

La lettre des magistrats de l'Union européenne

Dans ce numéro :

« Editorial » Par Philippe Bruey	1
« Justice pénale et ingérence du pouvoir politique : le Conseil de l'Europe dresse un état des lieux peu glorieux » Par Benjamin Danlos	2
« Le traité de Prüm du 27 mai 2005 » Par Gwen Keromnes	4

Editorial : l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009)

par Philippe Bruey
Magistrat

A l'occasion de la parution de ce 23^{ème} numéro de la lettre des magistrats de l'Union européenne, nous pouvons nous réjouir de l'entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 du traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 par les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres.

1—Deux nouvelles personnalités à la tête de l'Union Européenne

Lors du Conseil européen du 19 novembre 2009, le choix des dirigeants européens s'est porté à l'unanimité sur le premier ministre belge Herman Van Rompuy pour occuper le poste de premier président permanent de l'Union européenne, et sur la commissaire européenne chargée du commerce, la Britannique Catherine Ashton, pour recevoir le portefeuille des relations extérieures (poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité).

Économiste de formation et chrétien-démocrate, M. Van Rompuy, 62 ans, dirige la Belgique en tant que premier ministre depuis près d'un an.

Membre du parti travailliste britannique, Catherine Ashton, 53 ans, occupera également la fonction de vice-présidente de la prochaine Commission, en cours de formation.

Ces deux postes ont été créés par le traité de Lisbonne qui vise à rendre le processus décisionnel plus efficace au sein des institutions européennes et à renforcer le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale.

2 – Le renforcement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice

Dans le domaine de la justice, le traité de Lisbonne facilitera l'action au niveau européen, grâce au recours, dans la majorité des cas, à la « méthode communautaire », c'est-à-dire à l'adoption, à la majorité qualifiée, de

décisions fondées sur des propositions de la Commission.

Dans le passé, le maintien de la règle de l'unanimité pour la plupart des mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, a considérablement freiné l'action de l'Union dans ces domaines. De plus, l'unanimité est d'autant plus difficile à réunir que le nombre d'États membres est plus grand. Dans une Europe à vingt-sept, l'unanimité est synonyme de paralysie.

L'extension du champ de la majorité qualifiée connaît, toutefois, certains aménagements, notamment dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

Nous aurons bien évidemment l'occasion de revenir dans les prochains numéros de la Lettre des magistrats de l'Union européenne sur ces importantes avancées du traité de Lisbonne en matière d'espace judiciaire européen.

Philippe Bruey

Justice pénale et ingérence du pouvoir politique : le Conseil de l'Europe dresse un état des lieux peu glorieux

par Benjamin Danlos

Substitut du procureur de la République à Perpignan

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 30 septembre dernier une résolution 1685 (2009) qui a trouvé dans les médias un écho inversement proportionnel à la gravité des condamnations qui y sont portées quant à l'état de la justice pénale en Europe.

Le texte paraît pourtant propre à séduire ceux qui ont le goût de la polémique, puisque son seul titre (« Allégations d'utilisation abusive du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ») sonne comme une dénonciation en règle de l'organisation et des pratiques institutionnelles de la Justice en Europe.

Le texte fait suite à un rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme du 7 août 2009 qui passe au crible les exemples d'ingérences politiques suspectées dans chacun des pays étudiés et à un avis de la Commission des questions économiques et du développement (du 29 septembre) qui se concentre sur certaines affaires récentes au cours desquelles deux grandes entreprises ont été prises pour cible en Russie (IOUKOS et Hermitage Capital Management).

La lecture attentive de la Résolution révèle pourtant un rétrécissement de l'objet et du cadre réels de celle-ci. En effet, après un énoncé des garanties d'indépendance, de droit et de faits, qui devraient entourer tout système judiciaire se voulant équitable (1), l'Assemblée procède à l'examen des réalités institutionnelles de seulement quatre pays : le Royaume-Uni (c'est en fait le droit anglais et gallois qui est étudié), la France, l'Allemagne et la Fédération de Russie. Or, si ceux-ci sont présentés comme des exemples des principaux systèmes de justice pénale sur le continent, il convient de remarquer que ce ne sont pas les modèles qui sont étudiés, mais les évolutions et pratiques propres à chaque Etat. Les remarques et recommandations proposées n'ont donc de sens qu'à l'intérieur de chaque système, même si une réflexion intéressante est proposée sur le phénomène d'hybridation en cours (2). Il semble donc que ce texte soit surtout l'occasion de dénoncer spécifiquement certaines évolutions nationales (3). Ainsi, la France se voit assez ironiquement recommander un certain nombre de réformes qui vont dans le sens exactement inverse de celles déjà engagées...

1. Les conditions d'une justice indépendante et équitable

La recette d'une justice indépendante et équitable reprend des éléments déjà maintes fois rappelés mais qui ne sont pas encore uniformément garantis en Europe (nécessité d'une transcription constitutionnelle de l'indépendance de la justice, recrutement et promotion des juges au mérite, protection contre les sanctions abusives, rémunération suffisante pour éviter une dépendance matérielle à l'égard du pouvoir exécutif, répartition des affaires selon des critères objectifs, et évaluation des juges se basant sur d'autres critères que le nombre de décisions confirmées ou annulées).

L'Assemblée rappelle le principe de l'indépendance du parquet par rapport au pouvoir politique et condamne les instructions de classement sans suite dans les affaires individuelles. Elle insiste pour qu'une « influence décisive » soit exercée dans le domaine de la gestion des carrières par des conseils comprenant un nombre de représentants des magistrats au moins aussi élevé que celui des membres issus d'autres corps. Enfin, elle rappelle la nécessité d'établir une procédure pénale instituant un équilibre entre les acteurs pleinement indépendants

« L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe rappelle le principe de l'indépendance du parquet par rapport au pouvoir politique »

d'un côté et le ministère public et les services d'enquête de l'autre. Sa résolution comporte de ce point de vue une analyse critique du mouvement de rapprochement des systèmes en Europe.

2. Mixité et équilibre des systèmes

L'Assemblée et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme observent, à travers l'étude des systèmes français et allemand, les risques liés à l'adoption progressive et non rationalisée d'un modèle de procédure mixte. En effet, elles remarquent que dans ces deux pays, la justice pénale traditionnellement inquisitoire acquiert une dimension accusatoire sans que cela s'accompagne des garanties nécessaires au bon fonctionnement d'une telle procédure. Par exemple, la faiblesse des ressources affectées à l'aide juridique en Allemagne et en France (par comparaison avec l'Angleterre) fait craindre l'avènement d'une justice à deux vitesses. De même, dans l'hexagone, l'absence de garanties données aux avocats de la défense quant à l'accès au gardé à vue et au dossier au cours de l'enquête préliminaire est un obstacle au fonctionnement équitable du système.

Cette réflexion paraît très juste et pourrait être élargie à tout le mouvement d'hybridation des procédures pénales dans le monde qui, en mélangeant les mécanismes inspirés par des philosophies opposées, fait courir le risque d'une perte d'équilibre global des modèles pénaux. Cette observation prend tout son sens à travers la critique forte adressée par l'Assemblée et la Commission au projet français de suppression du

juge d'instruction. Les deux organes craignent que ce dernier ne s'accompagne ni de l'accroissement des moyens juridiques et financiers de la défense, ni de l'émancipation du parquet vis à vis du pouvoir politique, qu'ils jugent nécessaires.

3. Un constat peu glorieux pour la France et l'Allemagne

L'Angleterre fait figure de bon élève au sein du groupe de quatre pays étudiés. En effet, le statut des juges y est jugé traditionnellement bien protégé et ces garanties ont été encore accrues récemment par la création de la Commission des nominations judiciaires (Judicial Appointments Commissions, en 2006) qui offre une transparence accrue au cours de la procédure de nomination des juges. Cependant, des scandales récents sont venus montrer la possibilité d'ingérences politiques par l'intermédiaire de l'Attorney Général. Ainsi, l'affaire British Aerospace (interruption d'une enquête pour protéger les relations diplomatiques avec l'Arabie Saoudite) et le scandale « Cash for honours » (enquête sur la vente du titre honorifique de Lord en échange de prêts financiers aux formations politiques) ont suscité un débat sur le rôle et les pouvoirs de celui-ci. La résolution invite donc l'Angleterre à finaliser la réforme déjà engagée pour renforcer la responsabilité de l'Attorney Général devant le Parlement. Enfin, le système accusatoire en vigueur est qualifié d'équilibré, même si l'Assemblée regrette la réduction récente des ressources accordées à l'aide juridictionnelle.

Le regard porté sur la France est tout autre,

puisque l'équilibre procédural y est jugé fragile en raison du faible niveau d'indépendance des procureurs et la faiblesse des droits et moyens de la défense. Ainsi, loin d'être encouragé comme l'Angleterre à finaliser les réformes entreprises, notre pays est invité à revoir l'ensemble des projets récents et actuels. Très ironiquement, l'Assemblée demande ainsi le rétablissement d'une majorité de magistrats au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature ou la nomination de membres de l'opposition parmi les personnalités politiques nommées au sein de cette institution. Elle recommande également que les avis du CSM concernant les procureurs aient force obligatoire. Enfin, elle invite le gouvernement à revoir le projet de suppression du juge d'instruction et à défaut à renforcer l'indépendance des procureurs et les droits et moyens de la défense. Paradoxalement, aucun exemple de tentative d'ingérence du pouvoir politique dans une affaire particulière n'est étudié dans le rapport de la Commission des questions juridiques. Se pourrait-il que les exemples manquent ?

Le système allemand semble susciter des craintes similaires. L'absence d'institution comparable au CSM y est dénoncée. De même, la possibilité pour le ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs dans une affaire individuelle est perçue comme une atteinte inacceptable et devant être abolie. Enfin, comme en France, le niveau de rémunération des magistrats et des ressources affectées à l'aide juridique y est jugé trop bas.

Pourtant, l'Assemblée estime que le déséquilibre relatif des systèmes

« L'équilibre procédural français est jugé fragile en raison du faible niveau d'indépendance des procureurs et de l'insuffisance des droits et moyens de la défense »

allemand et français est compensé par l'indépendance du Parlement et des médias qui sont jugés comme des gardes fous contre l'utilisation abusive du système juridique par le pouvoir exécutif. Cette observation peut surprendre mais prend, il est vrai, son sens lors de l'étude du « contre-modèle » russe.

Malgré une organisation institutionnelle théorique acceptable et récemment améliorée (création d'un conseil fédéral de la magistrature, institution d'un Comité d'investigation distinct au sein du Bureau du Procureur Général, amélioration de la rémunération des magistrats dont le niveau atteint désormais le triple du niveau observé en France et en Allemagne) la justice russe connaît aujourd'hui encore des réalités pratiques indignes d'une démocratie moderne

(que la Fédération de Russie n'est d'ailleurs pas). Le rapport de la commission étudie de manière détaillée et explicite les exemples de pressions exercées sur les magistrats osant s'opposer au pouvoir (et qui résistent notamment à la « justice téléphonique »), qui visent à les pousser à la démission. Les mesures d'intimidation des avocats de la défense sont aussi violentes que fréquentes. Enfin, l'utilisation de la justice pénale pour prendre le contrôle de certaines entreprises ou les pousser hors du pays est dénoncée (à travers les scandales récents comme IOUKOSS et Hermitage).

L'état catastrophique de la justice russe peut être résumé à travers l'expression de « nihilisme juridique », employé par le Président Medvedev en 2008, et qui semble avoir marqué la Commission des

questions juridiques. A cet égard, les recommandations figurant dans la résolution peuvent sembler dérisoires car c'est tout un système institutionnel qui reste à reconstruire sur le modèle démocratique.

Ainsi, la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dresse un état des lieux sans complaisance de la justice sur le continent. Si la condamnation de la Fédération de Russie était attendue, la France et l'Allemagne se voient également adresser une critique ferme pour l'état actuel de leur système pénal. Les réformes à venir dans ces trois pays permettront de déterminer si les avertissements du Conseil de l'Europe ont été entendus.

Benjamin Danlos

« Le traité de Prüm qui prévoit des possibilités d'échange de données d'empreintes digitales et génétiques, a été signé par 6 Etats membres »

Le Traité de Prüm du 27 mai 2005 relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale

par Gwen Keromnes
Magistrat

Résultat d'une initiative allemande et de négociations menées entre l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique et la France, ce Traité a été signé, à PRUM (Allemagne), le 27 mai 2005.

Il a été ratifié par une loi en date du 1er août 2007 (Cf. les JORF en date du 2 août 2007 et du 12 janvier 2008 pour la ratification et la publication du traité) et fait l'objet de deux décisions

du Conseil de l'Union européenne tendant à son extension aux 27 Etats membres (les décisions 2008/515 et 2008/516 en date du 23 juin 2008).

I) L'intérêt du Traité dit "Schengen plus"

Le Traité de PRUM (qui pour la République française n'est applicable qu'à la partie du territoire située en

Europe, selon l'article 45) renforce l'acquis de SCHENGEN dans les différents aspects de la coopération transfrontalière, notamment en ce qui concerne la présence possible de gardes armés à bords des aéronefs, l'assistance lors d'événements de grande envergure ou de catastrophes, la mutualisation d'opérations de reconduite aux frontières, la composition de patrouilles

communes à l'intérieur des frontières SCHENGEN, en institutionnalisant le travail réalisé par les Centres de coopération policière et douanière.

En outre, ce Traité renforce la coopération en matière de lutte contre les faux documents.

Il organise également, pour la première fois en Europe, des possibilités d'échanges entre Etats de données d'empreintes digitales et génétiques ; il s'agit d'un saut technologique majeur qui permet d'améliorer considérablement l'identification des criminels sexuels itinérants, de trafiquants d'êtres humains et de biens et des étrangers en situation irrégulière masquant leur véritable identité.

A cet égard, il convient de rappeler que l'objectif principal du traité est de faciliter l'échange d'informations entre les services répressifs des Etats concernés, afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (sachant que le Traité prévoit qu'il convient de maintenir et prévoir un contrôle judiciaire approprié des mesures prévues par ledit traité).

Cette plus-value du Traité du 27 mai 2005 n'entre pas pour autant en contradiction avec le strict respect des libertés individuelles; en effet, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, modifiée par celle du 6 août 2004 relative à la protection des données, a prévu, sous certaines conditions, ce principe d'échanges ; de plus, ce traité comporte de nombreuses dispositions pour assurer le respect de ces libertés : il organise la

transmission des données non de manière désordonnée, mais à partir de points de contact nationaux ; il prévoit la traçabilité des données transmises et confie aux différentes Commissions nationales de l'informatique et des libertés le soin de réaliser ce contrôle, y compris inopiné et il établit un réseau de ces organismes nationaux de contrôle (il ressort de l'article 34 du Traité que chaque Partie contractante garantit dans son droit national un niveau de protection de données correspondant au moins à celui résultant de la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 et de son Protocole additionnel).

Enfin, il s'inscrit pleinement dans une perspective européenne en prévoyant que d'autres Etats membres de l'Union européenne peuvent y adhérer et en manifestant clairement la volonté des parties de présenter dans les trois ans la transposition de ses dispositions dans le droit de l'Union européenne (Cf. les articles 1^{er} et 51 du Traité).

II) L'organisation de l'échange de données et les autres innovations du Traité

Il y a lieu de préciser que les conditions de l'échange d'informations sont déclinées à partir du principe du droit d'accès équivalent des autorités étrangères et des autorités nationales aux données contenues dans les fichiers nationaux des Etats parties au Traité dit « SCHENGEN plus ».

A cet égard, les parties contractantes se sont engagées à créer des fichiers nationaux d'analyse ADN et de fichiers dactyloscopiques en vue de la poursuite d'infractions pénales (il y a lieu de rappeler que la finalité de prévention des infractions ne concerne que les données dactyloscopiques ; Cf. en particulier, les articles 2 et 8 du traité).

Une consultation automatisée est mise en place, permettant l'obtention d'une réponse à la question de savoir si l'empreinte est connue ou inconnue. Il est prévu que la consultation ne peut s'opérer qu'au cas par cas et dans le respect du droit national de la Partie contractante réalisant cette consultation ; toutefois, une consultation en masse peut être convenue pour la totalité des traces ouvertes.

Dans les deux cas, si une réponse est positive, la transmission d'autres données à caractère personnel se rapportant aux données indexées ou d'autres informations est réalisée au regard du droit national de la Partie contractante requise et de ses dispositions relatives à l'entraide judiciaire (articles 5 et 10).

Il est également prévu un accès direct aux fichiers d'immatriculation des véhicules (article 12) et en toutes hypothèses, la désignation par chaque Partie contractante d'un point de contact national pour la transmission des données entrant dans le champ d'application du Traité.

Des dispositions spécifiques concernent la transmission de données à caractère non-personnel ou personnel en vue de la prévention des infractions pénales et le

« Le traité de Prüm s'inscrit pleinement dans une perspective européenne »

maintien de l'ordre et de la sécurité publics lors de manifestations de grande envergure à dimension transfrontalière (articles 13 et suivants), ainsi que de données ou d'informations aux fins de prévention des infractions terroristes (articles 16 et suivants).

Il y a lieu de rappeler que la France a émis une réserve en déclarant que la finalité du Fichier automatisé des empreintes digitales (F.A.E.D.) est exclusivement judiciaire et fera, au stade de la ratification, des déclarations spécifiques pour restreindre les conditions de consultation du Fichier national des empreintes génétiques (F.N.A.E.G) et du Fichier national des automobiles (F.N.A).

S'agissant des autres innovations, il convient de faire état :

- de la possibilité de prévoir la présence de gardes armés à bord des aéronefs, qui est réglementée pour la première fois dans un trait multilatéral (articles 17 et suivants), avec une autorisation générale de port d'armes de service, en particulier,

- de l'envoi de conseillers en faux documents dans les pays considérés comme des pays d'origine ou de transit pour la migration illégale (article 20), ainsi que de l'organisation de vols communs pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière,

- de la possibilité de constituer des patrouilles communes avec des fonctionnaires étrangers (article 24) (ayant des compétences de puissance publique, c'est-à-dire des pouvoirs coercitifs, il est prévu qu'un accord d'exécution règle les aspects pratiques de la coopération visée à l'article 24 du Traité).

Parmi les innovations générées par le Traité « SCHENGEN plus », il y a lieu de souligner, enfin, la

possibilité de franchissement d'une frontière commune, sans autorisation préalable, en situation d'urgence, en vue de prendre, en zone frontalière sur le territoire de l'autre Partie contractante et dans le respect du droit national de celle-ci, des mesures provisoires nécessaires pour écarter tout danger présent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes (article 25 paragraphe 1).

En d'autres termes, ce traité procède à une extension du champ d'application de la convention d'application de l'accord de SCHENGEN (Cf. les articles 40 et 41 relatifs au droit d'observation et de poursuite), en situation d'urgence, laquelle est définie au paragraphe 2 (« il y a situation d'urgence(...) lorsque le fait d'attendre l'intervention des fonctionnaires de l'Etat d'accueil ou le placement sous commandement au sens de l'article 24 paragraphe 2 risque d'entraîner la réalisation du danger) et oblige l'Etat d'accueil à « prendre sans délai les mesures qui s'imposent afin d'écarter le danger et de reprendre la situation en main » (paragraphe 3).

Cependant, le droit d'interpellation, initialement prévu et nécessitant une réforme de la Constitution n'a pas été finalement reconnu et l'usage des armes de service n'est possible qu'en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui (Cf. l'article 28 paragraphe 2).

En conclusion, il convient de faire état d'un accord d'exécution du traité de PRUM signé à Bruxelles, le 5 décembre 2005 et publié au Journal officiel de la République française le 31 juillet 2009 (Cf. le décret n°2009-931 en date du 29 juillet 2009).

Gwen Keromnes

Extraits du traité de Prüm du 27 mai 2005 (dit « Schengen plus ») :

Article 1^{er} Principes

Par le présent Traité, les Parties contractantes visent à intensifier la coopération transfrontalière entre elles, en particulier l'échange d'informations (...).

Article 2 Création de fichiers nationaux d'analyse ADN

Les Parties contractantes s'engagent à créer et à gérer des fichiers nationaux d'analyse ADN en vue de la poursuite d'infractions pénales (...).

Article 3 Consultation automatisée de profils ADN

Les Parties contractantes autorisent les points de contact nationaux des autres Parties contractantes, visés à l'article 6, à accéder, en vue de poursuivre des infractions pénales, aux données indexées de leurs fichiers d'analyse ADN, et ce avec le droit de procéder à une consultation automatisée à l'aide d'une comparaison des profils ADN (...).

Si, dans le cadre d'une consultation automatisée, une concordance entre un profil ADN transmis et un profil ADN enregistré dans le fichier de la Partie contractante destinataire est constatée, le point de contact national ayant lancé la consultation est informé par voie automatisée de l'existence d'une concordance et de la référence (...).

Article 6 Point de contact national et accord d'exécution

Chaque Partie contractante désigne un point de contact national pour la transmission de données (...).

Sur Internet :
www.amue-ejpa.org



La lettre des magistrats
de l'Union européenne

Directeur de la publication :
Nicolas Deleuze

Rédacteurs en chef :
Stephen Almaseanu,
Philippe Bruey

Comité de rédaction :
David Allonsius, Caroline Azar, Julien Berger, Anabelle Brassat-Lapeyrière, Viviane Bréthenoux, Lara Danguy des Déserts, Benjamin Danlos, Maxence Delorme, Ariane Douniol, Meryil Dubois, Carla Fontinha, Hélène Geiger, Michaël Gühr, Nicolas Grand, Laurent Huet, Pauline Jolivet, Ankeara Kaly, Gwen Keromnes, Caroline Kuhnunch, François Lales, Morgane Le Donche, Claire-Agnès Marnier, Guillaume Meunier, Alexandra Pethieu, Alexandra Vaillant

Conception et réalisation :
Philippe Bruey

- Reproduction Interdite -