

N° 274

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007
Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 mars 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Hubert HAENEL sur le projet de loi de décision-cadre relative à certains **droits procéduraux accordés aux suspects** dans le cadre des **procédures pénales** dans l'Union européenne (E 2589),*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 341 (2004-2005)

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROJET INITIAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UN TEXTE SOURCE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS	7
II. DES PROGRÈS TRÈS SIGNIFICATIFS ACQUIS AU COURS DES NÉGOCIATIONS	10
PROPOSITION DE RÉOLUTION	15
TABLEAU COMPARATIF	17

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le jeudi 8 mars 2007, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Pierre Fauchon, la **proposition de résolution n° 341 (2004-2005) présentée, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Hubert Haenel, au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur le projet de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés aux suspects dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (E 2589).**

A l'initiative de M. Pierre Fauchon, la commission a décidé, compte tenu des profondes modifications apportées dans le cadre des négociations au texte initial de la décision-cadre, de modifier la proposition de résolution présentée par la délégation pour l'union européenne. Elle a approuvé l'harmonisation des droits procéduraux reconnus aux suspects définissant des principes généraux et contraignants sous réserve que soient pris en compte les régimes procéduraux particuliers retenus par les législations nationales pour les infractions de terrorisme et de crime organisé. Elle a jugé que si la négociation devait connaître des blocages persistants du fait de l'opposition d'une minorité d'Etats membres, il serait souhaitable de procéder par la voie d'une coopération renforcée ou, à défaut, d'accords interétatiques. Enfin, elle a souhaité la mise en place d'un contrôle indépendant de la mise en œuvre de la décision-cadre.

La commission a adopté la proposition de résolution ainsi rédigée.

Mesdames, Messieurs,

Notre délégation pour l'Union européenne a présenté, le 12 mai 2005, une proposition de résolution sur le projet de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés aux suspects dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (E 2589). Il est apparu rapidement que le projet de décision-cadre se heurtait à de fortes réserves de la part d'une majorité d'Etats membres et que les négociations ne pourraient se poursuivre que sur un texte substantiellement différent de celui sur lequel la délégation s'était d'abord prononcée. Après plusieurs mois de blocage, la présidence allemande de l'Union européenne semble aujourd'hui déterminée à faire aboutir les négociations sur la base d'un projet dont la rédaction, profondément remaniée, répond à plusieurs des critiques formulées initialement. Dans cette perspective, votre commission des lois estime utile de prolonger l'initiative de la délégation et de prendre position, au nom du Sénat, sur le projet de décision-cadre.

I. LE PROJET INITIAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UN TEXTE SOURCE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS

• *L'élaboration et la teneur du projet de décision-cadre de la Commission*

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a fait de la **reconnaissance mutuelle** des décisions de justice « *la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union* ». Ce principe implique une confiance mutuelle des Etats membres dans leurs systèmes judiciaires respectifs et en particulier dans leur procédure pénale. Tel est le fondement de l'initiative de la Commission européenne qui, après un livre vert du 19 février 2003¹, a pris la forme d'une proposition de décision-cadre déposée le 28 avril 2004 tendant à définir un socle minimal de droits procéduraux accordés aux personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions pénales.

¹ Livre vert sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne.

Le champ d'application du projet porte sur les **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* » ainsi que sur les **recours** formés à l'issue de ces procédures (art. premier).

Le texte initial de la décision-cadre définit cinq droits principaux au bénéfice des suspects :

- le droit à l'assistance d'un avocat (art. 2 à 5) ;
- le droit à un interprète et à la traduction de documents utiles (art. 6 à 9) ;
- le droit à une « *attention particulière* » (art. 10 et 11) pour certaines personnes considérées comme vulnérables en raison de leur âge ou de leur « *état mental, physique ou émotionnel* » ;
- le droit de communiquer (art. 12 et 13) ;
- l'obligation, pour les Etats membres, de veiller à ce que tout suspect soit informé de ses droits par écrit et se voie remettre une « *déclaration des droits* » dont un modèle figure en annexe du projet (art. 14).

Enfin, le texte prévoit la création d'un **dispositif d'évaluation** et de suivi de la mise en œuvre de la décision-cadre, placé sous le contrôle de la Commission européenne (art. 15 et 16) et fondé notamment sur l'obligation pour les Etats membres de collecter des données statistiques.

- *La proposition de la délégation pour l'Union européenne*

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de résolution, la délégation pour l'Union européenne avait soulevé deux séries de difficultés.

En premier lieu, elle s'était interrogée sur la **base juridique** d'un instrument communautaire concernant la procédure pénale.

En effet, aux termes des traités en vigueur, les **possibilités d'harmonisation en matière pénale** semblent limitées au **droit matériel** - la définition des incriminations et des peines- dans des domaines limitativement énumérés comme la criminalité organisée, le terrorisme ou le trafic de drogue¹. Le projet de Constitution européenne visait à compléter ces dispositions en prévoyant l'introduction d'une nouvelle base juridique spécifique visant expressément l'harmonisation des droits des personnes dans la procédure pénale (art. III-270). La délégation pour l'Union européenne qui avait élaboré sa proposition de résolution avant l'organisation en France du référendum constitutionnel du 29 mai 2005, avait estimé « *préférable d'attendre l'entrée en vigueur du traité constitutionnel pour se lancer dans un processus*

¹ *Le traité sur l'Union européenne prévoit (art.31) que « L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise, entre autres, à : (...) e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. »*

d'harmonisation de la procédure pénale au niveau européen sur une base réellement établie »¹.

En second lieu, la délégation pour l'Union européenne avait jugé inacceptable que le mécanisme d'évaluation et de suivi de l'application de la décision-cadre soit confié à la Commission européenne et non à un organisme indépendant. Ce système, en effet, allait au-delà du simple suivi assuré par la Commission européenne sur les instruments normatifs européens puisqu'il avait vocation à garantir le respect des normes et, selon les termes mêmes de la Commission, à « *avertir les autres Etats membres ainsi que les institutions européennes des améliorations et/ou des dégradations éventuelles* ». Comme le soulignait notre délégation « *dans toute société démocratique, il n'est pas normal que l'activité judiciaire soit placée sous le contrôle de l'exécutif* ».

La proposition de résolution de la délégation formulait ainsi une double exigence :

- attendre l'entrée en vigueur du traité pour harmoniser les droits des personnes dans la procédure pénale afin de disposer d'une base juridique incontestable ;
- confier à un organisme indépendant composé de parlementaires nationaux et européens l'évaluation mutuelle de la qualité de la justice.

Au surplus, l'exposé des motifs de la proposition de résolution, relevait les implications pour la législation française de la décision-cadre si elle devait être adoptée en l'état. Le droit à l'assistance d'un avocat « *dans les meilleurs délais* » imposerait ainsi une adaptation de notre législation nationale qui encadre les conditions d'intervention de l'avocat en garde à vue et ne prévoit, en matière de terrorisme, la présence de l'avocat qu'après un délai de soixante-douze heures de garde à vue.

Ces objections rejoignent pour une large part les critiques exprimées par les Etats membres. Celles-ci s'articulent autour de trois thèmes : l'incertitude de la base juridique, le caractère extensif et excessivement détaillé des droits procéduraux énoncés, les modalités d'articulation de la décision-cadre avec les principes d'ores et déjà reconnus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe.

La grande majorité des Etats membres s'est toutefois montrée favorable à la poursuite des discussions à condition toutefois que la décision-cadre soit limitée aux droits procéduraux les plus fondamentaux : droits de la défense, droit à l'information sur les principaux droits procéduraux, droit à l'assistance d'un interprète et traduction des documents.

¹ Dans une proposition de résolution plus tardive, en date du 19 septembre 2006, la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale estime également que le traité sur l'Union européenne ne donne pas compétence à l'Union pour harmoniser les droits procéduraux accordés aux mis en cause dans des procédures strictement internes et recommande de circonscrire le champ d'application du futur instrument aux affaires comportant un élément transfrontalier.

Le Conseil « Justice, affaires intérieures » des 27 et 28 avril 2006 a entériné le mandat donné à un groupe *ad hoc* informel, créé sur proposition française, afin de rédiger un nouveau projet concernant les quatre droits identifiés et limités à des principes aussi généraux que possible. Les débats se sont alors cristallisés sur le caractère contraignant ou non de l'instrument envisagé : au conseil « justice, affaires intérieures » des 4 et 5 décembre 2006, six délégations dont la britannique ont refusé de retenir le principe d'un texte contraignant -basé sur le projet issu des travaux du groupe *ad hoc*- souhaité par les dix-neuf autres au rang desquelles les délégations française et allemande.

Cependant, l'Allemagne souhaite obtenir un accord sur ce sujet avant la fin de sa présidence de l'Union européenne : elle peut s'appuyer sur l'objectif fixé par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 de parvenir à « *l'achèvement notamment des négociations sur les droits procéduraux des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales* ». Cette forte volonté politique s'est accompagnée de réels progrès dans l'élaboration du texte en discussion. Ainsi les principaux griefs formulés à l'encontre du projet initial de décision-cadre sont en passe d'être levés.

II. DES PROGRÈS TRÈS SIGNIFICATIFS ACQUIS AU COURS DES NÉGOCIATIONS

- *La question de la base juridique*

Plusieurs des Etats membres contestent encore l'existence même d'une base juridique à l'intervention de l'Union européenne dans le domaine de la procédure pénale. Il existe aussi, cependant, en droit, des arguments en faveur d'une harmonisation dans ce domaine. Ainsi, le service juridique du Conseil, dans un avis du 30 septembre 2004, avait estimé que le Conseil pouvait adopter les mesures proposées si, dans le respect du principe de subsidiarité, celles-ci ne dépassaient pas ce qui était nécessaire pour l'amélioration de la coopération judiciaire pénale. Le Gouvernement français s'est d'ailleurs rangé à ces arguments.

A ces éléments de droit s'ajoutent des considérations plus pragmatiques : l'adoption de la Constitution européenne est, pour le moins, différée. Il n'apparaît donc plus possible de s'en remettre à la reconnaissance expresse d'une base juridique, comme l'aurait permis la Constitution, pour avancer dans l'harmonisation des procédures pénales. Au reste, l'adoption, le 15 mars 2001, par le Conseil d'une décision-cadre sur le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales sans que la question de la base juridique ait constitué un obstacle, semble ouvrir la voie à d'autres initiatives en matière de procédure pénale.

• *Des droits désormais resserrés autour des principes essentiels*

Le projet, largement inspiré d'une proposition française, reconnaît quatre droits principaux :

- droit à un avocat ;
- droit à l'information du suspect sur les droits dont il dispose ;
- droit à l'interprétation et à la traduction ;
- droit à l'aide juridictionnelle.

Il appartiendrait cependant aux Etats membres de décliner chacun de ces principes dans leur droit national en particulier s'agissant de l'intervention de l'avocat en garde à vue.

Les discussions se poursuivent sur la teneur de ces droits. Pour votre rapporteur, il est essentiel que le projet de décision-cadre se borne à l'énoncé de principes généraux et préserve les régimes procéduraux particuliers tels que ceux prévus par notre pays en matière de terrorisme ou de grande criminalité.

Par ailleurs, le projet de décision-cadre ne fait plus mention d'un dispositif particulier de suivi de l'harmonisation des droits procéduraux. Si le choix de confier la responsabilité d'un tel mécanisme à la Commission européenne apparaissait très critiquable, le principe même d'une évaluation objective et impartiale serait cependant utile.

• *L'articulation avec les droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme*

Le projet de décision-cadre comporte des principes d'ores et déjà reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme ou par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. L'articulation entre ces instruments juridiques soulève des interrogations régulièrement posées notamment par le Royaume-Uni dans le cadre des négociations :

- quel est le champ d'application respectif de chacun de ces textes ?
- quel est le moyen de garantir un niveau de protection au moins identique à celui assuré par la Convention interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme ?
- comment régler les éventuelles contradictions entre les interprétations de la Cour de justice des Communautés européennes et celles de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Cependant, l'audition, en octobre 2006, des représentants du Conseil de l'Europe par le groupe de travail communautaire a contribué à lever les deux premières de ces difficultés et permis l'élaboration d'un nouvel article premier pour le projet de décision-cadre.

En premier lieu, le champ d'application de l'instrument a été précisé. Actuellement, la Cour européenne des droits de l'homme donne une interprétation extensive de la procédure pénale puisqu'elle étend le bénéfice du droit à un procès équitable prévu à l'article 6 de la Convention à des procédures disciplinaires ou menées par des autorités autres que pénales. Les Etats membres n'ont pas souhaité donner une portée aussi large au projet de

décision-cadre : ils l'ont limité aux « *procédures pénales pouvant donner lieu à une sanction pénale prononcée par un tribunal pénal* ». En outre, les procédures militaires et disciplinaires ont été expressément exclues.

Si le champ d'application du projet a ainsi été précisé, en revanche, la teneur des droits mentionnés devrait être entendue de manière identique entre l'instrument de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, aux termes de la rédaction issue du groupe de travail *ad hoc* « *sauf si la présente décision-cadre en dispose autrement, le sens des dispositions de ses articles 2 à 5 qui correspondent à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est le même que celui que leur confère ladite convention, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* »¹. Ainsi, la décision-cadre ne déterminera pas un niveau de garantie inférieur à celui actuellement assuré par la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alignement des droits ainsi reconnus devrait par ailleurs limiter les risques de divergence entre les cours de Strasbourg et de Luxembourg.

Lors de leur audition, les représentants du Conseil de l'Europe ont souligné l'intérêt d'un texte communautaire à deux titres.

D'abord, il rendrait plus efficace le respect des principes posés par la Convention européenne des droits de l'homme ; en effet, les particuliers pourront invoquer la décision-cadre pour obtenir une interprétation conforme du droit national devant les juridictions des Etats membres en cours de procédure² alors qu'ils ne peuvent saisir la Cour de Strasbourg sur le fondement d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme qu'une fois les voies de recours nationales épuisées. La protection donnée aux droits des suspects revêtirait ainsi une toute autre portée.

Ensuite, le projet de décision-cadre s'appliquerait aux procédures de remise entre Etats membres -au titre du mandat d'arrêt européen ou de l'extradition- ce qui n'est pas le cas de la Convention. Selon le rapport de la Commission européenne sur la transposition de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, onze Etats membres ont fait de l'absence de respect des droits fondamentaux du mis en cause un motif de refus obligatoire de remise de l'intéressé. Faute d'instrument contraignant de l'Union sur les garanties procédurales, chaque Etat dispose aujourd'hui de la liberté d'apprécier la portée qu'il entend donner au motif de refus. La décision-cadre permettrait incontestablement de renforcer la confiance mutuelle et de favoriser la coopération pénale entre Etats membres.

*

¹ Ces termes sont inspirés de ceux de l'article 52 paragraphe 3 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

² En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, depuis l'arrêt *Pupino* du 16 juin 2005, le juge national est tenu d'interpréter les dispositions de son droit national conformément à une décision-cadre malgré l'absence d'effet direct de celle-ci.

Compte tenu des acquis récents de la négociation, votre commission vous propose de modifier la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne et d'approuver le principe d'une harmonisation des droits procéduraux - qui lui apparaît un moyen de faire progresser la coopération judiciaire, indispensable, entre les Etats membres.

Elle prend la mesure des nombreuses résistances qui s'expriment encore parmi certains Etats membres, certes minoritaires, mais qui risquent de nouveau de paralyser les discussions. Si ces blocages devaient persister, il serait pertinent soit d'avancer par le biais d'une coopération renforcée¹, soit comme tel a été le cas pour l'échange d'informations entre casiers judiciaires de plusieurs Etats membres par la voie d'accords interétatiques. L'instrument juridique doit porter sur des principes généraux, présenter un caractère contraignant et tenir compte des régimes procéduraux particuliers retenus pour certaines catégories d'infractions. Enfin, il semble utile de prévoir une évaluation qui pourrait être confiée à un organisme indépendant tel qu'Eurojust.

*

* *

Votre commission a adopté une proposition de résolution dont le texte est reproduit ci-après.

¹ *Le traité de Nice a prévu qu'une coopération renforcée pouvait être décidée à l'initiative de huit Etats membres. Elle ne peut être mise en œuvre qu'en dernier ressort et ne doit pas porter atteinte aux principes de fonctionnement de l'Union ni aux droits des non participants. Enfin elle est autorisée par une décision du Conseil à la majorité qualifiée.*

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le projet de décision-cadre relative à certains droit procéduraux accordés aux suspects dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (texte E 2589),

1. Estime nécessaire d'encourager l'harmonisation des droits procéduraux reconnus aux suspects afin de leur assurer les garanties indispensables et de favoriser la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne ; les principes posés par la décision-cadre doivent présenter un caractère contraignant et général tout en préservant les régimes procéduraux particuliers applicables à certaines infractions telles que le terrorisme et la criminalité ou la délinquance organisées.

2. Considère que si l'opposition d'une minorité d'Etats membres ne permettait pas d'aboutir, il serait souhaitable de procéder par la voie d'une coopération renforcée ou, à défaut, d'accords interétatiques.

3. Juge utile d'établir un mécanisme de contrôle indépendant.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Le Sénat,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu le projet de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés aux suspects dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (texte E 2589),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
1. <i>Constate que si le traité constitutionnel introduit, en son article III-270, une nouvelle base juridique spécifique visant expressément l'harmonisation des droits des personnes dans la procédure pénale, c'est parce que les traités actuellement en vigueur ne confèrent pas de compétence à l'Union européenne à cet effet ;</i>	1. <i>Estime nécessaire d'encourager l'harmonisation des droits procéduraux reconnus aux suspects afin de leur assurer les garanties indispensables et de favoriser la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne ; les principes posés par la décision-cadre doivent présenter un caractère contraignant et général tout en préservant les régimes procéduraux particuliers applicables à certaines infractions telles que le terrorisme et la criminalité ou la délinquance organisées.</i>
<i>Estime en conséquence qu'il convient d'attendre l'entrée en vigueur du traité constitutionnel pour harmoniser ces droits et, en tout état de cause, de disposer d'une base juridique incontestable.</i>	Alinéa supprimé.
2. <i>Considère que l'évaluation mutuelle de la qualité de la justice, nécessaire pour renforcer la confiance réciproque des États membres dans leurs systèmes judiciaires, ne peut être placée sous le contrôle de la Commission européenne, mais doit être confiée à un organisme indépendant composé de parlementaires nationaux et européens, dans l'esprit de ce qui est prévu à l'article I-42 du traité constitutionnel, qui prévoit l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.</i>	2. <i>Considère que si l'opposition d'une minorité d'États membres ne permettait pas d'aboutir, il serait souhaitable de procéder par la voie d'une coopération renforcée ou, à défaut, d'accords interétatiques.</i>
	3. <i>(nouveau) Juge utile d'établir un mécanisme de contrôle indépendant.</i>