

## **SÉMINAIRE DE TRAVAIL DES MEMBRES DU RÉSEAU DES PRÉSIDENTS**

### **DES COURS SUPRÊMES DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC LES REPRÉSENTANTS DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE**

Intervention de Mme Isabelle Jégouzo

L'espace judiciaire européen dans le domaine pénal : dossiers d'actualité

**Mardi 22 novembre 2005, Bruxelles**

Madame et messieurs les Présidents,

- Je m'associe aux remarques faites ce matin par le Vice-Président Fratini pour vous dire tout l'intérêt que nous portons aux travaux qui se déroulent aujourd'hui et qui nous permettent de vous rencontrer. Votre initiative s'inscrit directement dans la perspective de l'émergence d'une « culture judiciaire européenne » que le programme de La Haye appelle de ses vœux.
- Les premières réalisations de l'espace judiciaire européen sont maintenant effectivement appliquées dans les Etats membres, et le rôle des praticiens, et tout particulièrement des Cours suprêmes est déterminant. Les relations entre les institutions européennes et les praticiens de la justice doivent donc se renforcer, et tout comme le Vice-Président Fratini, je me félicite que les Cours suprêmes donnent l'exemple.
- Le temps me manque pour faire une présentation exhaustive des sujets que nous traitons en matière de coopération judiciaire pénale, et je sais d'ailleurs que ce matin le VP vous a fait une présentation générale de nos activités à venir telles qu'elles résultent du programme de La Haye et du plan d'action adopté en juin dernier. Je me propose donc plutôt d'évoquer avec vous quelques dossiers d'une particulière actualité.
- En premier lieu le mandat d'arrêt européen.
  - Comme vous le savez, le mandat d'arrêt européen est le premier instrument traduisant concrètement le principe de reconnaissance mutuelle qui a été à plusieurs reprises consacré comme la « pierre angulaire » de la construction de l'ELSJ.
  - Pratiquement le principe de reconnaissance mutuelle signifie que lorsqu'une décision judiciaire a été prise dans un Etat membre, cette décision doit pouvoir s'appliquer rapidement et simplement dans les autres Etats membres, d'une manière semblable à une décision nationale. La mise en œuvre de ce principe repose donc avant tout sur les magistrats

qui voient le champ d'application de leurs décisions s'élargir du territoire national à l'ensemble du territoire européen. Le mandat d'arrêt européen en est un excellent exemple.

- Selon l'évaluation faite par la Commission, **l'impact du mandat d'arrêt européen** (MAE) depuis son entrée en application le 1.1.2004 **apparaît positif**, tant en termes de dépolitisation, d'efficacité, que de rapidité de la procédure, le tout dans le respect des droits fondamentaux.
- Aujourd'hui, le MAE est **opérationnel dans tous les EM** (sauf DE depuis 18.7.2005) et dans la plupart des cas prévus (sauf remise des nationaux).
- **L'efficacité** du MAE peut s'apprécier, de façon provisoire jusqu'au 15.9.2004, à l'aune des 2603 mandats émis, des 653 personnes arrêtées et des 104 personnes remises à un autre EM pour être poursuivies ou exécuter une peine. La durée moyenne d'une procédure est passée de plus de 9 mois à 43 jours. J'en profite d'ailleurs pour souligner la difficulté que nous avons à obtenir des statistiques au niveau de l'UE. Le chantier des statistiques sera important dans l'avenir si nous voulons améliorer nos outils d'évaluation de la mise en œuvre de nos politiques.
- **Des difficultés constitutionnelles**, concernant principalement la remise des nationaux sont ultérieurement apparues dans plusieurs EM (**DE, CY, PL**) ou sont attendues (CZ, MT), sans que la DC soit remise en cause.
- Une évaluation mutuelle par les EM de la **pratique** du MAE aura lieu de 2006 à 2009. Celle-ci sera très importante pour évaluer concrètement la mise en place de ce nouvel instrument, et les difficultés qui existent encore.
- Nous discutons par ailleurs en ce moment au Conseil un projet de décision-cadre sur le **mandat d'obtention de preuves**.
  - Le mandat d'obtention de preuve a pour but de transformer assez fondamentalement, dans le sens de plus d'efficacité, plus de rapidité, et plus de confiance, les relations entre nos Etats membres en matière d'obtention des preuves en matière pénale.
  - C'est une autre expression forte du principe de reconnaissance mutuelle.
  - Le mandat d'obtention de preuves se caractérise par 3 éléments :
    - application du principe de la reconnaissance mutuelle à l'obtention de certains types d'éléments de preuves,
    - des procédures plus claires et plus rapides,
    - avec des garanties minimales.

- En premier lieu, avec le mandat d'obtention de preuves, il s'agit d'appliquer la reconnaissance mutuelle à l'obtention de certains éléments de preuves en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales. L'idée fondamentale est que le mandat européen d'obtention de preuve doit permettre à l'autorité judiciaire d'un État membre d'obtenir simplement des objets, documents ou données d'un autre État membre, qui peuvent constituer des éléments de preuve dans un dossier en cours.

Le mandat d'obtention de preuve s'applique aux preuves qui existent déjà est qui sont directement disponibles.

Il porte également sur les informations figurant déjà dans des dossiers judiciaires ou de police. Par contre, la proposition ne s'applique pas à la collecte de dépositions de témoins ou de victimes ni à l'interrogatoire de suspects ou de personnes mises en cause. La proposition ne s'applique pas non plus à la réalisation de prélèvements sur le corps d'une personne, comme la prise d'échantillons d'ADN ; à l'obtention de preuves en temps réel, comme l'interception de communications ; ni à l'obtention de preuves nécessitant de mener des enquêtes complémentaires.

Je sais que le fait de ne pas couvrir ces autres éléments de preuve risque de présenter, pour les praticiens, l'inconvénient de devoir recourir à plusieurs types d'instruments pour différents aspects d'une même affaire. Par exemple, un mandat européen d'obtention de preuves pour obtenir copie d'un témoignage déjà recueilli dans une autre procédure, mais une demande d'entraide judiciaire pour les auditions de nouveaux témoins.

C'est pourquoi nous avons précisé que la proposition constitue, pour la Commission, un premier pas vers l'adoption d'un instrument unique de reconnaissance mutuelle qui, le moment venu, remplacera l'intégralité du régime actuel d'entraide judiciaire. La mosaïque actuelle de conventions internationales et européennes régissant la collecte transfrontalière d'éléments de preuve dans l'Union serait donc remplacée par un ensemble unique de règles de l'Union. Nous ne sommes donc qu'à une première étape.

- En deuxième lieu, le mandat d'obtention de preuves permettra de simplifier et d'accélérer les procédures. Force nous est de constater que les procédures d'assistance mutuelle actuellement en vigueur sont trop souvent inadaptées pour permettre l'exécution rapide des demandes d'assistance pour l'obtention de preuves. Il faut trop souvent des délais de plusieurs mois, voire plusieurs années pour l'exécution des commissions rogatoires internationales, y compris entre États membres de l'UE.

En s'inspirant de ce que nous avons pu faire dans la Décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, nous avons proposé des délais pour la reconnaissance et l'exécution d'un mandat d'obtention de preuves.

- En troisième lieu, la proposition de Décision-cadre contient des garanties spécifiques pour les États d'émission et d'exécution afin d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité de certaines des normes applicables à l'obtention d'éléments de preuve au niveau de l'Union européenne.

- En conclusion, ce texte qui devrait, nous l'espérons, faire l'objet d'un accord lors du prochain Conseil JAI, est un premier pas vers l'objectif d'étendre le principe de reconnaissance mutuelle aux décisions qui permettraient d'agir rapidement pour obtenir des

éléments de preuve. Les demandes seront transmises par un formulaire unique dans l'union européenne qui devrait simplifier les procédures, et elles devront être exécutées dans des délais stricts, mais malheureusement moins ambitieux que ceux proposés initialement par la Commission. De manière générale, les ambitions de la Commission dans sa proposition ont été notablement réduites au cours de travaux au Conseil. En particulier, les causes de refus de coopération ont été étendues (en particulier en ce qui concerne la double incrimination). Le mandat d'obtention de preuve est donc plus destiné à coexister avec qu'à remplacer l'assistance mutuelle.

- Le principe de reconnaissance mutuelle qui se concrétise tant dans le mandat d'arrêt européen que dans le mandat d'obtention de preuve, ne peut fonctionner que s'il existe entre les Etats membres un très haut degré de confiance mutuelle. La foi que l'on peut avoir dans les garanties procédurales et dans l'équité de la procédure sert à renforcer cette confiance. C'est pourquoi il est apparu souhaitable de définir certaines normes minimales communes à toute l'Union européenne, même s'il convient de laisser le choix à chaque État membre quant aux moyens de se conformer à ces normes. Pour se faire la Commission a d'abord publié en 2003 un **livre vert sur les garanties procédurales accordées aux personnes suspectées dans les procédures pénales**, avant de déposer en 2004, une **proposition de décision-cadre** actuellement en cours de négociation. Celle-ci vise à renforcer de manière générale les droits de tous les suspects et personnes mises en cause afin d'octroyer un niveau équivalent de protection à travers l'Union européenne et de faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

Dans tous les États membres, le système de justice pénale satisfait aux obligations imposées par les articles 5 (Droit à la liberté et à la sûreté) et 6 (Droit à un procès équitable) de la CEDH, grâce à un éventail de garanties procédurales. La décision-cadre ne vise pas dès lors à reproduire inutilement les dispositions de la CEDH, mais plutôt à encourager le respect systématique de ces garanties, en augmentant leur visibilité. Ainsi, le projet de décision-cadre contient des normes minimales communes dans les domaines suivants:

- accès à l'assistance d'un avocat, avant comme pendant le procès,
- accès gratuit aux services d'un interprète et d'un traducteur,
- garantie pour les personnes incapables de comprendre ou de suivre la procédure de bénéficier d'une attention adéquate,
- droit de communiquer, notamment, avec les autorités consulaires dans le cas de suspects étrangers, et
- information des suspects au sujet de leurs droits (en leur remettant une «déclaration des droits» écrite).

Il ne s'agit cependant que d'une première étape. La Commission a décidé de travailler sur ces cinq droits dès le premier stade parce qu'il s'agit de droits particulièrement importants dans le contexte de la reconnaissance mutuelle. D'autres mesures seront envisagées dans les toutes prochaines années. La Commission a déjà commencé à réfléchir à la nécessité de prévoir des garanties relatives à un traitement équitable concernant l'obtention, le traitement et l'utilisation des éléments de preuve à travers l'UE. Il conviendra aussi d'examiner les droits résultant de la présomption d'innocence (y compris le droit de garder le silence, le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et les règles relatives à la charge de la

preuve). Les travaux sont en cours sur la proposition de la Commission et sont difficiles, certains Etats membres contestant le droit pour l'Union d'intervenir en ce domaine.

- Un autre sujet très concret sur lequel nous travaillons actuellement concerne **l'échange d'information sur les condamnations pénales et la prise en compte de celles-ci dans les autres Etats membres**. Nous nous sommes concrètement aperçus que les échanges d'information sur les condamnations pénales fonctionnent très mal au sein de l'Union Européenne. Les casiers judiciaires nationaux n'enregistrent systématiquement que les condamnations prononcées au niveau national. Les condamnations prononcées contre les nationaux dans des Etats parties à la Convention d'entraide judiciaire de 1959 sont transmises en principe systématiquement à l'Etat de nationalité mais la pratique montrent que ces transmissions sont en fait très partielles, et que les casiers judiciaires nationaux qui reçoivent ses informations les enregistrent de manière très diverses. Il en résulte que les juridictions de l'Union qui condamnent un ressortissant d'un autre Etat membre ou d'un Etat tiers ne connaissent le plus souvent pas l'existence d'une condamnation prononcée contre la même personne dans un autre Etat. Une des illustrations dramatiques des lacunes dans ces échanges d'information est l'affaire Fourniret. Afin de remédier à ces difficultés, la Commission a proposé une série de mesures. Dans un premier temps et en urgence, nous avons proposé d'améliorer le système d'échange d'information existant en fixant des délais pour l'envoi des informations et en créant un formulaire européen standard pour les réponses aux demandes.

Nous avons ensuite proposé une refonte plus fondamentale du système, basé sur un mécanisme informatisé d'échange des informations. Nous allons déposer au mois de décembre une proposition de décision-cadre visant à harmoniser les règles selon lesquelles sont conservées et mises à jour les informations sur les condamnations prononcées dans d'autres Etats membres contre les nationaux. Celle-ci posera également le cadre nécessaire au développement d'un système informatisé d'échanges d'informations basé sur l'existence d'un format standard d'échanges permettant une meilleure compréhension des informations transmises. Nous réutiliserons à cette occasion les travaux réalisés dans un projet pilote initié par la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique. Par ailleurs, nous avons déposé en mars dernier une proposition de décision-cadre visant à permettre la prise en compte par les juridictions des Etats membres des décisions de condamnations prises dans les autres Etats membres à l'occasion d'une nouvelle procédure. A ce jour en effet, l'existence d'antécédents pénaux dans un autre Etat membre ne peut pas toujours être pris en compte par les juridictions.

- Le dernier dossier dont j'aimerais vous parler avant de conclure est de nature plus institutionnelle, et moins liée avec l'activité pratique des tribunaux. Il est néanmoins très important pour le développement du droit pénal dans l'Union. Vous avez certainement entendu parlé de **l'arrêt rendu le 13 septembre dernier par la Cour de justice** dans une affaire qui opposait la Commission soutenue par le PE d'une part, au Conseil d'autre part, concernant les compétences pénales de la Communauté Européenne. Dans cette affaire, la Commission avait attaqué devant la Cour une décision-cadre adoptée par le Conseil, prévoyant d'obliger les Etats membres à imposer des sanctions pénales pour les atteintes graves à l'environnement. Sur le fond, la Commission partageait tout à fait les objectifs de cette décision-cadre, mais considérait que les mesures en question relevaient non du troisième pilier mais du premier et devaient être adoptées par voie de directive. La Cour lui a donné raison en considérant que le législateur communautaire est compétent pour adopter les mesures en relation avec le droit pénal nécessaires pour assurer l'application effective du droit

communautaire. Cet arrêt a des conséquences à plusieurs niveaux et la Commission publiera demain une communication par laquelle elle prendra position sur celles-ci. D'abord bien sûr la décision-cadre sur la protection de l'environnement par le droit pénal est annulée. La Commission avait, il y a quelques temps, déposé une directive sur ce sujet. Les travaux pourraient reprendre sur cette directive, sauf si un accord global est trouvé avec le PE et le Conseil pour transférer, à droit substantiel constant, les dispositions de toutes les décisions-cadre touchées par cet arrêt dans des textes du premier pilier. En effet, la décision de la Cour affecte au moins 7 autres décisions-cadre adoptées par le Conseil, et qui, par application de la jurisprudence de la Cour se trouvent avoir été adoptées sur une base juridique incorrecte.

A l'exception de l'une d'entre elles relative à la pollution maritime pour laquelle la Commission fera un recours en annulation devant la Cour, ces décisions-cadre ne sont plus susceptibles d'être attaquées, mais les institutions européennes, et en tout premier lieu la Commission, se doivent de rétablir la légalité de ces actes. Une autre conséquence institutionnelle essentielle de cet arrêt est de changer le régime juridique d'une partie des actes européens en matière pénale. En effet, puisque les dispositions pénales prises pour assurer l'effectivité du droit communautaire doivent être adoptées dans le premier pilier, elles relèvent de la codécision, lorsque la politique communautaire ou la liberté fondamentale reconnue par le traité qu'elles sanctionnent relèvent aussi de la codécision. Cela signifie application de la majorité qualifiée au Conseil (dans le premier pilier, nous sommes à l'unanimité), codécision du Parlement (il donne dans le troisième pilier un simple avis), et pouvoirs renforcés de la Cour de justice pour contrôler ces actes (le recours en manquement n'était pas possible dans le premier pilier, et les possibilités pour les tribunaux d'adresser des questions préjudicielles limitées dans certains Etats membres). C'est incontestablement un progrès important pour la démocratie européenne.

- Je ne peux malheureusement pas développer plus longuement nos activités. Un dernier mot toutefois pour souligner que nous avons au cours des dernières années connu une phase d'intense activité législative, nécessaire pour développer cette nouvelle branche de l'activité européenne que constitue la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le programme de La Haye, et le plan d'action adopté en juin dernier insistent également sur le développement de la confiance mutuelle entre les Etats membres et la création progressive d'une « culture judiciaire commune ». Celles-ci nécessitent certainement une part de travail législatif, notamment pour renforcer les garanties procédurales qui fondent la confiance. Mais une action d'accompagnement non législative est tout aussi nécessaire. La formation est à cet égard un élément essentiel, de même que des rencontres entre professionnels telles que celle qui se déroule ici aujourd'hui. Le Vice président vous l'a dit ce matin, votre projet de **base de données de droit comparé** permettant d'accéder aux décisions des Cours suprêmes, sur une série de sujets d'intérêt commun, est également particulièrement intéressant. De manière générale, le programme de La Haye vise à encourager le développement de réseaux tels que celui que vous avez créé entre présidents des plus hautes juridictions européennes. Vous pouvez être assuré du soutien de la Commission. Je vous souhaite donc beaucoup de succès dans vos travaux, aujourd'hui et dans les années à venir.