



C/2023/869

8.12.2023

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transmission des procédures pénales

[COM(2023) 185 final — 2023/0093 (COD)]

(C/2023/869)

Rapporteur: **Vasco de MELLO**

Consultation	Commission européenne, 20.9.2023
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	5.9.2023
Adoption en session plénière	20.9.2023
Session plénière n°	581
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	209/0/6

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'objectif de la proposition de règlement à l'examen est de combler les lacunes du système du mandat d'arrêt européen en créant un régime commun de transmission des procédures pénales entre les États membres, évitant ainsi la duplication des procédures pénales pour les mêmes faits impliquant les mêmes auteurs dans plus d'un État membre (principe *non bis in idem*), ainsi que de prévenir et de réduire le phénomène d'impunité causé par l'absence de poursuites pénales.

1.2. À cet effet, il est proposé d'établir un ensemble de règles uniformes régissant la coopération entre les États membres en ce qui concerne la transmission et la réception des procédures pénales.

1.3. D'autre part, la proposition vise à créer une structure numérique commune permettant la transmission des actes de procédure.

1.4. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de l'initiative de la Commission sur cette matière.

1.5. Toutefois, concernant certains aspects du texte, le CESE estime qu'il conviendrait d'ajouter ou de corriger un certain nombre de points.

1.6. Ainsi, en ce qui concerne les droits fondamentaux des parties aux procédures, le CESE est d'avis qu'il convient de faire expressément référence à la Convention européenne des droits de l'homme et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'à d'autres instruments juridiques visant la protection des droits fondamentaux.

1.7. Le CESE attire l'attention sur le fait que le système proposé ne saurait être utilisé pour permettre aux suspects et aux personnes poursuivies d'obtenir, en toute commodité, un régime juridique plus favorable grâce à l'application de règles de procédure.

1.8. Le CESE se félicite de la décision de mettre en œuvre des outils numériques communs afin d'accélérer les procédures, et estime que leur élaboration devrait être financée par des fonds européens.

1.9. Toutefois, comme cela a déjà été souligné dans des avis antérieurs, il convient de maintenir le canal de communication papier, afin de tenir compte des personnes qui, pour diverses raisons, n'ont pas accès aux technologies de l'information.

1.10. Le CESE estime que l'ensemble du processus de traduction devrait être mené avec la plus grande rigueur, et qu'il ne devrait pas être autorisé ce faisant de recourir à l'intelligence artificielle ou à d'autres moyens mécaniques sans intervention humaine.

1.11. Le CESE considère que la législation devrait prévoir le droit des parties de former un recours devant une juridiction supérieure pour mauvaise traduction des actes de procédure.

1.12. Comme indiqué dans de précédents avis, le CESE est d'avis qu'il y a lieu de former tous les professionnels du domaine judiciaire, ainsi que d'autres intervenants, comme les traducteurs.

1.13. Le CESE estime qu'il convient de prévoir une méthode de résolution des conflits négatifs de compétence qui pourraient découler de l'application du règlement à l'examen.

1.14. Le CESE attire l'attention sur le fait qu'il conviendrait de supprimer la possibilité pour l'autorité requérante, en cas d'acceptation de la transmission d'une procédure pénale, de ne transmettre à l'autorité requise qu'une partie des documents du dossier de procédure et non leur totalité.

1.15. Cette suppression permettrait d'éliminer toute possibilité d'arbitraire, qui pourrait certainement se produire avec la transmission partielle d'éléments du dossier.

2. Contexte

2.1. Nous disposons d'un espace unique où s'exerce la libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services, le revers de la médaille étant qu'il s'agit aussi d'un espace transfrontière dans lequel les activités criminelles peuvent se développer.

2.2. Depuis des temps immémoriaux, les sociétés humaines ont délégué à l'État le pouvoir de sanctionner les personnes qui enfreignent la loi et commettent des infractions, par opposition à une justice privée et rétributive fondée sur le principe de la loi du talion («œil pour œil, dent pour dent»).

2.3. L'existence d'un *ius puniendi*, c'est-à-dire la possibilité pour l'État de sanctionner les personnes qui, sur son territoire, enfreignent ses lois et commettent donc des infractions, ou qui, sur un territoire étranger, commettent des actes criminels à l'encontre de ses ressortissants, est une caractéristique innée et centrale des pouvoirs souverains d'un État⁽¹⁾.

2.4. Il s'agit d'un pouvoir souverain qui revêt une telle importance pour les États que la plupart des constitutions réservent et attribuent aux parlements la compétence exclusive de légiférer dans ce domaine.

2.5. Toutefois, l'exercice par l'État du *ius puniendi*, qui, dans les limites maximales de son application, peut conduire à la privation de liberté d'un citoyen, doit toujours s'accompagner d'un corpus solide de droits fondamentaux des citoyens visant à les protéger contre d'éventuels abus ou contre des attitudes arbitraires, lesquelles sont si caractéristiques de ceux qui ne respectent pas la notion d'état de droit.

2.6. Comme indiqué plus haut, l'existence d'un marché unique pose de nombreux défis pour l'application de la justice pénale.

2.7. L'existence d'un tel espace transnational, où les personnes, les capitaux et les biens et services circulent librement entre les États, rend possible l'exercice en toute impunité d'une activité criminelle sur différents territoires, voire l'existence de véritables sanctuaires pour les criminels, en l'absence d'un système de poursuite des auteurs d'infractions pénales qui serait lui aussi transnational.

(1) Il convient de noter que l'application du droit étranger aux infractions commises sur un territoire donné a toujours constitué une manifestation claire de la perte de souveraineté de l'État pour les ressortissants de ce territoire (voir par exemple la situation en Chine à la fin du XIX^e siècle, où les européens ont contraint l'État chinois à permettre que leurs ressortissants soient jugés à titre privé et conformément aux lois de leur pays d'origine).

2.8. Au fur et à mesure de l'avancée de l'intégration européenne, la nécessité d'une coopération accrue dans le domaine de la sécurité et de la justice pénale est devenue plus pressante, et s'est concrétisée d'abord par la conclusion de différents traités entre les États membres en matière d'extradition et de coopération judiciaire ⁽²⁾, pour aboutir à la prise en compte de cette question dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) lui-même, qui en a fait une compétence partagée entre l'Union et les États membres, et a consacré la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne ⁽³⁾.

2.9. Ainsi, on est passé d'une forme de coopération intergouvernementale, fondée sur des traités de coopération judiciaire et d'extradition conclus entre États, dans lesquels le pouvoir décisionnel est partagé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, à un système de coopération dans lequel le pouvoir décisionnel incombe aux autorités judiciaires compétentes, sans aucune ingérence du pouvoir exécutif, qui, contrairement à ce qui se passe pour la procédure d'extradition, est totalement écarté de ce processus.

2.10. Ce changement de paradigme, qui, comme nous l'avons déjà indiqué, a été inscrit dans le TFUE, a pour pierre angulaire le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale ⁽⁴⁾.

2.11. Toutefois, l'existence d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne ne sera possible que s'il y a un équilibre entre ces principes de liberté-sécurité-justice, faute de quoi les droits fondamentaux et les libertés et garanties fondamentales de chaque citoyen risquent d'être négligés au nom d'une sécurité et d'une justice de façade, en fait totalitaires.

2.12. Pour susciter une confiance dans l'application du principe de reconnaissance mutuelle, il est nécessaire que les États membres respectent les droits fondamentaux des citoyens de manière égale ou équivalente, afin d'apporter à l'autorité compétente de l'État de reconnaissance confiance et certitude quant à l'exécution de la décision judiciaire reconnue.

2.13. Ce principe de reconnaissance mutuelle s'est d'abord concrétisé, dans le domaine du droit pénal, sous la forme du mandat d'arrêt européen ⁽⁵⁾ puis, par la suite, dans d'autres instruments juridiques de nature similaire, notamment la décision d'enquête européenne ⁽⁶⁾.

2.14. Le système du mandat d'arrêt européen, tout en consacrant le principe de reconnaissance mutuelle, respecte néanmoins les droits, les libertés et les garanties accordés aux citoyens ⁽⁷⁾.

3. Observations générales

3.1. À l'instar du mandat d'arrêt européen, la proposition visant à réglementer la manière dont les procédures pénales sont transmises d'un État membre à un autre constitue un moyen de lutter plus efficacement et avec plus de célérité contre la criminalité, laquelle fonctionne de manière transnationale, en particulier la criminalité organisée.

⁽²⁾ À cet égard, voir la convention européenne d'extradition de 1957, la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, la convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972, la convention d'application de l'accord de Schengen, sans oublier les nombreux traités multilatéraux et bilatéraux d'extradition conclus entre les différents États membres.

⁽³⁾ Voir, dans le TFUE, l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 2, point j), et le titre V, en particulier ses articles 67 et 82.

⁽⁴⁾ Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale, consacré à l'article 67, paragraphe 3, du TFUE, consiste, en définitive en «la reconnaissance d'une décision judiciaire prise par une autorité compétente d'un État membre par une autre autorité compétente d'un autre État membre, dont les effets, dans l'État de reconnaissance, devraient être équivalents à ceux produits par une autorité nationale compétente [Manuel Monteiro Guedes, *Do mandado de detenção europeu* (Le mandat d'arrêt européen), p. 65, Almedina, Coimbra, 2006]. Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires est contraire au principe de la double incrimination, qui est caractéristique des traités d'extradition, et qui implique que, pour que l'extradition ait lieu, les faits reprochés au suspect ou à la personne poursuivie doivent être qualifiés d'infractions pénales tant en vertu du droit de l'État requérant qu'au regard de celui de l'État requis.

⁽⁵⁾ Concernant le mandat d'arrêt européen, voir la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres — Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès (JO L 81 du 27.3.2009, p. 24).

⁽⁶⁾ Sur la décision d'enquête européenne, voir la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO L 130 du 1.5.2014, p. 1).

⁽⁷⁾ Cela ressort parfaitement de la liste des motifs de refus du mandat d'arrêt européen pouvant être invoqués par l'autorité compétente du pays de reconnaissance, des limites de l'application du mandat lui-même et, enfin, de l'établissement de droits procéduraux du suspect ou de la personne poursuivie.

3.2. Toutefois, contrairement à ce qui s'est produit pour le système du mandat d'arrêt européen, la Commission, par la proposition à l'examen, entend créer un instrument unique de coopération judiciaire pour l'ensemble de l'Union européenne, immédiatement applicable.

3.3. Ce nouveau règlement vise à combler les lacunes du système du mandat d'arrêt européen, mais aussi à améliorer la justice pénale européenne et à la rendre plus efficace, par exemple en évitant la duplication des procédures pour les mêmes faits et les mêmes auteurs dans plus d'un État membre, ainsi qu'en prévenant et en réduisant le phénomène d'impunité causé par l'absence de poursuites pénales.

3.4. Toutefois, cet objectif ne pourra être atteint sans le strict respect des droits fondamentaux et individuels tout au long de la procédure, en particulier ceux des plus vulnérables, des personnes handicapées et des enfants.

3.5. D'autre part, la proposition de règlement à l'examen vise à renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne la transmission des procédures judiciaires entre les États membres.

3.6. Le CESE estime que toutes les initiatives visant à lutter contre la criminalité transfrontière dans les États membres, en particulier ses formes les plus organisées, sont importantes⁽⁸⁾.

3.7. L'existence d'organisations criminelles opérant sur le territoire de l'Union européenne et dont l'activité est extrêmement préjudiciable aux sociétés européennes doit faire l'objet d'une réponse commune forte, faute de quoi on assistera à des situations d'impunité, ce qui est en vérité peu souhaitable.

3.8. Bien qu'il s'agisse d'une question relevant de la compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne⁽⁹⁾, le CESE estime que le choix par la Commission, dans sa proposition, de l'instrument législatif du règlement est audacieux, eu égard au caractère extrêmement sensible de cette problématique pour les États membres, dès lors qu'il s'agit d'une compétence inhérente à la souveraineté de l'État, comme nous l'avons exposé plus haut.

3.9. Toutefois, le CESE considère que l'option retenue est la plus appropriée, dans la mesure où c'est le seul moyen d'atteindre l'objectif d'uniformisation des procédures dans tous les États membres⁽¹⁰⁾.

3.10. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition, ce n'est que par l'existence de règles communes sur la transmission des procédures pénales qu'il sera possible de lutter efficacement contre la criminalité transfrontière.

3.11. Le CESE estime que la proposition de règlement à l'examen est propre à assurer la protection appropriée des droits fondamentaux des citoyens, tant du point de vue du suspect ou de la personne poursuivie que de la victime, dès lors qu'elle présente une liste typologique de motifs de refus de transmission et prévoit le droit des suspects ou des personnes poursuivies et des victimes d'être entendus et de faire appel.

3.12. Toutefois, le CESE estime que la proposition de règlement devrait faire explicitement référence à la Convention européenne des droits de l'homme et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'à d'autres instruments juridiques visant la protection des droits fondamentaux⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Dans son avis sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne — Une panoplie de possibilités» [COM(2020) 710 final] (JO C 286 du 16.7.2021, p. 88), le CESE a déclaré que «la numérisation de la justice constitue un outil fondamental pour assurer une véritable coopération entre les autorités des États membres dans la lutte contre des activités criminelles qui portent gravement atteinte à l'espace européen».

⁽⁹⁾ Voir l'article 4, paragraphe 2, point j), du TFUE.

⁽¹⁰⁾ Cela pourrait conduire à un processus de fédéralisation, dans le cadre duquel il conviendra de veiller à respecter les sensibilités nationales.

⁽¹¹⁾ Il importe de définir ce que recouvrent les droits fondamentaux que l'on entend défendre, même si l'article 51 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne impose aux États membres de respecter ces droits «lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union», qu'il soit primaire ou dérivé.

3.13. Le CESE attire l'attention sur le fait que la possibilité que des poursuites pénales puissent être transmises à partir d'États où s'applique le principe de légalité des poursuites ⁽¹²⁾ vers des États où le principe d'opportunité des poursuites ⁽¹³⁾ est d'application peut constituer un facteur susceptible de favoriser l'auteur de l'infraction en lui permettant d'obtenir une sanction plus favorable, ce qui pourrait être préjudiciable au regard des objectifs poursuivis par la proposition de règlement à l'examen ⁽¹⁴⁾.

3.14. Pour le CESE, il est extrêmement positif que la transmission des procédures entre les autorités judiciaires des États membres se fasse par des moyens numériques.

3.15. Néanmoins, il convient de préserver la possibilité d'utiliser le canal de communication sur support papier et de veiller à ce que les informations soient accessibles à tous, en particulier aux plus vulnérables ⁽¹⁵⁾.

3.16. Toutefois, le CESE souligne qu'à cette fin, il ne suffit pas de créer une application commune assortie de règles communes. Il est nécessaire de créer une infrastructure puissante au niveau de l'Union, commune à tous les États membres et interopérable entre les différents systèmes qu'ils utilisent.

3.17. Comme cela a déjà été souligné dans de précédents avis ⁽¹⁶⁾, le CESE estime que ces investissements devraient être couverts par des fonds qui seront fournis par l'Union.

3.18. Le CESE a déjà indiqué dans des avis antérieurs ⁽¹⁷⁾ que, pour garantir la bonne application de cet acte législatif, il est nécessaire de former les professionnels du domaine judiciaire, à la fois sur ces questions et en ce qui concerne l'utilisation de l'ensemble du système numérique destiné à faciliter la transmission des procédures entre les États membres.

3.19. Cette formation devra tenir compte des spécificités et des besoins des suspects et des personnes poursuivies, des témoins et des victimes vulnérables.

3.20. Si la formation doit s'adresser en particulier aux juges et aux procureurs, le CESE estime qu'il est important de renforcer la formation d'autres acteurs clés du processus judiciaire, tels que les avocats, les traducteurs et d'autres professions ⁽¹⁸⁾.

3.21. Le CESE souligne que les traductions de tous les documents présentés dans le dossier transmis devront avoir une précision et une fiabilité optimales.

3.22. Il importe que les États membres veillent à ce que la traduction des documents d'un dossier de procédure soit fiable.

3.23. Le CESE estime qu'il convient de prévoir dans la proposition de règlement une règle interdisant la production de traductions par des moyens mécaniques ou informatiques ou par le recours à l'intelligence artificielle.

3.24. L'existence de traductions sans l'intervention d'un être humain pourrait conduire à des conclusions erronées et, par conséquent, à des procès de mauvaise qualité et à de mauvaises décisions.

⁽¹²⁾ La doctrine juridique définit le principe de légalité des poursuites comme l'obligation légale imposée à l'autorité judiciaire de poursuivre la procédure pénale, sans qu'il soit possible de définir la peine par négociation avec le suspect ou la personne poursuivie.

⁽¹³⁾ Contrairement au principe de légalité, le principe d'opportunité des poursuites permet à l'autorité judiciaire qui poursuit la procédure pénale de pouvoir négocier avec le suspect ou la personne poursuivie le niveau de la peine qui doit lui être infligée, le juge n'ayant qu'un rôle de contresignataire de l'accord conclu.

⁽¹⁴⁾ Le règlement proposé ne saurait servir d'instrument permettant au suspect (ou à la personne poursuivie) d'«assouplir» les mesures coercitives dont il fait l'objet au cours de la phase d'enquête, ou l'échelle de la peine à laquelle il peut être condamné.

⁽¹⁵⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontières civiles, commerciales et pénales, et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire [COM(2021) 759 final — 2021/0394 (COD)] et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2003/8/CE du Conseil, des décisions-cadres 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI et 2009/948/JAI du Conseil et de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la numérisation de la coopération judiciaire [COM(2021) 760 final — 2021/0395 (COD)] (JO C 323 du 26.8.2022, p. 77).

⁽¹⁶⁾ JO C 286 du 16.7.2021, p. 88.

⁽¹⁷⁾ JO C 323 du 26.8.2022, p. 77, et JO C 286 du 16.7.2021, p. 88.

⁽¹⁸⁾ Dans le même ordre d'idées, voir «Assurer la justice dans l'UE — Une stratégie européenne de formation judiciaire pour la période 2021-2024» [COM(2020) 713].

3.25. Le CESE attire l'attention sur le fait que la nécessité d'assumer les coûts de traduction des documents faisant partie de la procédure pourrait entraîner une baisse de la qualité des traductions effectuées, et par conséquent une limitation des droits et garanties des parties à la procédure.

3.26. Le CESE estime que le suspect ou la personne poursuivie, ainsi que la victime, devraient se voir accorder un droit de réclamation/de recours en ce qui concerne les questions de traduction liée à la procédure.

3.27. Enfin, deux remarques pour conclure:

3.28. La proposition de règlement n'apporte aucune solution en cas de conflit négatif de juridictions.

3.28.1. En d'autres termes, si l'autorité judiciaire de l'État requis refuse de transmettre une procédure, le risque existe qu'une procédure pénale ne soit pas poursuivie parce que les autorités des deux États membres concernés estiment qu'elles ne sont pas compétentes pour la poursuivre.

3.28.1.1. Pour de tels cas, le CESE estime qu'il y a lieu de prévoir une procédure judiciaire pour la résolution de ces conflits, qui pourrait impliquer de conférer compétence à cet effet à la Cour de justice de l'Union européenne.

3.28.2. Enfin, le CESE estime qu'après acceptation de la transmission de la procédure pénale, l'autorité requérante devrait transmettre l'intégralité de l'original du dossier de l'affaire, accompagné de sa traduction, ou une copie de celui-ci.

3.28.2.1. Le CESE estime dès lors qu'il convient de supprimer la référence à la possibilité de ne transmettre que des «parties pertinentes» du dossier, car cela compromet tant les droits de la défense du suspect ou de la personne poursuivie que les droits des victimes.

3.28.2.2. Cette suppression permettra d'éviter la tentation d'envoyer arbitrairement des actes de procédure qui pourraient être plus favorables à certaines des parties.

Bruxelles, le 20 septembre 2023.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE