

Déclaration du CCBE sur les questions de défense et les droits procéduraux dans les procédures du Parquet européen

10/12/2021

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens.

Résumé

Le Parquet européen étant devenu opérationnel, le CCBE considère qu'il est nécessaire de réfléchir aux questions de défense et aux droits procéduraux dans les procédures du Parquet européen. Cette déclaration aborde les quatre questions suivantes : l'absence de réglementation spécifique aux droits de la défense et aux droits procéduraux ; les effets sur les droits des suspects au niveau national ; les problèmes prévisibles liés à l'accès au dossier ; la possibilité pour la chambre permanente du Parquet européen de décider dans quelle juridiction auront lieu l'instruction ou les poursuites.

Après la désignation du procureur européen en chef, Laura Codruța Kövesi, en octobre 2019, le Parquet européen a commencé ses activités en juin 2021. Le CCBE saisit l'occasion afin d'exprimer les points de vue suivants sur les questions de défense et les droits procéduraux dans les procédures du Parquet européen.

Tel que l'expérience des tribunaux internationaux et hybrides l'a démontré, il est impossible d'atteindre la perfection lors de la mise en place d'une procédure pénale entièrement nouvelle au sein d'une toute nouvelle institution. Le CCBE salue dès lors le fait que le Parquet européen, dès le début de ses travaux opérationnels, se soit montré ouvert pour rencontrer et échanger des points de vue avec les avocats de la défense à plusieurs occasions.

Depuis le début de l'année 2020, le Parquet européen a adopté plusieurs règles, directives et dispositions de travail, qui jettent les bases (outre le règlement) des futurs travaux du Parquet européen. Le CCBE apprécie que tous ces documents soient transparents et accessibles sur le site Internet du Parquet européen, et que tous les procureurs européens délégués y soient visibles : il s'agit d'un standard de transparence qui n'est pas la règle dans tous les États membres et qui, bien entendu, sert également les intérêts de la défense.

Cependant, le règlement et les règles publiés sur le site Internet du Parquet européen ne tiennent pas compte du rôle et de l'importance de la défense, ni des droits procéduraux au cours des procédures du Parquet européen. Le CCBE craint que cette situation n'affecte négativement la première procédure du Parquet européen, ce qui pourrait avoir des répercussions sur son acceptation générale et, en fin de compte, sur sa légitimité. Pour permettre le bon déroulement des procédures du Parquet européen en pleine cohérence avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tel que le prévoit le Parquet européen (voir l'article 5(1) du règlement concernant le Parquet européen), il est donc de la plus haute importance d'aborder au plus vite les questions les plus urgentes de la défense.

Le CCBE identifie quatre sujets de préoccupation majeure :

- (1) l'absence de réglementation spécifique aux droits de la défense et aux droits procéduraux ;
- (2) les effets sur les droits des suspects au niveau national ;
- (3) les problèmes prévisibles liés à l'accès au dossier ;
- (4) la possibilité pour la chambre permanente du Parquet européen de décider dans quelle juridiction auront lieu l'instruction ou les poursuites.

(1) Absence de réglementation spécifique aux droits de la défense et aux droits procéduraux

Il est à noter que les droits de la défense des suspects ou des personnes poursuivies ne sont mentionnés que dans les considérants du règlement concernant le Parquet européen (voir les considérants 80, 83-85) et très généralement à l'article 41(1) du règlement, en vertu duquel « *les activités du Parquet européen sont exercées dans le respect total des droits des suspects et personnes poursuivies qui sont consacrés par la charte, notamment le droit à un procès équitable et les droits de la défense.* » Cependant, en raison de la nature décentralisée des procédures du Parquet européen, le respect de cette promesse dépendra largement des règles procédurales spécifiques de l'État membre dans lequel la procédure aura lieu. Bien qu'il soit fait référence aux directives sur les droits procéduraux de l'Union européenne à l'article 41(2), celles-ci ne s'appliqueront que si et dans la mesure où elles ont été transposées dans le droit national.

Les rapports de mise en œuvre de la Commission ont hélas montré que les directives n'ont pas été transposées de manière complète et cohérente dans tous les États membres de l'UE. Par conséquent, il y a des raisons de craindre que les procédures du Parquet européen ne soient pas menées équitablement dans tous les États membres, mais que le niveau des droits de la défense dépende plutôt largement des normes présentes dans l'État dans lequel les enquêtes seront menées.

(2) Pas de régression du niveau national des droits des suspects

L'application du règlement concernant le Parquet européen ne doit en aucun cas conduire à une réduction et à une régression des normes relatives aux droits procéduraux dans les États membres. Selon le considérant 80 du règlement 2017/1939 concernant le Parquet européen, « *dans le respect des différents ordres et traditions juridiques des États membres en vertu de l'article 67, paragraphe 1, du TFUE, aucune disposition du présent règlement ne saurait être interprétée comme interdisant aux juridictions d'appliquer les principes fondamentaux du droit national relatifs à l'équité de la procédure qu'elles appliquent dans leurs systèmes nationaux, y compris dans les systèmes de « common law ».* » Toutefois, dans certains États membres, l'application du règlement concernant le Parquet européen a conduit à un double jeu de procédures et de normes procédurales de base, selon que la procédure est une procédure du Parquet européen ou une procédure purement nationale. À cet égard, dans certains États membres, les personnes suspectées par le Parquet européen ont été privées du droit à un recours judiciaire contre l'enquête en tant que telle (par rapport aux autres suspects) et les tribunaux n'ont pas été autorisés à évaluer la proportionnalité des mesures demandées par le Parquet européen (par rapport aux procédures pénales purement nationales). Ces anomalies doivent être corrigées et l'application du règlement concernant le Parquet européen ne doit en aucun cas être utilisée pour établir une inégalité de traitement des suspects dans les États membres ni entraîner l'abaissement des

normes procédurales nationales (constitutionnelles) de base, telles que le recours judiciaire contre l'enquête en tant que telle.

(3) Accès au dossier

Dans le rapport de mise en œuvre de la directive 2012/13¹, la Commission a déclaré : « *L'évaluation a soulevé certains problèmes de conformité dans plusieurs États membres, notamment en ce qui concerne la déclaration de droits pour les personnes arrêtées dans le cadre d'une procédure pénale et sur la base d'un mandat d'arrêt européen, le droit à l'information sur l'accusation et le droit d'accès aux pièces du dossier* ». L'accès rapide aux dossiers est d'une importance cruciale pour la défense, et un élément très important aussi bien pour l'équité du procès que pour la rapidité et l'efficacité des enquêtes. Les différences de normes entre les différents États membres du Parquet européen concernant l'accès au dossier sont d'autant plus préoccupantes que les procédures du Parquet européen rencontrent une difficulté supplémentaire pour s'assurer que ce droit fondamental de la défense sera respecté : l'existence parallèle du système de gestion des dossiers.

Conformément à l'article 45(1) du règlement, « *le dossier comprend l'ensemble des informations et éléments de preuve dont dispose le procureur européen délégué, qui se rapportent à l'enquête ou aux poursuites menées par le Parquet européen* ». Selon l'article 45(3) du règlement, « *le procureur européen délégué chargé de l'affaire veille à ce que le contenu des informations figurant dans le système de gestion des dossiers reflète à tout moment le contenu du dossier* ».

Cependant, il existe toujours le risque, qui peut survenir simplement en raison de la surcharge de travail, que des informations (par exemple disculpantes) qui peuvent être pertinentes pour la défense restent trop longtemps dans le système de gestion des dossiers avant d'être intégrées au dossier et *vice versa*. Étant donné que la chambre permanente, qui prend des décisions cruciales telles que l'opportunité, le moment et le lieu des poursuites, ne voit que les informations contenues dans le système de gestion des dossiers, il existe un risque qu'elle ne prenne pas ces décisions en toute connaissance de cause et ne tienne pas compte d'aspects importants de la défense qui n'ont pas été intégrés dans le système de gestion des dossiers.

Le CCBE est préoccupé du fait qu'il n'y a pas de garanties en place pour assurer que le contenu des informations dans le système de gestion des dossiers reflète toujours de manière adéquate le dossier, et que toutes les informations présentes dans le système de gestion des dossiers et pertinentes pour l'affaire seront toujours intégrées en temps utile au dossier. Le CCBE considère qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de contrôle pour s'assurer que l'article 45(3) est toujours respecté en temps utile et, à cette fin, d'introduire des délais pour garantir que les deux dossiers sont régulièrement synchronisés. En fonction des règles nationales en matière de preuve, l'absence de synchronisation en temps utile pourrait entraîner l'irrecevabilité des preuves pertinentes devant les tribunaux.

En outre, le CCBE rappelle que les efforts en matière de justice en ligne doivent respecter et garantir les droits et principes fondamentaux tels qu'ils sont reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme. Le CCBE insiste sur le fait que les systèmes

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales COM/2018/858 final.

de justice en ligne doivent être sécurisés et doivent soutenir une « *égalité électronique des armes* » et un « *accès à la justice* ».²

Si un procureur européen délégué a son propre accès numérique personnel à un dossier spécifique, une mise en œuvre logique du « *principe de l'égalité des armes* » serait que l'avocat de la défense qui est dûment délégué par un client poursuivi dans le cadre d'une procédure du Parquet européen dispose du même accès. À cet égard, l'utilisation d'e-CODEX devrait être envisagée dans ce contexte.

Donner un accès numérique efficace, certifié, vérifié et traçable à tous les documents du dossier, et qui sont mis à jour, à tout avocat de la défense dans une procédure du Parquet européen constituerait :

- une garantie efficace et visible de l'équité globale de la procédure (enquête et procès), y compris toutes les questions abordées dans la présente déclaration ;
- une déclaration forte du Parquet européen qui renforce l'acceptation générale et la légitimité de ses procédures ;
- l'établissement d'une norme pour que tous les États membres de l'UE le fassent également dans leurs procédures pénales nationales ;
- une solution pragmatique pour organiser et assurer une défense adéquate dans ce nouveau type de procédures transfrontalières.

(4) Questions juridictionnelles

Le CCBE reconnaît que les préoccupations concernant la « course aux tribunaux » soulevées par le CCBE pendant la phase de rédaction du règlement³ concernant le Parquet européen ont été prises en compte et que le règlement qui a finalement été adopté le 12 octobre 2017 était plus équilibré que la proposition initiale de la Commission de 2013 sur cet aspect. Cependant, des questions juridictionnelles demeurent et continuent d'être virulentes à la lumière des différences dans les normes de droits procéduraux entre les États membres (voir supra (1)).

Le CCBE se félicite du fait que, en règle générale, des lignes directrices claires ont été établies dans l'article 26 du règlement quant à la juridiction dans laquelle une enquête doit commencer, c'est-à-dire soit dans l'État membre où se trouve le centre de l'activité criminelle, soit, si plusieurs infractions liées relevant de la compétence du Parquet européen ont été commises, dans l'État membre où l'essentiel des infractions a été commis. Le CCBE reconnaît également qu'une dérogation à cette règle n'est possible que si cela est « *dûment justifié, compte tenu* » d'une série de critères spécifiques énumérés à l'article 26(4) du règlement, notamment le lieu de résidence de la personne suspecte ou poursuivie et sa nationalité.

Cependant, à la lumière de cette indication claire, le CCBE identifie une faiblesse dans le règlement en ce que la chambre permanente sera toujours autorisée à réattribuer une affaire à un procureur européen délégué dans un autre État membre « *pour autant que de telles décisions soient dans l'intérêt général de la justice* » (article 26(5)). L'intérêt général de la justice n'étant pas davantage défini dans le règlement, il n'y a aucune sécurité juridique quant à l'interprétation de ce terme par la chambre

² Commentaires du CCBE relatifs à la communication sur la numérisation de la justice dans l'Union européenne, disponible [ici](#).

³ Voir les Commentaires du CCBE sur le texte des États membres (daté du 2 mars 2015) concernant la création d'un parquet européen, 27.04.2015.

permanente. De même, une fois les enquêtes terminées, la chambre permanente peut toujours décider de porter l'affaire devant les tribunaux d'un autre État membre, « *s'il existe des motifs suffisamment justifiés pour le faire, en tenant compte des critères énoncés à l'article 26, paragraphes 4 et 5* », de sorte que, là encore, un changement de juridiction est possible si cela est considéré comme « *dans l'intérêt général de la justice* » (toujours, bien évidemment, à condition que les autres critères de l'article 26(4) aient également été pris en compte). À la lumière de cette incertitude, le CCBE invite le Parquet européen à fournir des indications plus claires quant à la manière dont il interprétera l'intérêt général de la justice dans ce contexte.

Ce problème est d'autant plus virulent que le règlement ne prévoit explicitement pour la personne poursuivie ni le droit d'être entendue avant un tel changement de juridiction, ni le droit de demander un changement de juridiction. Comme ces deux droits sont inhérents à l'état de droit et au droit à un procès équitable, ils devraient certainement exister au niveau national. Cependant, étant donné qu'il s'agit de « *particularités du Parquet européen* », le CCBE invite le Parquet européen à prendre position à leur sujet et à les réglementer explicitement afin d'accroître la sécurité juridique et de lever tout doute potentiel.