une nouvelle procédure pour le rétablissement des contrôles aux frontières             intérieures</i> .....	15
3. <i>La prise en compte des flux migratoires d'importance exceptionnelle</i> .....	16
4. <i>Un accord difficile mais absolument nécessaire</i> .....	17
a) Des États-membres très réticents .....	17
b) Le déficit de « gouvernance » et la crise de Schengen .....	17
<b>II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU DROIT D'ACCÈS À UN AVOCAT DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES ET AU DROIT DE COMMUNIQUER APRÈS L'ARRESTATION</b> .....	19
A. UNE PROPOSITION DE DIRECTIVE QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA « FEUILLE DE ROUTE » DU CONSEIL DU 30 NOVEMBRE 2009 .....	19
1. <i>Une harmonisation progressive des procédures pénales des États membres</i> .....	19
2. <i>La proposition de directive élaborée par la Commission européenne</i> .....	20
3. <i>Une proposition de directive soutenue par l'Allemagne</i> .....	21
B. UNE PROPOSITION DE DIRECTIVE QUI ÉLARGIRAIT SUBSTANTIELLEMENT LA PLACE DE L'AVOCAT DANS LA PHASE PRÉPARATOIRE DU PROCÈS PÉNAL EN FRANCE .....	22
1. <i>Une proposition qui va au-delà des choix retenus par le législateur dans la loi du             14 avril 2011 relative à la garde à vue</i> .....	22
2. <i>Une proposition qui suscite certaines réserves</i> .....	23
<b>III. LE PROJET D'INSTAURATION D'UN PARQUET EUROPÉEN</b> .....	24



**LISTE DES MEMBRES  
DE LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS**

---

- **M. Jean-Pierre SUEUR**, président de la commission des lois.
- **Mme Éliane ASSASSI**
- **M. Christophe BÉCHU**
- **Mme Esther BENBASSA**
- **Mme Corinne BOUCHOUX**
- **M. Christian COINTAT**
- **M. Félix DESPLAN**
- **M. Yves DÉTRAIGNE**
- **M. Patrice GÉLARD**
- **Mlle Sophie JOISSAINS**
- **M. Jean-René LECERF**
- **M. Jean-Yves LECONTE**
- **M. Jean-Pierre MICHEL**
- **M. Alain RICHARD**
- **Mme Catherine TASCA**



Mesdames, Messieurs,

Une délégation de membres de la commission des lois s'est rendue à Bruxelles les 9 et 10 novembre 2011 afin d'interroger les représentants des principales institutions de l'Union européenne sur les textes communautaires en cours de discussion entrant dans le champ de compétences de la commission.

Il s'agissait, d'une part, de contribuer à définir la position que la commission des lois pourrait être amenée à faire valoir auprès du pouvoir exécutif au cours du processus de négociation de ces textes, d'autre part, de préparer la transposition en droit interne de ceux-ci le moment venu.

Trois sujets ont principalement été abordés au cours de ce déplacement :

- la révision des règles de fonctionnement de l'espace Schengen ;
- la proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans les procédures pénales ;
- l'opportunité de créer un parquet européen, comme le traité de Lisbonne le permet.

Le présent compte-rendu vise à faire le point sur ces trois sujets, à la lumière des échanges que la délégation de votre commission a pu avoir avec les personnalités suivantes :

**-Mme Cecilia Malmström**, commissaire européen en charge des affaires intérieures, et les membres de son cabinet ;

**-M. Martin Selmayr**, chef de cabinet de **Mme Viviane Reding**, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté ;

**-M. Carlos Coelho**, rapporteur à la commission LIBE du Parlement européen pour les questions relatives à l'espace Schengen ;

**-M. Julian Schutte**, directeur général adjoint du service juridique du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, et Mme Thérèse Blanchet, membre du service juridique ;

**-M. Ilkka Laitinen**, directeur de Frontex ;

-**M. Roland Schäfer**, ministre-conseiller à la représentation permanente allemande auprès de l'Union européenne ;

-**M. Philippe Etienne**, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;

La délégation a enfin rencontré **M. Michel Barnier**, commissaire européen en charge du marché intérieur et des services. À cette occasion, le commissaire européen a présenté aux sénateurs de la délégation les actions conduites, sous sa responsabilité, par la commission européenne pour renforcer la croissance économique en agissant sur le marché unique. Plusieurs d'entre elles intéressent directement la commission des lois : il en est ainsi des initiatives engagées pour la création d'un brevet européen, le développement de l'entrepreneuriat social ou la révision du cadre législatif des marchés publics.

Ce déplacement à Bruxelles s'inscrit dans le suivi régulier des questions européennes par la commission, qui s'est traduit par l'examen de propositions de résolution sur des textes communautaires, par des communications, ainsi que par des déplacements auprès des instances de l'Union européenne.

La commission a notamment effectué les déplacements suivants :

- vendredi 1<sup>er</sup> juillet 2011 : une délégation de la commission des lois s'est rendue à Bruxelles afin d'y rencontrer les **hauts responsables des institutions de l'Union européenne** et de la **Représentation permanente de la France** pour y évoquer les dossiers en cours dans les domaines relevant de la compétence de la commission (justice, affaires intérieures, droit des affaires) ;

- mercredi 9 et jeudi 10 novembre 2011 : une délégation de la commission des lois s'est rendue à Bruxelles afin d'y rencontrer **des responsables des institutions européennes** (commission, parlement européen, agences) et de dialoguer avec eux sur plusieurs sujets d'actualité : **la politique européenne en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières ainsi que les actions menées en matière pénale** (parquet européen, protection des victimes, droits de la défense) ;

- jeudi 30 septembre 2010 : Mme Anne-Marie Escoffier et M. Jean-Pierre Vial se sont rendus à Bruxelles à l'invitation de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen qui organisait une rencontre avec les parlementaires nationaux ;

- lundi 4 et mardi 5 octobre 2010 : M. Jean-Patrick Courtois s'est rendu à Bruxelles à l'invitation de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen qui organisait une rencontre avec les parlementaires nationaux sur les thèmes : « **Eurojust** », « **Europol** », « **Frontex** » et « **les 25 ans de l'Accord Schengen** » ;



- mercredi 27 octobre 2010 : MM. François Pillet et Jacques Mézard se sont rendus à Bruxelles à l'invitation de la commission des affaires juridiques du Parlement européen qui organisait une rencontre avec les parlementaires nationaux sur le thème du **droit des contrats de l'Union européenne** ;

- mardi 30 novembre 2010 : M. Richard Yung s'est rendu à Bruxelles à l'invitation de la commission des affaires juridiques du Parlement européen qui organisait une rencontre sur les problématiques européennes du **droit de la famille** ;

- dimanche 11 et lundi 12 octobre 2009 : M. Jean-Patrick Courtois s'est rendu à Stockholm afin de participer au débat sur « **Une approche équilibrée de la sécurité juridique et de la lutte contre la criminalité organisée** ».

Par ailleurs, la commission a notamment pris position sur les sujets suivants :

-mercredi 14 décembre 2011 : communication de Mme Catherine Tasca sur la proposition de résolution européenne n°117 (2011-2012), présentée au nom de la commission des affaires européennes, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°562/2006 afin **d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles**<sup>1</sup> (E6612) ;

-mercredi 4 mai 2011 : communication de M. Yves Détraigne sur la proposition de résolution européenne n° 427 présentée par M. Simon Sutour, au nom de la commission des affaires européennes, **relative au projet PNR européen (E6014)**<sup>2</sup> ;

-mercredi 15 décembre 2010 : communications de MM. François Pillet et Jacques Mézard sur les travaux engagés par l'Union européenne en matière de **droit des contrats**<sup>3</sup>;

- mercredi 9 juin 2010 : **proposition de résolution européenne n° 500** (2009-2010), présentée par M. Jean Bizet, au nom de la commission des Affaires européennes, sur la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant pour la deuxième fois l'accord de partenariat entre les **États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique**, d'une part, et la **Communauté européenne** et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (E5295)<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111212/lois.html#toc7>

<sup>2</sup> <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110502/lois.html#toc5>

<sup>3</sup> <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101213/lois.html#toc8>

<sup>4</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/109-534/109-534.html>

- mercredi 27 janvier 2010 : **proposition de résolution européenne n° 159** (2009-2010), présentée par **M. Louis Mermaz** et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant sur la **protection temporaire**<sup>1</sup> ;

- mercredi 24 juin 2009 : **proposition de résolution européenne n° 475** (2008-2009) présentée par **Mme Alima Boumediene-Thiery**, au nom de la commission des Affaires européennes, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/35/CE relative à la **pollution** causée par les **navires** et à l'**introduction de sanctions** en cas d'**infractions** (E 3816)<sup>2</sup> ;

- mercredi 8 juillet 2009 : **proposition de résolution européenne n° 414** (2009-2009), présentée par **M. Richard Yung** au nom de la commission des affaires européennes, sur la **création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets**<sup>3</sup> ;

- lundi 16 novembre 2009 : **proposition de résolution européenne n° 72** (2009-2010), présentée par **M. Hubert Haenel** au nom de la Commission des affaires européennes, sur le projet d'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique portant sur le **traitement** et le **transfert de données de messagerie financière** afin de **combattre le terrorisme**<sup>4</sup> ;

- mardi 8 décembre 2009 : **proposition de résolution européenne n° 126** (2009-2010), présentée par **M. Pierre Fauchon** au nom de la commission des Lois, sur la **proposition de règlement** du Parlement européen et du Conseil relatif à la **compétence**, la **loi applicable**, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de **successions** et à la **création d'un certificat successoral européen** (E 4863)<sup>5</sup> ;

- mercredi 7 juillet 2009 : **proposition de résolution européenne n° 218** (2008-2009), présentée par **M. Hugues Portelli** au nom de la Commission des Affaires européennes, sur la proposition de directive facilitant l'**application transfrontière** de la **législation** dans le domaine de la **sécurité routière** (E 3823)<sup>6</sup> ;

- mercredi 13 mai 2009 : **proposition de résolution européenne n° 252** (2008-2009), présentée par **M. Simon Sutour** au nom de la Commission des Affaires européennes, sur la proposition de décision-cadre relative à l'**utilisation de données des dossiers passagers** (Passenger Name Record) à des  **fins répressives** (E 3697)<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/109-229/109-229.html>

<sup>2</sup> <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090629/lois.html#toc7>

<sup>3</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/108-537/108-537.html>

<sup>4</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/109-097/109-097.html>

<sup>5</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/109-144/109-144.html>

<sup>6</sup> <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090706/lois.html#toc8>

<sup>7</sup> <http://intranet.senat.fr/rap/108-401/108-401.html>

## **I. LA RÉFORME DE L'ESPACE SCHENGEN**

### ***A. LE CONTEXTE : DES ARRIVÉES IMPORTANTES DE MIGRANTS EN PROVENANCE DU MAGHREB ET DE LA TURQUIE***

M. Ilkka Laitinen, directeur de Frontex, a présenté aux sénateurs de la délégation l'analyse de son agence sur la forte augmentation actuelle des flux migratoires, en particulier à la suite du « printemps arabe ».

Il a estimé que les migrants ayant quitté la Tunisie en mars 2011 constituaient une migration traditionnelle de type économique, sans lien avec le changement de régime. La mise en œuvre d'une protection internationale n'était donc pas, selon lui, justifiée.

En revanche, les migrants arrivant concomitamment de Libye entraient bien dans le cadre de cette protection. Nombre d'entre eux ont été pris en charge en Tunisie et en Égypte avec l'aide des organisations non gouvernementales.

Par ailleurs, de nombreux migrants arrivent actuellement par la frontière gréco-turque : Afghans, Pakistanais, Bangladais, Indiens, Algériens, Palestiniens et ressortissants des pays de la corne de l'Afrique.

Deux éléments peuvent expliquer cette concentration des arrivées par la Turquie. D'une part, l'attitude ouverte des autorités turques envers l'immigration en provenance d'Afrique du Nord a favorisé l'établissement de liaisons aériennes entre cette région et la Turquie. D'autre part, l'accord de réadmission entre la Turquie et la Grèce n'est pas mis en œuvre en raison de la persistance du conflit chypriote. Or, si la plupart de ces migrants sont appréhendés, les conditions de rétention en Grèce sont tellement mauvaises, les procédures de traitement des demandes d'asile et de refoulement si insatisfaisantes, que ces personnes doivent être relâchées. Elles sont souvent appréhendées à nouveau dans le cadre d'une opération organisée par Frontex à un stade ultérieur de leur parcours, souvent dans les Balkans. Il apparaît donc nécessaire d'améliorer les procédures de traitement des demandes d'asile en Grèce.

En réponse à une question de **Mlle Sophie Joissains**, M. Laitinen a confirmé l'importance des systèmes biométriques pour contrôler les frontières, tout en regrettant le manque d'interconnectabilité de ces systèmes.

### ***B. LE PROJET DE RÉFORME DE L'ESPACE SCHENGEN***

La délégation a interrogé l'ensemble de ses interlocuteurs sur le processus de réforme des règles de l'espace Schengen, engagé par la commission européenne à la suite de la demande des autorités françaises et italiennes.

### **L'ESPACE SCHENGEN : « UNE DES GRANDES PROMESSES DE L'UNION EUROPÉENNE » (B. GEREMEK)**

La France et la République fédérale d'Allemagne ont signé à Sarrebrück en juillet 1984 un accord relatif à la **suppression graduelle des contrôles sur leur frontière commune**. Ces deux Etats sont rapidement rejoints par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, et les cinq Etats signent, le 14 juin 1985, l'Accord de Schengen, par lequel ils s'engagent à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la libre circulation des personnes : *« en matière de circulation des personnes, les parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. A cette fin, elles s'efforcent préalablement d'harmoniser, si besoin est, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions qui fondent les contrôles et de prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale des ressortissants d'Etats non membres des Communautés européennes »* (article 17 de l'Accord).

Le 19 juin 1990, ces cinq Etats signent la Convention d'application de l'Accord de Schengen, destinée à définir les mesures concrètes permettant la mise en place des objectifs fixés en 1985. Entrée en vigueur en 1995, cette convention permet d'abolir les contrôles aux frontières intérieures entre les Etats signataires et de créer une frontière extérieure où sont effectués les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen. Des règles communes en matière de visas, de droit d'asile et de contrôles aux frontières externes sont adoptées afin de permettre la libre circulation des personnes au sein des pays signataires dans des conditions préservant l'ordre public.

**Les cinq Etats fondateurs ont été progressivement rejoints par la quasi-totalité des Etats-membres, seules la Bulgarie, la Roumanie et Chypre n'étant pas encore membres à part entière de l'espace Schengen.** L'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen ont été bloquées en septembre 2011 du fait de l'opposition des Pays-Bas et de la Finlande à cette entrée. Par ailleurs, le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas parties à l'Accord mais disposent d'un droit de « participation sélective » (ou d'« opt in ») aux politiques mises en œuvre. En outre, l'espace Schengen inclut également trois Etats non membres de l'Union européenne : la Norvège, l'Islande, et, depuis février 2008, la Suisse, bénéficient du statut de pays associé. Le Lichtenstein devrait bientôt s'y ajouter.

**En 1997, « l'acquis de Schengen » a été introduit dans les traités européens par le traité d'Amsterdam**, des solutions particulières étant aménagées pour le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande. Cette communautarisation a permis de clarifier le droit applicable et d'accroître le contrôle démocratique sur les mesures prises (particulièrement s'agissant des matières intégrées dans le « premier pilier » : visas, asile, immigration et politiques liées à la libre circulation des personnes, la coopération policière et judiciaire pénale relevant quant à elle du régime intergouvernemental du « troisième pilier »). Par la suite, le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a aboli la structure par piliers de la législation de l'Union européenne.

Les politiques mises en œuvre au titre de la coopération Schengen concernent principalement :

- la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures ;
- un ensemble commun de règles applicables aux personnes traversant les frontières extérieures des Etats-membres ;
- l'harmonisation des conditions d'entrée et des visas pour les courts séjours ;
- le principe de la responsabilité d'un seul Etat pour examiner une demande d'asile ;

- l'amélioration de la coopération policière, notamment par la reconnaissance d'un droit d'observation transfrontalière et d'un droit de poursuite ainsi que par l'échange d'informations et la mise en place d'une agence européenne – Europol – chargée d'apporter un soutien aux Etats-membres dans leur lutte contre les formes les plus graves de délinquance ;

- le renforcement de la coopération judiciaire, via notamment un système d'extradition plus rapide (qui a par la suite donné naissance au mandat d'arrêt européen), l'instauration d'un principe de reconnaissance mutuelle en matière d'exécution des jugements répressifs et la mise en place, en 2002, d'Eurojust, organe chargé d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des Etats-membres chargées de traiter les affaires de criminalité organisée transfrontalière ;

- enfin, l'élaboration et le développement d'un système d'information commun (le système d'information Schengen – « SIS »).

L'espace Schengen symbolise également la mise en place d'un vaste espace de liberté pour 400 millions de personnes, au sein d'un continent longtemps meurtri par des conflits séculaires. L'élargissement de l'espace Schengen aux anciens pays du bloc de l'Est en décembre 2007 a concrétisé l'appartenance des habitants de ces pays à la citoyenneté européenne. Enfin, la libre circulation des personnes favorise le dynamisme économique et culturel de l'Europe et contribue à la création d'une identité européenne.

**La suppression des contrôles aux frontières intérieures à l'espace Schengen a rendu nécessaire la mise en œuvre de « mesures compensatoires »** destinées à assurer la bonne coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires et à préserver la sécurité intérieure des Etats-membres.

**Le système d'information Schengen (SIS) constitue la pièce maîtresse de ce dispositif.** Il s'agit d'une base de données, constituée par un système central interconnecté avec des bases de données nationales et destinée à assurer la libre circulation de l'information entre les Etats-membres. Y figurent des informations relatives à un certain nombre de personnes (personnes recherchées à des fins d'extradition, étrangers extracommunautaires signalés à des fins de non-admission, personnes disparues ou devant être mises sous protection, personnes recherchées par l'autorité judiciaire, etc.) et de biens (véhicules, armes à feu, documents vierges, etc.).

En 2001, la Commission européenne a reçu mandat du Conseil afin de développer un système de deuxième génération, dénommé « SIS II », permettant la mise en œuvre de nouvelles fonctionnalités (accès aux photographies et empreintes digitales notamment). Ce projet, qui a connu une série de retards importants liés à des problèmes techniques, n'a toujours pas vu le jour (ce qui a rendu nécessaire la mise en place d'un système « SIS I + » afin de pouvoir connecter les nouveaux Etats-membres en 2007).

Enfin, s'agissant des dispositifs d'évaluation mis en œuvre, deux projets de texte du Conseil destinés à établir un mécanisme d'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen dans l'ensemble des Etats-membres ont été repoussés par le Parlement européen en octobre 2009, au motif, notamment, que ni lui ni les Etats-membres n'y étaient suffisamment associés.

En effet, en réponse à la demande des autorités françaises et italiennes, la Commission a évoqué, le 4 mai 2011, un mécanisme permettant de rétablir des contrôles aux frontières internes dans des circonstances exceptionnelles.

Les ministres de l'Intérieur des 27 se sont réunis le 12 mai 2011 à Bruxelles pour discuter de cette question, au moment où était annoncée la décision des autorités danoises de rétablir les contrôles douaniers dans certaines zones frontalières avec l'Allemagne et la Suède. Cette discussion a

conduit les Etats membres, d'une part à réaffirmer le bien-fondé de l'espace Schengen et le caractère inacceptable des décisions unilatérales de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, d'autre part à souligner la nécessité de clarifier les règles de l'espace Schengen.

La commission européenne a adopté le 16 septembre une communication intitulée « *Gouvernance de Schengen - Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* », ainsi que deux propositions : l'une visant à renforcer le mécanisme d'évaluation de Schengen (révisant une proposition formulée en 2010), l'autre visant à établir un mécanisme pour la réintroduction coordonnée des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (modifiant le « code frontières Schengen »).

### **1. Une nouvelle procédure d'évaluation**

En ce qui concerne l'évaluation, la proposition de la Commission européenne<sup>1</sup> transformerait l'approche actuelle intergouvernementale d'évaluation par des pairs en une évaluation communautarisée.

**Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont souligné que l'actuel mécanisme d'évaluation du fonctionnement de Schengen, fondé sur la pratique intergouvernementale, était inopérant.** La prise en compte des résultats de l'évaluation repose en effet, en dernier ressort, sur la volonté de l'Etat auquel il est reproché un manquement dans l'application des règles de remédier à ce dysfonctionnement.

La nouvelle procédure d'évaluation proposée par la Commission prendrait notamment la forme de visites de suivi, annoncées ou inopinées, dans un Etat membre, effectuées par des équipes dirigées par la Commission et composées d'experts d'autres Etats membres et de Frontex, afin de contrôler l'application des règles de Schengen et de faire des recommandations. Les autorités françaises ont également proposé la création d'un corps d'inspecteurs européens.

En outre, un « bilan de santé de Schengen » serait réalisé deux fois par an, avec un débat au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement de l'espace.

La proposition de la Commission relative à l'évaluation est étroitement liée à la proposition de réforme du Règlement Schengen. En effet, la nouvelle procédure d'évaluation pourrait, en dernier ressort, aboutir à un rétablissement-sanction des contrôles à certaines frontières intérieures, décidé soit par la commission, soit par les Etats membres eux-mêmes (mais, dans ce cas, pour une durée très limitée).

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen : COM(2010)0624.

L'adoption de ce nouveau règlement achoppe sur un point de procédure soulevé par le service juridique du Conseil, comme l'a indiqué à la délégation M. Julian Schutte, directeur général adjoint du service juridique du Conseil. En effet, la Commission s'appuie sur l'article 77 point 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit que « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire* », adoptent des mesures relatives à la gestion des frontières. Dès lors, le Parlement est co-décisionnaire. Au contraire, le service juridique du Conseil a estimé que la mise en place d'un mécanisme d'évaluation ressortit à l'article 70, qui prévoit que « *le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union* ».

## **2. Une nouvelle procédure pour le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures**

Le chapitre 2 du titre III du code Schengen actuel permet déjà aux autorités nationales de réintroduire exceptionnellement et temporairement des contrôles aux frontières en cas de menace grave contre l'ordre public et la sécurité intérieure. Les États membres ont déjà usé de cette faculté à 26 reprises.

La réponse de la Commission à la demande formulée par les ministres de l'Intérieur de l'Union le 12 mai 2011 consiste en une réforme comportant deux aspects.

D'abord, la proposition<sup>1</sup> introduit, au sein des « *menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* » justifiant le rétablissement des contrôles, la notion de « *manquement sérieux dans le contrôle aux frontières extérieures ou les procédures de retour* » ainsi que, à un niveau supérieur de gravité, de « *graves manquements persistants dans le contrôle aux frontières extérieures ou les procédures de retour* ». Toutefois, la mesure de rétablissement des frontières devra être proportionnée au manquement et n'intervenir que si des actions moins contraignantes n'ont pu aboutir : assistance technique et financière de la Commission, des États membres, de FRONTEX, etc.

**Ensuite, la Commission propose la communautarisation de l'ensemble des procédures de rétablissement des contrôles, sous sa propre autorité.** La Commission estime en effet que la décision de réintroduire des contrôles aux frontières devrait être prise au niveau européen, afin d'éviter des décisions abusives de la part de certains États, telles que les mesures prises au cours de l'été 2011 par le Danemark sans information ni concertation. Elle propose donc que toute décision relative à la réintroduction des contrôles aux

---

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/europe/textes\\_europeens/e6612.pdf](http://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e6612.pdf)

frontières intérieures en raison d'événements prévisibles soit prise au niveau européen sur la base d'une proposition faite par elle-même, appuyée par une majorité qualifiée d'experts des États membres. Les contrôles seraient autorisés à des frontières désignées pour une période renouvelable de 30 jours.

De même, en cas d'urgence nécessitant une réaction immédiate (une attaque terroriste, par exemple), les États membres pourraient certes toujours prendre des décisions unilatérales pour réintroduire les contrôles, **mais seulement pour une période ne dépassant pas 5 jours**, après quoi une décision au niveau de l'UE serait prise, sur proposition de la Commission, afin d'autoriser une éventuelle prorogation.

### **3. La prise en compte des flux migratoires d'importance exceptionnelle**

La proposition de la Commission fait suite à une demande de la France et de l'Italie à la suite de l'arrivée importante de migrants en provenance de Tunisie au printemps 2011. La Commission l'a prise en compte dans un des considérants de la proposition de réforme du Code Schengen, en évoquant le cas où « *un grand nombre de ressortissants de pays tiers franchissent la frontière extérieure d'un ou de plusieurs États membres* ». En effet, selon les termes de la proposition, « *une augmentation forte et inattendue des mouvements secondaires de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire d'un ou de plusieurs autres États membres peut en résulter* ».

Toutefois, la proposition souligne que cette circonstance ne peut justifier un rétablissement des contrôles aux frontières que « *si les circonstances sont susceptibles de représenter une menace sérieuse pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou à l'échelon national* ». Ainsi, comme Cecilia Malmström, commissaire européenne aux affaires intérieures, l'a confirmé devant la délégation, **un flux migratoire ne constitue pas en lui-même une menace pour la sécurité**. Ce n'est que dans certaines circonstances qu'il peut devenir une telle menace, et justifier en tant que tel des mesures aussi sérieuses qu'un rétablissement des contrôles aux frontières. **L'ensemble des membres de la délégation a approuvé cette approche.**

De fait, le cas du franchissement de la frontière extérieure par un grand nombre de ressortissants de pays tiers n'est pas repris explicitement dans le dispositif du règlement : il ne constitue qu'une sous-catégorie de la « *menace sérieuse pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ». Il en résulte un certain paradoxe : le phénomène à l'origine de la réforme se retrouve à la marge de la proposition de la Commission, dans un simple considérant.

**Mme Catherine Tasca** a souligné, en particulier lors de l'entretien avec Mme Cécilia Malmström, commissaire en charge des affaires intérieures, que la présence de la notion de « flux migratoire de grande ampleur » ne



devrait sans doute pas figurer au sein d'une proposition de réforme consacrée au rétablissement des frontières en cas de menace contre l'ordre public.

#### 4. Un accord difficile mais absolument nécessaire

##### *a) Des États-membres très réticents*

**La majorité des États-membres, dont la France, ont exprimé des réticences sur cette approche de la Commission**, qui prévoit la communautarisation de prérogatives qu'ils détiennent actuellement et dont ils considèrent n'avoir usé qu'avec discernement. Le Conseil estime également que la communautarisation des procédures de rétablissement des frontières intérieures enfreint le principe de subsidiarité et que ce rétablissement, s'il est une sanction décidée par les États-membres (pour 5 jours) ou par la Commission, va à l'encontre des traités, qui prévoient que seule la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dispose d'un pouvoir de sanction.

**En outre, la question du contrôle des frontières extérieures constitue un sujet très sensible pour les pays membres et pour les institutions européennes.** La création de l'espace de libre circulation par le traité de 1985, avec son corollaire le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, n'a pas eu pour conséquence une communautarisation des frontières extérieures, que les pays concernés continuent à gérer pour le compte des autres pays de l'espace Schengen.

##### *b) Le déficit de « gouvernance » et la crise de Schengen*

L'absence de procédures de gestion commune, tant des frontières extérieures que des procédures de rétablissement des frontières intérieures, constitue selon les autorités françaises et la Commission le problème de la «*Gouvernance de Schengen* », auquel les réponses à apporter sont loin de faire l'unanimité.

S'il est vrai que, comme l'a souligné devant la délégation M. Carlos Coelho, rapporteur à la commission « LIBE » du Parlement européen des propositions de la commission en la matière, il est indispensable d'établir un «*regard européen* » sur la gestion des frontières, **il semble que la proposition de la Commission soit inacceptable pour la grande majorité des États.**

**Or, les événements du printemps dernier ont ouvert une véritable crise de l'espace Schengen**, en posant la question de la volonté des États de préserver l'acquis dans un contexte politique d'anxiété vis-à-vis des flux migratoires en provenance des États tiers. La réaction du Danemark, et, dans une moindre mesure, de la France, a ainsi montré que la volonté de contrôler les arrivées de ressortissants des pays tiers pouvait, dans le cadre juridique actuel, **remettre en cause la libre circulation des citoyens au sein de l'espace Schengen.** Les États-membres craignent également que la Grèce reste impuissante à contenir les flux provenant de la Turquie, les autorités turques

refusant pour le moment de signer un accord de réadmission avec l'Union européenne.

Comme il est peu probable que les flux migratoires à destination de l'Europe diminuent à brève échéance, **il existe donc un risque réel que des brèches de plus en plus fréquentes finissent par avoir raison de l'espace de libre-circulation**. C'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter la vigueur de la réaction de la Commission, qui ne conçoit le salut de Schengen que dans une avancée vers davantage de communautarisation.

**M. Christian Cointat** a ainsi estimé que permettre aux Etats de rétablir plus fréquemment les contrôles aux frontières constituerait un coûteux retour en arrière.

**M. Jean-Yves Leconte** a également souligné que les accords de Schengen constituaient, avec l'euro, un des deux grands symboles de la construction européenne. Il a également rappelé qu'il existait de fortes divergences entre les pratiques de délivrance des visas Schengen entre les Etats-membres, qui appelaient davantage d'harmonisation.

Parallèlement, la crise de l'espace Schengen pose, selon certains membres de votre délégation, la question de la fermeture de l'Europe aux migrations en provenance de pays tiers. Si « Schengen » est synonyme, pour la plupart des citoyens européens, de liberté de circulation, il renvoie sans doute davantage, pour les ressortissants des Etats tiers et pour les citoyens de l'Union qui entretiennent des liens avec ces ressortissants, à la notion d'« *Europe forteresse* ». Ainsi que l'a souligné **M. Jean-Pierre Michel**, l'espace Schengen doit être un espace de liberté, non un espace de répression.

**Mme Esther Benbassa** a, quant à elle, estimé que l'Europe ne devait pas céder aux tentations souverainistes de certains de ses Etats-membres.

Enfin, selon **M. Christophe Béchu**, s'il faut à tout prix éviter d'instrumentaliser politiquement Schengen, la proposition de la commission va trop loin dans le sens de la communautarisation.

## II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU DROIT D'ACCÈS À UN AVOCAT DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES ET AU DROIT DE COMMUNIQUER APRÈS L'ARRESTATION

### A. UNE PROPOSITION DE DIRECTIVE QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA « FEUILLE DE ROUTE » DU CONSEIL DU 30 NOVEMBRE 2009

#### 1. Une harmonisation progressive des procédures pénales des États membres

Depuis le Conseil de Tampere des 15-16 octobre 1999, la reconnaissance mutuelle des décisions de justice constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union européenne. Ce principe suppose une confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes judiciaires respectifs, et en particulier dans leur procédure pénale.

C'est pourquoi, après un livre vert élaboré en février 2003, la Commission européenne avait présenté, en 2004, une proposition de décision-cadre destinée à définir un socle minimal de droits procéduraux accordés aux personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions pénales. Outre le droit de bénéficier gratuitement des services d'interprétation et de traduction, ce texte prévoyait le droit à l'assistance d'un avocat, le droit d'être informé de ses droits, le droit à une attention particulière pour les personnes mises en cause vulnérables, et le droit de l'intéressé de communiquer avec les autorités consulaires et avec sa famille.

Après l'échec des négociations sur ce texte, la Commission européenne, en accord avec la présidence suédoise, a retenu une approche graduelle sous la forme de six mesures, inscrites dans une « *feuille de route* », dont le but est d'instaurer progressivement un climat de confiance mutuelle entre les autorités judiciaires des États membres.

Cette feuille de route, qui a fait l'objet d'une résolution du Conseil le 30 novembre 2009 et qui a été annexée au programme de Stockholm approuvé par le Conseil européen des 10-11 décembre 2010, a invité la Commission européenne à procéder par étape sur les six points suivants :

- le droit à la traduction et à l'interprétation, qui a donné lieu à la directive 2010/64 du 20 octobre 2010 relative aux droits à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ;
- le droit d'être informé de ses droits et des accusations portées contre soi ;
- le droit à l'assistance juridique et à l'aide judiciaire ;
- le droit de communiquer avec ses proches, ses employeurs et les autorités consulaires ;

- les garanties particulières pour les personnes soupçonnées ou poursuivies qui sont vulnérables ;

- un livre vert sur la détention provisoire, publié le 14 juin 2011. La consultation publique était ouverte jusqu'au 30 novembre 2011.

## **2. La proposition de directive élaborée par la Commission européenne**

C'est dans ce contexte de mise en œuvre de la « feuille de route » que la Commission européenne a, le 17 juin dernier, publié une proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation<sup>1</sup>.

Cette proposition se fonde sur le constat suivant : chaque année, on recense plus de huit millions de procédures pénales dans l'Union européenne. Les droits de la défense sont largement reconnus comme un élément essentiel du procès équitable, mais les conditions dans lesquelles les personnes suspectées ou mises en cause peuvent avoir accès à un avocat varient d'un État membre à un autre. Dans certains États membres, par exemple, une personne accusée d'avoir commis une infraction pénale n'est pas autorisée à voir un avocat pendant qu'elle est interrogée par la police. Les éléments de preuve recueillis en l'absence d'un avocat ont une valeur différente selon l'État membre concerné. Par ailleurs, les personnes arrêtées en vertu d'un mandat d'arrêt européen n'ont parfois accès aux services d'un avocat dans le pays où le mandat a été émis que lorsqu'elles sont remises aux autorités de ce pays. Des divergences similaires existent quant au droit des suspects d'informer un parent ou leur employeur de leur arrestation.

La proposition de la Commission européenne vise à garantir l'ensemble de ces droits, en accordant à l'avocat une place importante au sein de la procédure pénale, dès le moment où une personne est informée qu'elle est soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale ou qu'elle est poursuivie à ce titre :

- l'avocat pourrait assister à tout interrogatoire ou audition, poser des questions, demander des éclaircissements et faire des déclarations ;

- il aurait également le droit d'être présent lors de toute autre mesure d'enquête ou de collecte de preuves qui exige la présence de la personne soupçonnée ou poursuivie (perquisition par exemple), sauf exception motivée ;

- il se verrait reconnaître le droit de contrôler les conditions de détention de son client et, à cet effet, d'accéder au lieu de sa détention ;

---

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/europe/textes\\_europeens/e6330.pdf](http://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e6330.pdf)

- la durée et la fréquence des réunions entre le mis en cause et son avocat ne pourraient être limitées que dans la mesure où ces limitations ne portent pas atteinte à l'exercice des droits de la défense.

Le considérant n°10 de la proposition de directive reconnaît également à l'avocat la possibilité de rechercher des éléments de preuve à décharge.

La personne mise en cause se verrait par ailleurs accorder le droit de communiquer dans les plus brefs délais avec une personne de son choix après son arrestation.

Toute dérogation à ces dispositions devrait être justifiée par des motifs impérieux.

Enfin, celles-ci seraient également applicables aux témoins dès lors qu'ils se retrouvent soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale.

Lors de sa rencontre avec la délégation de votre commission, M. Martin Selmayr, chef de cabinet de Mme Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, a fait valoir que cette proposition de directive, qui découle du droit reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme à ne pas s'incriminer soi-même, visait à mettre les procédures pénales des États membres en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui, depuis l'arrêt *Salduz c. Turquie* du 27 novembre 2008, exige qu'une personne gardée à vue bénéficie de l'assistance d'un avocat dès les premiers stades de l'interrogatoire de la police. Selon cet arrêt, la Commission européenne ne dispose pas de réelles marges de manœuvre : les procédures pénales applicables au sein de l'Union européenne doivent se conformer aux principes édictés par la Charte des droits fondamentaux et par la Cour européenne des droits de l'homme. Rappelant que les propositions de directive en matière pénale étaient désormais adoptées selon la procédure de codécision, il a indiqué qu'une partie des États membres, telle l'Allemagne, approuvaient ce texte, tandis que certains députés européens souhaitaient aller plus loin.

### **3. Une proposition de directive soutenue par l'Allemagne**

Comme l'ont indiqué les membres de la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne rencontrés par la délégation de votre commission, **le Gouvernement allemand soutient cette proposition de directive**. M. Roland Schäfer, ministre-conseiller à la représentation permanente allemande, a salué cette initiative qui devrait contribuer selon lui à doter l'Union européenne d'un corpus juridictionnel commun, participant de ce fait à la création d'un sentiment d'identité et d'appartenance commune : quel que soit le pays dans lequel il est arrêté, un citoyen européen doit pouvoir avoir accès à une défense de qualité et être informé de ses droits dans sa langue maternelle.

Il a toutefois admis que les négociations prendraient probablement du temps, en raison des disparités entre les différents systèmes judiciaires des États membres. En particulier, certains disposent de magistrats indépendants chargés des enquêtes (le juge d'instruction en France), ce qui n'est pas le cas en Allemagne. Il a par ailleurs estimé que les négociations devraient préciser la procédure applicable en cas d'urgence (pour le recueil de preuves notamment). Enfin, il a admis qu'il n'était pas possible d'ignorer l'aspect budgétaire de cette proposition de directive, une réflexion sur les conditions de financement de l'aide juridictionnelle paraissant nécessaire à cet égard.

***B. UNE PROPOSITION DE DIRECTIVE QUI ÉLARGIRAIT SUBSTANTIELLEMENT LA PLACE DE L'AVOCAT DANS LA PHASE PRÉPARATOIRE DU PROCÈS PÉNAL EN FRANCE***

**1. Une proposition qui va au-delà des choix retenus par le législateur dans la loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue**

Telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, cette proposition de directive rendrait nécessaire, si elle est adoptée, non seulement une nouvelle modification de la loi française, mais également un abondement significatif des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle.

En effet, par la loi du 14 avril 2011, le Parlement français a adapté le régime de la garde à vue aux exigences posées par la Cour européenne des droits de l'homme tout en préservant les conditions d'efficacité des enquêtes. A cet égard, l'assistance d'un avocat « taisant » au cours de l'interrogatoire, la possibilité, dans un certain nombre d'hypothèses, d'entendre une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction en dehors du cadre de la garde à vue dès lors qu'elle a la possibilité de quitter à tout moment les locaux de police ou de gendarmerie ou encore la possibilité de reporter l'intervention de l'avocat pour permettre des investigations urgentes tendant au recueil ou à la conservation des preuves devraient être revues en cas d'adoption de la proposition de directive. Cette loi a par ailleurs ouvert à la personne soupçonnée le droit de faire prévenir un proche, mais non de communiquer avec une personne de son choix.

Il convient de rappeler que, dans sa décision n°2011-191/197/195/196/197 QPC du 18 novembre 2011, le Conseil constitutionnel, estimant que la garde à vue était une mesure de contrainte nécessaire à certaines opérations de police judiciaire, a jugé les dispositions de la loi du 14 avril 2011 conformes à la Constitution, considérant notamment que celles-ci assuraient, entre le respect des droits de la défense et l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée.

Par ailleurs, notre droit pénal ne prévoit pas la présence de l'avocat pour les autres mesures d'enquête ou de collecte de preuves, particulièrement dans le cadre de l'enquête de flagrance et de l'enquête préliminaire.

Enfin, en l'état du droit, le contrôle des lieux de détention relève de l'autorité judiciaire et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et non des avocats des personnes écrouées.

## **2. Une proposition qui suscite certaines réserves**

Dans une note, établie conjointement avec les autorités belges, irlandaises, néerlandaises et britanniques et datée du 22 septembre 2011, le Gouvernement français a fait part au Conseil de ses plus vives réserves quant à cette proposition de directive, soulignant en particulier un risque de « *difficultés substantielles pour la mise en œuvre effective des enquêtes et des procédures pénales* ».

Dans cette note, le Gouvernement français fait valoir que la présence d'un avocat pour toute mesure d'enquête dès lors que la présence de la personne mise en cause est requise ou permise (par exemple pour la prise d'empreintes digitales) ou pour toutes les infractions, mêmes pour des faits mineurs, aurait des conséquences financières importantes. Il considère que ce déséquilibre risque également d'entraîner des retards importants au stade des enquêtes, sans pour autant apporter de réelle valeur ajoutée pour la personne mise en cause. Au-delà des droits de la personne mise en cause à avoir accès à un avocat, il considère que d'autres éléments doivent être pris en compte pour assurer un procès équitable, et notamment la durée de la privation de liberté, le délai de présentation à une autorité judiciaire, le rôle des autorités judiciaires dans le cadre des investigations ou encore la possibilité de bénéficier d'une aide judiciaire. En tout état de cause, il souligne que tout texte communautaire sur le droit à l'accès à un avocat devrait prendre en compte les conséquences financières qu'il est susceptible de générer comme ses implications sur les systèmes nationaux en matière d'aide judiciaire.

Ces réserves ont été réitérées devant la délégation de votre commission par M. Philippe Etienne, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne. Ce dernier a notamment regretté le choix fait par la Commission européenne de dissocier la question de l'accès à l'avocat dans le cadre des procédures pénales de celle du financement et de l'harmonisation des conditions d'accès à l'aide juridictionnelle. En matière pénale comme en toute autre, la Commission européenne ne devrait pas se désintéresser de l'impact budgétaire de ses propositions législatives. Cette question est d'autant plus prégnante que les systèmes d'aide juridictionnelle des États membres se caractérisent par leur grande diversité.

Il a par ailleurs souligné l'ambiguïté de certaines dispositions de la proposition de directive, muette sur le seuil de gravité des infractions auxquelles elle s'appliquerait (serait-elle applicable dans tous ces éléments pour les infractions les plus mineures ?) ou sur les conséquences à tirer d'une absence de l'avocat notamment.

En toutes hypothèses, il a considéré essentiel de veiller à ce que la proposition de directive ne risque pas d'entraver l'efficacité des enquêtes, particulièrement en matière de terrorisme.

**M. Jean-René Lecerf** a par ailleurs rappelé que les droits des différents pays de l'Union européenne étaient assez disparates sur ce sujet. En France, le droit à l'avocat pendant la garde à vue résulte d'une réforme toute récente, que la directive remettrait déjà en cause.

**M. Jean-Pierre Sueur** a rappelé que la commission des lois du Sénat était très attachée à la protection des droits de la défense, une large présence de l'avocat constituant une garantie essentielle de respect de ces droits.

### **III. LE PROJET D'INSTAURATION D'UN PARQUET EUROPÉEN**

La commission européenne devrait proposer, au cours du second semestre de l'année 2013, une directive relative à **l'instauration d'un parquet européen**, en se fondant sur l'article 86 du TFUE. Celui-ci prévoit en effet que *« pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions. »*

La création d'un parquet européen aurait ainsi un objet très spécifique. Il s'agirait en particulier de lutter contre la fraude dans l'utilisation des crédits accordés par l'Union européenne aux Etats membres.

**Toutefois, la compétence du parquet européen pourrait, sous certaines conditions, être étendue à d'autres domaines :** *« Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs États membres. »*

Ce nouvel instrument serait créé à partir d'Eurojust, et devrait être articulé avec les parquets nationaux d'une manière qui reste à déterminer.

Le directeur de cabinet de Mme Viviane Reding, M. Martin Selmayr, a indiqué à la délégation que ce projet de parquet européen constituait un sujet *« prioritaire »* pour la commissaire, quoique sa complexité rende nécessaire une approche prudente et pragmatique. **Par ailleurs, la création de ce parquet européen suppose une décision à l'unanimité du Conseil**, sauf engagement d'une procédure de coopération renforcée. M. Philippe Etienne,



représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, a évoqué cette difficulté procédurale. Il a, en outre, indiqué que la moitié des pays membres ne semblaient pas favorables à la création d'une nouvelle instance, l'autre moitié ne souhaitant cette création que sous certaines conditions.

Les membres de la représentation permanente allemande ont, quant à eux, souligné que l'instauration d'un tel parquet européen ne devrait pas avoir lieu sans que soit soigneusement examinée l'opportunité de compléter, par cette création, les instances déjà existantes, en l'occurrence Europol et Eurojust, qui permettent déjà d'assurer dans une certaine mesure la protection des intérêts financiers de l'Union. **M. Jean-Pierre Sueur** s'est également interrogé sur cette articulation avec les instances existantes au niveau européen. Il conviendra également, selon les membres de la représentation permanente allemande, d'assurer une bonne coordination avec les instances nationales en charge des poursuites judiciaires, afin de ne pas désorganiser l'édifice juridictionnel des Etats-membres. Cette nécessité d'un travail bien coordonné du futur parquet européen avec les parquets nationaux a été également soulignée par plusieurs membres de la délégation sénatoriale. **M. Jean-Pierre Michel** a enfin évoqué la question de l'indépendance de ce nouveau parquet.