L'européanisation des procédures nationales

Henri Labayle
Chaire Jean Monnet de droit communautaire
Professeur à l'Université de Pau

Traiter de « l'européanisation » des procédures nationales dans un colloque international composé pour l'essentiel d'avocats n'est pas chose simple. D'abord en raison de la sensibilité de l'auditoire pour lequel l'approche « procédurale » a un sens particulier, à la fois utilitaire tant la question se situe « au cœur de métier » du défenseur mais aussi intellectuelle tellement chacun est nourri culturellement et politiquement du sentiment de l'excellence de son système procédural national. Ensuite parce que l'approche européenne n'est pas chose simple du point de vue procédural tant les éléments de langage paraissent éloignés les uns des autres et semblent impliquer de concessions et de renoncements de chacun pour dégager un système commun. Enfin parce qu'aborder l'européanisation des procédures renvoie nécessairement à un autre type d'européanisation en débat, celle du juge...

On ne peut pourtant que féliciter les organisateurs du courage qui a été le leur d'inscrire à l'ordre du jour de leurs travaux un thème de réflexion aussi aride dont l'ampleur oblige à un avertissement préalable : il s'agira ici bien évidemment d'un survol destiné à ouvrir des pistes de discussion.

Car en fait, beaucoup de choses ont déjà été accomplies et l'européanisation des procédures nationales est largement en marche. On le sait, le constat est classique, la construction européenne se fait de deux manières, positive comme négative. Si la première est largement en panne et si les carences du législateur donnent ainsi le sentiment justifié que rien ne s'est fait et ne se réalise, la seconde consiste simplement à bannir du droit tout ce qui dans les constructions nationales est contraire au projet commun. Cette voie est largement en route et l'européanisation des procédures nationales est à la fois le fait d'un demi-siècle d'application de la Convention européenne
des droits de l’homme (I) mais aussi, et c’est plus récent, de mise en œuvre du droit de l’Union européenne (II).

I. L’européanisation du fait de la CEDH

Il est habituel de souligner l’influence du droit de la Convention européenne des droits de l’Homme sur le droit interne, l’actualité nous y invite chaque jour (A). Il est moins fréquent, mais tout aussi important, de prendre conscience de la rencontre majeure du droit de l’Union européenne avec le droit de la Convention (B).

A – L’impact sur le droit national

Rappeler l’impact de la CEDH sur les procédures nationales est inutile devant des praticiens du droit. Ils savent à quel point la jurisprudence de la Cour européenne a transfiguré les approches du droit interne, la loi française étant particulièrement bien placée pour permettre une mesure de cet effet. Trois dossiers méritent d’être évoqués pour comprendre à quel point cette européanisation est irrésistible.

La modernisation de la garde à vue et son adaptation à une vision moderne de la garantie des droits fondamentaux est caractéristique de l’influence du droit de la CEDH sur la procédure pénale nationale. Entamée depuis longtemps par le juge de Strasbourg, la mise en cause des modalités de la garde à vue en Europe ne pouvait que « métamorphoser »1 à un moment donné le régime français de celle-ci. Depuis que dans sa jurisprudence Salduz c. Turquie, la Cour avait indiqué que « pour que le droit à un procès équitable... demeure suffisamment concret et effectif, il faut en règle générale que l’accès à un avocat soit consenti dès le premier interrogatoire d’un suspect par la police, sauf à démontrer à la lumière des circonstances particulières de l’espèce qu’il existe des raisons impérieuses de restreindre ce droit »2, la messe était dite et l’inconventionnalité du régime français n’était plus qu’une affaire de temps. Limitant les effets de sa décision dans le temps, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2010 a devancé sur le terrain constitutionnel une évolution inéluctable à laquelle la Cour de cassation, en octobre 2010 a rendu sa véritable paternité : le régime français de la garde à vue n’est pas conforme à la CEDH. D’où la nécessité d’une réforme législative et de restaurer l’avocat dans ses droits.

Un choc identique résulte de la mise en cause du statut du parquet à la française3 par le juge de Strasbourg. Indiquant dans la célèbre affaire Medvedyev que « le procureur de la République n’est pas une « autorité judiciaire » au sens que la jurisprudence de la cour donne à cette notion (…) il lui manque en particulier l’indépendance à l’égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié », la Cour souligne qu’un magistrat « doit présenter les garanties requises d’indépendance à l’égard de l’exécutif et des parties, ce

1 J. Pradel, « Vers une métamorphose de la garde à vue », Dalloz 2010 p. 2783
2 CEDH, 27 novembre 2008, Salduz c. Turquie, § 55
qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public ». Elle porte enfin l'estocade dans son arrêt Moulin où la France est condamnée pour violation de l'article 5 § 3, le procureur n’étant pas considéré comme une autorité judiciaire au sens de ce dernier. La Cour de cassation a suivi, le 15 décembre 2010, cette lecture du droit dans son arrêt Creissen...

Dernière remise en cause, enfin, des procédures nationales du fait de la CEDH : la non-motivation des décisions de cours d’assises. La Cour européenne des droits de l’Homme, on le sait, souligne que de telles garanties « revêtent une importance particulière dans le cas des infractions graves, car c’est face aux peines les plus lourdes que le droit à un procès équitable doit être assuré au plus haut degré possible par les sociétés démocratiques »5. Dès lors, la remise en question de la règle traditionnelle de non-motivation connue du droit pénal français était inéluctable.

Si cette non-motivation n’était pas, par elle-même, contraire à la CEDH, les orientations de la jurisprudence européenne laissaient tout à craindre d’une confrontation avec le droit français. Dans un arrêt de grande chambre concernant la Belgique, au régime procédural largement similaire à la France, la Cour européenne avait certes condamné la Belgique mais constaté en même temps que le double degré de juridiction, la procédure suivie, et la « trame » des questions posées aux jurés permettait d’éviter l’arbitraire car l’accusé pouvait ainsi comprendre la décision de condamnation. Le tout pour conclure que « la non-motivation du verdict d’un jury populaire n’emporte pas, en soi, violation du droit de l’accusé à un procès équitable »6. D’où l’intérêt de garanties procédurales que pouvaient satisfaire des questions précises, non équivoques soumises au jury par ce magistrat, de nature à former une trame apte à servir de fondement au verdict ou à compenser adéquatement l’absence de motivation des réponses du jury.

Le coup était passé si près que le juge comme le législateur ne pouvait en ignorer le risque. Pour cette raison, la Cour de cassation, après avoir refusé de saisir le Conseil constitutionnel7, a saisi le juge constitutionnel d’une QPC à laquelle il a été répondu (le 1er avril 2011 !!!) que « si la Constitution ne confère pas à cette obligation un caractère général et absolu, l’absence de motivation en la forme ne peut trouver de justification qu’à la condition que soient instituées par la loi des garanties propres à exclure l’arbitraire »8. Ce à quoi les pouvoirs publics ont surenchéri en inscrivant le principe dans le projet de loi adressé au législateur...

De tels exemples attestent, s’il en était encore besoin, de la profonde transformation impliquée par l’influence de la CEDH sur le droit interne. Il en va de même pour le droit de l’Union.

---

4 CEDH, 23 novembre 2010, Moulin c. France
5 CEDH, G.C., 27 novembre 2008, Salduz c. Turquie § 54
6 CEDH, G.C., 26 novembre 2010, Taxquet c. Belgique, § 93
7 Cour de cassation, 19 mai 2010, n° 12019, 12020 et 12023
8 Décision 2011-113/115 QPC du 01 avril 2011
B – L’impact sur le droit de l’Union européenne

On le sait, la Convention européenne des droits de l’Homme est une source externe de la légalité en droit de l’Union européenne dont l’influence est cependant majeure.

Il est bon de le rappeler, l’Union européenne n’est pas partie à la Convention européenne des droits de l’Homme et, pourtant, elle s’y réfère à un double titre qui oblige les États membres à s’y conformer aussi dans son cadre. L’impact de la CEDH sur l’administration nationale de la justice est donc considérable, à ce titre aussi.

L’article 6 §3 du TUE affirme en effet que « les droits fondamentaux, tels qu’ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales et tels qu’ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l’Union en tant que principes généraux », tandis que le paragraphe 2 du même article indique que « l’Union adhère à la CEDH », processus en cours sur lequel on reviendra.

En matière de justice et d’affaires intérieures, depuis le traité de Maastricht et son troisième pilier, l’ensemble de son action est placée dans le respect de la CEDH et des droits fondamentaux comme le répète l’article 67 §1 TFUE qui dispose que « l’Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ».

Certes et jusqu’à l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne cette influence a été contrainte de s’exercer par des biais, celui de l’article 6 de l’ex-traité sur l’Union qui faisait de la CEDH une référence expresse aux côtés des traditions constitutionnelles des États membres, ou celui surtout de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union qui a abondamment puisé dans le corpus jurisprudentiel de la CEDH pour assurer une mise au niveau. Par là, l’influence de la CEDH sur le droit de l’Union a été considérable qu’il s’agisse de la soumission expresse des instruments textuels de la lutte contre le terrorisme ou de la reconnaissance mutuelle ou encore de la jurisprudence de la CJUE dans ces domaines.

Cet impact est en passe de se démultiplier par deux canaux parallèles, celui de la Charte des droits fondamentaux et celui du dossier d’adhésion de l’Union à la CEDH.

La Charte des droits fondamentaux de l’Union n’est pas la révolution qu’on croit ou que l’on dit. Adoptée en 2000, elle trouve une place dans le traité certes moins glorieuse que dans le traité portant Constitution pour l’Europe mais déterminante cependant. L’article 6 §1 TUE dispose en effet que « l’Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu’adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. Les dispositions de la Charte n’étendent en aucune manière les compétences de l’Union telles que définies dans les traités. Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l’interprétation et l’application de celle ci et
en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions ».

Le statut de la Charte est doncposé même si l'on sait donc qu'elle a « même valeur que les traités » et qu'elle devra trouver sa place aux côtés de la CEDH\(^9\). Car son impact sur les procédures nationales est considérable. Qu'on en juge à la lecture de son chapitre VI consacré à la « justice » : son article 47 proclame en effet le « droit à un recours effectif et à un tribunal impartial » tandis que son article 48 consacre la présomption d'innocence et les droits de la défense, suivi de l'article 49 relatif au principe de légalité et de proportionnalité des délits et des peines et de l'article 50 relatif au ne bis in idem.

C'est dire dans un tel contexte à quel point le dossier de l'adhésion de l'Union à la CEDH est décisif, par delà l'affirmation de principe contenue dans l'article 6 TUE. Encadrée par le protocole 8 au traité, autorisée par le protocole 14 à la CEDH, cette adhésion suscite de redoutables interrogations qui ne vont pas sans conséquences sur les procédures nationales. La principale est sans doute celle qui permettra de résoudre la question de l'imputabilité de la violation éventuelle de la CEDH dans le cadre de l'Union. Union européenne, à travers une législation ou une jurisprudence obligeant un État membre en raison du principe de primauté, ou État membre, il conviendra de clarifier les choses vraisemblablement à travers un mécanisme de co-défendeur... Tout comme il conviendra de préserver l'autonomie du droit de l'Union et de son juge...

Toutes questions qui démontrent si besoin en était que l'européanisation des procédures nationales est largement entamée. Elle est aussi le fait direct de l'action de l'Union.

II. L'européanisation du fait de l'Union européenne

L'irruption de l'Union européenne dans le champ de la coopération judiciaire pénale et de la coopération judiciaire en matière civile n'a pas été sans effets au plan des procédures nationales tant au plan structurel (A) que matériel (B).

A. Le cadre de l'action de l'UE en matière d'entraide répressive

La coopération judiciaire en matière pénale au sein de l'Union européenne a profondément modifié le champ de l'entraide répressive internationale classique, à la fois dans ses structures mais aussi en raison du cadre de travail qui s'est mis en place avec le traité de Lisbonne.

L'article 82 §1 TFUE permet de cerner la portée de l'intervention de l'Union. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union « est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires » mais elle « inclut le

---

rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l’article 83 » dans le même temps.

Cela signifie que le législateur européen est habilité à « établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l’ensemble de l’Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires » tout comme il l’est « à prévenir et à résoudre les conflits de compétence entre les États membres » et « à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l’exécution des décisions ». Les choses ne sont pas simples pour autant, tant les États répugnent à partager l’exclusivité du droit de punir. Ils ont donc fait le choix de baliser rigoureusement le champ d’application de cette coopération.

L’article 82 §2 TFUE dispose en effet que cette intervention est sous conditions. Elle vaut « dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière ». Dans ce cas, et seulement dans celui là (on devine les débats que suscitera la pesée de chacun des termes...), le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, « peuvent établir des règles minimales » (et l’on devine encore ce que l’appréciation de ce degré engendra de controverses...). Au cas où toutes les précautions ne suffiraient pas, les maîtres du traité ont jugé utile de souligner que « ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres ».

A compter de là, l’impact sur les procédures nationales est considérable puisque portant sur « l’admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres, les droits des personnes dans la procédure pénale, les droits des victimes de la criminalité » et même « d’autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision » prise à l’unanimité.

Si l’on ajoute à ce dispositif, qui a au moins pour mérite de « banaliser » l’action de l’Union européenne en matière répressive, les promesses institutionnelles du traité, force est de deviner que la pression actuelle du droit de l’Union européenne va s’accentuer.

Au delà de la décision du 28 février 200210 instituant Eurojust, la montée en puissance de cette agence constitue une illustration de ce mouvement. L’article 85 TFUE lui confère le soin « d’appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les

10 Décision 2002/187/JAI du Conseil
autorités des États membres et par Europol. »

D’autant que l’article 86 TFUE dispose que c’est « à partir d’Eurojust » que pourra être institué un Parquet européen...

Est-ce à dire que l’examen du bilan actuel invite à l’optimisme ? Sans doute pas.

**B – Le bilan de l’Union européenne**

Sans qu’il soit question de brosher les lignes principales d’un bilan quelconque, deux constats méritent néanmoins d’être tirés de l’action récente de l’Union européenne à propos des procédures nationales.

Le jeu du principe de reconnaissance mutuelle, qualifié dès 1999 de « pierre angulaire de la coopération judiciaire » en matière pénale par les conclusions du Conseil de Tampere12, a une double fonction : faciliter l’entraide en évitant une intervention textuelle superflue et exprimer la confiance mutuelle que se prêtent les appareils judiciaires des États membres. Leurs autorités compétentes sont tenues d’exécuter et de conférer plein effet aux décisions prises par les autorités judiciaires d’un autre État membre, comme s’il s’agissait des décisions de leurs propres autorités judiciaires nationales.

Le mandat d’arrêt européen est sans doute l’expression la plus aboutie du principe de reconnaissance mutuelle, constituant sur la base de la décision-cadre l’instituant une « décision judiciaire émise par un État membre en vue de l’arrestation et de la remise par un autre État membre d’une personne recherchée pour l’exercice de poursuites pénales ou pour l’exécution d’une peine ou d’une mesure de sûreté privative de liberté ».

Son usage s’est banalisé de manière extraordinaire, au point de poser aujourd’hui des questions sans doute mal évaluées à l’instant de son adoption. Il est tout à fait remarquable de noter que, de 2005 à 2009, ce sont 54 689 mandats d’arrêt européens ont été émis et 11 630 exécutés. Au cours de cette période, entre 51 % et 62 % des personnes recherchées ont consenti à leur remise, en moyenne dans un délai de 14 à 17 jours. Le délai moyen, pour les personnes ne consentant pas à leur remise, s’élevait à 48 jours13. Le juge européen s’y est également intéressé. La Cour de justice des communautés européennes a ainsi assuré que la mise en œuvre d’un mandat d’arrêt européen se fait en conformité avec les droits fondamentaux garantis par les droits nationaux et la CEDH, notamment le principe de légalité des délits et des peines14. La Cour a, de plus, rendu deux décisions importantes en 2010, dans les affaires **L.B**15 où elle traite des dérogations concernant les nationaux et surtout dans l’affaire **Mantello**16. Dans

---

11 Article 85 TFUE
12 Conseil européen de Tampere les 15 et 16 octobre 1999.
13 COM (2011) 175, Deuxième rapport d’évaluation sur le MAE
14 CJCE, 3 mai 2007, C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Rec. CJCE 2007, I, p. 3633
15 CJUE, 21 octobre 2010, C-306/09
16 CJUE, 16 novembre 2010, C-261/09
cette dernière, rendue en Grande Chambre, la Cour insiste sur la confiance mutuelle à reconnaître à l’autorité d’émission du mandat.

La production de cette jurisprudence ne suffit pas à répondre aux interrogations soulevées, au premier chef desquels se situe la protection des droits fondamentaux dans un univers où la diversité des systèmes procéduraux nationaux demeure très forte.

D'où le second chantier que l’Union européenne peine à ouvrir, celui de la protection des « droits procéduraux ». L’Union européenne a en effet conscience que, pour l’heure, l’essentiel de la protection des droits des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales repose pour l’essentiel sur la CEDH. Or, pour que fonctionne l’entraide au sein de l’Union et la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires nationaux en présence, s’assurer de la protection des droits procéduraux des personnes qui sont en cause est une condition première. Le juge national ne saurait se satisfaire durablement des pérités de principe des instruments de l’Union qui postulent que les États membres sont tous et en tous domaines respectueux des droits fondamentaux. D'où une première tentative législative à la fin des années 2000 visant à garantir un noyau dur de droits tirés des articles 5 et 6 CEDH par ailleurs reconnus et garantis par les États membres. Le blocage de principe provoqué par certains États membres particulièrement hostiles à l'idée, tels que le Royaume Uni, a conduit à explorer une autre voie.

Le bilan actuel était en effet des plus maigres et susceptible nourrir la « méfiance » mutuelle bien davantage que la « confiance » du même acabit. La décision-cadre du 26 février 2009, portant modification de décisions-cadres précédentes a été adoptée en vue de renforcer les droits procéduraux des personnes et de favoriser l’application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l’absence de la personne concernée lors du procès\(^\text{17}\). Par ailleurs, la décision-cadre du Conseil du 23 octobre 2009 concernant l’application, entre les États membres de l’Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu’alternative à la détention provisoire\(^\text{18}\) apporte également une pierre à un édifice encore incomplet.

Faute de parvenir à un accord d’ensemble sur la protection des droits procéduraux, le Conseil est parvenu à un accord difficile sur une « feuille de route » en vue de renforcer la protection des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales\(^\text{19}\). Sa première réalisation tangible est constituée par la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l’interprétation et à la traduction dans les procédures pénales\(^\text{20}\). Il reste alors pour parvenir à un socle minimal rassemblant l’accord des États membres à légiférer dans les secteurs suivants : l’information écrite

\(^{17}\) Décision-cadre 2009/299/JAI, JOUE no L 81 du 27 mars 2009, p. 24
\(^{18}\) Décision-cadre 2009/829/JAI, JOUE no L 294 du 11 nov. 2009, p. 20
\(^{19}\) Doc. 11457/09
\(^{20}\) JOUE no L 280, 26 octobre 2010 p. 1
du suspect relative à ses droits et à l’accusation ; l’aide juridictionnelle et l’assistance
d’un conseiller juridique ; la communication avec les proches, les employeurs et les
autorités consulaires ; les garanties particulières des personnes vulnérables. De plus, un
Livre vert sur le droit au réexamen des motifs de détention s’efforcera de préparer une
réponse à la grande disparité des périodes de détention préventive dans l’Union.

Au total donc, l’européanisation des procédures nationales n’est pas qu’un mot, si elle
n’est pas encore une réalité tangible. Une explication évidente permet de comprendre la
difficulté de l’exercice : parce que, souvent, les questions procédurales traduisent les
équilibres profonds d’une société, qu’ils soient politiques, sociaux ou historiques, ils
s’avèrent les plus rebelles aux concessions qu’un processus d’intégration juridique exige
pour être satisfait.

H.L