

La Lettre des magistrats de l'Union européenne

Dans ce numéro :

« Une nouvelle avancée dans le droit au respect de la vie privée et familiale des citoyens de l'Union » Par Stephen Almaseanu	1
« Eléments de Justice bulgare » Par Philippe Bruey	11

La *Lettre des magistrats de l'Union européenne* poursuit ce mois-ci son voyage à travers les systèmes judiciaires de nos voisins européens : après l'Allemagne et la Lettonie (numéro 18), c'est au tour de la Justice bulgare (pays candidat à l'Union européenne) d'être comparée à notre système judiciaire français (article de Philippe Bruey).

Stephen Almaseanu commente un arrêt récent de la Cour de Justice des Communautés Européennes sur le droit au respect de la vie privée et familiale des citoyens de l'Union. Arrêt qui nous donne l'occasion d'approfondir l'articulation entre les dispositions régissant l'Espace Schengen et le principe de la libre circulation des personnes.

Une nouvelle avancée dans le droit au respect de la vie privée et familiale des citoyens de l'Union

(commentaire de l'arrêt de la CJCE du 31 janvier 2006, C-503/03, Farid et Bouchair)

par Stephen Almaseanu,
Juge d'instruction au TGI de Strasbourg

L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 31 janvier 2006 a permis à la Cour de Justice de Luxembourg de préciser, pour la première fois, les rapports entre les dispositions régissant l'espace Schengen, intégrées dans le droit de l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam, et le principe de la libre circulation des personnes. Étaient en effet en jeu l'articulation entre, d'une part, les effets de signalements aux fins de non-admission concernant deux ressortissants d'États

tiers (article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen) et, d'autre part, leur droit à la libre circulation en tant que conjoints de citoyens européens, droit qui ne peut être limité que par les dispositions, précises, de la directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964, aujourd'hui abrogée et remplacée, mais applicable à la présente affaire.

L'espèce concerne deux ressortissants algériens. Le premier, M. FARID, vit à Dublin avec son épouse espagnole et s'est vu

refuser, le 5 février 1999, l'entrée dans l'espace Schengen alors qu'il arrivait à Barcelone d'un vol provenant d'Algérie. Ce refus lui a été opposé par les autorités espagnoles en raison de l'existence à son encontre d'un signalement aux fins de non-admission effectué par l'Allemagne dans le Système d'information Schengen (SIS). Pour la même raison, l'Espagne a d'ailleurs également refusé, en décembre 1999, de lui délivrer un visa. La situation du second intéressé, M. BOUCHAIR, est similaire : marié lui aussi à une

ressortissante espagnole avec laquelle il réside à Londres - donc, comme M. FARID, en dehors de l'espace Schengen -, il a vu deux demandes de visa rejetées le 9 mai 2000 et le 19 juin 2001 par les autorités espagnoles, parce qu'il était également le sujet d'un signalement aux fins de non-admission effectué par les autorités allemandes.

Cette pratique des autorités espagnoles a entraîné la réaction de la Commission européenne : saisie par les intéressés, elle a décidé de poursuivre l'Espagne en manquement (article 226 CE), en se fondant sur le droit à la libre circulation dont ces derniers bénéficiaient de toute évidence (voir le communiqué de presse du 27 juin 2002, IP/02/940 : « Libre circulation des membres de la famille des citoyens de l'Union : la Commission poursuit une procédure d'infraction contre l'Espagne ») : selon elle, en refusant automatiquement toute entrée et tout visa à MM. FARID et BOUCHAR en raisons des signalements aux fins de non-admission effectués par les autorités allemandes, sans autre motivation, distinction ou investigation (notamment sur les motifs de ces signalements) alors qu'il s'agissait certes de ressortissants d'un pays tiers mais également de membres de la famille de citoyens européens, l'Espagne a violé les dispositions de la directive 64/221/CEE du 25 février 1964, laquelle définit strictement les motifs pouvant justifier, au nom de l'ordre public, des limites apportées au droit à la libre circulation.

En donnant raison à la Commission et en condamnant ainsi l'Espagne pour manquement, la Cour de Luxembourg met fin de façon indiscutable à la contradiction existante quant

à la définition de l'ordre public entre l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen et la directive 64/221/CEE telle qu'interprétée de façon constante par elle (I). Ce faisant, la Cour rend une décision particulièrement solide qui s'inscrit dans la logique, en cours d'approfondissement, de la libre circulation des citoyens européens et de leur famille (II).

I. - UNE CONTRADICTION PRÉVISIBLE RÉGLÉE DE FAÇON INDISPUTABLE PAR LA COUR DE JUSTICE

La contradiction potentielle entre la Convention d'application de l'accord de Schengen et la directive 64/221/CEE est particulièrement bien mise en lumière dans les affaires donnant lieu à l'arrêt présentement commenté (1). Cette contradiction est résolue sans peine et, disons-le, sans surprise, par la Cour (2).

1. L'existence d'une contradiction

a) Le signalement aux fins de non-admission de l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen

En vertu de la Convention d'application de l'accord de Schengen, signée par les cinq États contractants initiaux (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas) le 19 juin 1990, lesquels ont ensuite été rejoints par d'autres, dont l'Espagne le 25 juin 1991, les étrangers non-communautaires désirant entrer dans l'espace

Schengen pour un séjour n'excédant pas trois mois (article 5) ou obtenir un visa (articles 15 et 16) doivent remplir plusieurs conditions, dont une condition négative : ne pas avoir fait l'objet d'un signalement de non-admission dans le Système d'Information Schengen, système d'interconnexion des fichiers nationaux alimentés par chacun des États contractants y participant et permettant une circulation immédiate des informations (sur l'espace Schengen et sur le SIS, voir notre article « Espace Schengen : une impulsion nouvelle », Lettre de l'AMUE n° 14, juillet 2005, p. 6 et s.).

C'est l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen qui régit le signalement de personnes aux fins de non-admission. Ce texte prévoit, de façon large, qu'un État peut effectuer un tel signalement :

- soit en raison de « la menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national » (article 96 § 2), le texte ajoutant que « tel peut être notamment le cas : a) d'un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an ; b) d'un étranger à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves (...) ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'une partie contractante » ;

- soit parce que « l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant,

« Les étrangers non-communautaires désirant entrer dans l'espace Schengen pour un séjour n'excédant pas 3 mois ne doivent pas avoir fait l'objet d'un signalement de non-admission dans le Système d'Information Schengen »

de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers » (article 96 § 3).

On voit donc bien qu'aux termes de l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, la « menace pour l'ordre public », justifiant un signalement, peut consister uniquement en une condamnation pénale, à condition que l'infraction commise ait été passible d'au moins un an d'emprisonnement. C'est sur ce point qu'il existe indéniablement une contradiction avec la directive du 25 février 1964.

b) La notion d'ordre public dans la directive 64/221/CEE

La libre circulation des personnes est, on le sait, une des libertés fondamentales du marché intérieur, désormais indissolublement liée, nous y reviendrons, à la citoyenneté européenne et au respect de la vie privée et familiale. Historiquement, en revanche, cette liberté était rattachée aux libertés économiques (établissement, prestation de services), ce qui a entraîné une approche sectorielle et l'édiction de nombreux textes pour régir la situation des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, des prestataires de services, des inactifs et des étudiants (voir notamment : le règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JOCE 1968, L 257, p. 2 ; la directive 68/360/CEE du Conseil de la même date relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la

Communauté, JOCE 1968, L 257, p. 13 ; la directive 73/148/CEE du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, JOCE 1973, L 172, p. 14 ; la directive 90/364/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour, JOCE 1990, L 180, p. 26 ; la directive 90/365/CEE du Conseil du même jour relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, JOCE 1990, L 180, p. 28 et la directive 93/96/CEE du Conseil du 29 octobre 1993 relative au droit de séjour des étudiants (JOCE 1993, L 317, p. 59).

La liberté de circulation, essentielle, n'a toutefois jamais été une liberté absolue, et l'article 39 CE (c'est-à-dire l'ancien article 48 du Traité de Rome) prévoit lui-même l'existence de « limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » (article 39 § 3). C'est justement la directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 qui est venue définir quelles pouvaient être ces justifications. Ainsi, l'article 3 de ce texte précise-t-il que « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet » (article 3 § 1), le deuxième paragraphe du même article ajoutant que « la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures ».

La contradiction avec l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen est donc patente, et ce d'autant plus que la

CJCE a toujours veillé à ce que les États membres n'appliquent pas de façon extensive l'article 3 de la directive 64/221/CEE, la Cour soulignant, à juste titre, depuis son arrêt RUTILI du 28 octobre 1975, que l'exception d'ordre public constituant une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, elle devait par conséquent être entendue de façon stricte¹. Il suffit pour s'en convaincre de citer ici les arrêts les plus marquants de cette jurisprudence constante, tous mentionnés par la Cour dans l'arrêt présentement commenté :

- l'arrêt BOUCHEREAU, tout d'abord (CJCE, 27 octobre 1977, 30/77, Rec. p. 1999), particulièrement clair : « les termes du paragraphe 2 de l'article 3 (...) doivent être compris comme exigeant des autorités nationales une appréciation spécifique, portée sous l'angle des intérêts inhérents à la sauvegarde de l'ordre public, qui ne coïncide pas nécessairement avec les appréciations qui ont été à la base de la condamnation pénale. Il en résulte que l'existence d'une condamnation pénale ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public » (points 27 et 28, c'est nous qui soulignons) ;

- l'arrêt CALFA, ensuite (CJCE, 19 janvier 1999, C-348/96, Rec. p. I-11) : « une mesure d'expulsion ne pourrait être prise à l'encontre d'une ressortissante communautaire telle que Madame Calfa que si, outre le fait qu'elle a commis une infraction à la loi sur les stupéfiants, son comportement personnel crée une menace réelle et

« La directive 64/221/CE prévoit que la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver les mesures d'ordre public »

suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société » (point 25, c'est nous qui soulignons) ;

- l'arrêt ORFANOPOULOS ET OLIVERI, enfin (CJCE, 29 avril 2004, C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257) : « la notion d'ordre public suppose l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » (point 66, c'est nous qui soulignons).

2. L'affirmation de la supériorité des dispositions de la directive

Pour expliquer tant le raisonnement avancé par les autorités espagnoles (a) que la solution donnée au litige par la Cour (b), il nous faut d'abord relever l'existence de deux éléments non contestés dans les affaires ayant donné lieu à cet arrêt :

- il était, d'une part, indiscutable que les deux Algériens concernés bénéficiaient, en tant qu'époux de ressortissantes espagnoles, du droit à la libre circulation, ce droit des conjoints et de la famille proche de citoyens communautaires étant reconnu par les textes (voir, applicables au présent litige, les textes suivants : article 10 du règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ; articles 1 et 4 de la directive 68/360/CEE du Conseil de la même date relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté ; articles 1^{er} c) et 4 de la directive

73/148/CEE du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services). Ainsi, comme le souligne l'Avocat général dans ses conclusions, « les parties ne mettent pas en doute le fait que les membres de la famille de citoyens de l'Union sont par principe habilités, en vertu du droit communautaire, à entrer sur le territoire ou à obtenir un visa d'entrée » (J. KOKOTT, conclusions présentées le 10 mars 2005, spéc. point 37 in fine ; voir également le point 42 de l'arrêt commenté).

- d'autre part, le caractère automatique des refus opposés n'était pas non plus contesté - il était même, au contraire, revendiqué - par les autorités espagnoles : ces dernières admettaient avoir appliqué l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen sans s'enquérir du motif du signalement ou de tout autre élément supplémentaire. Ce n'est ainsi qu'à l'occasion des phases pré-contentieuses et lors du présent litige que les intéressés ont pu connaître les raisons pour lesquelles ils étaient inscrits au SIS : il s'agissait, pour M. FARID, d'une condamnation à une amende prononcée en 1994 par un tribunal allemand pour conduite d'un véhicule sans permis de conduire et, pour M. BOUCHAR, d'une condamnation à cinq mois d'emprisonnement prononcée elle-aussi en Allemagne pour avoir déposé dans ce pays une demande d'asile sous une fausse identité.

a) L'argumentation des autorités espagnoles

Ces éléments constants ayant été rappelés, il nous faut expliquer la défense de l'Espagne. Celle-ci présente au fond deux arguments : un sophisme et un syllogisme.

Le premier argument (voir le point 30 de l'arrêt) n'est en effet qu'un sophisme, présentant donc une apparence de logique mais ne résistant guère à l'analyse. En effet, les autorités espagnoles soutiennent qu'elles n'ont fait qu'appliquer le droit issu de la Convention d'application de l'accord de Schengen - ce qui est exact - en refusant entrée et visa à des personnes inscrites aux fins de non-admission. L'acquis de Schengen, poursuivent-elles, ayant été intégré au droit communautaire par le Traité d'Amsterdam - ce qui est également exact - leur pratique ne peut donc être jugée contraire à ce même droit. Cette dernière affirmation est, elle, bien évidemment inexacte puisqu'elle est issue d'un raisonnement n'intégrant pas l'existence possible d'une contradiction entre deux textes de droit communautaire...

Le second argument espagnol (point 40 de l'arrêt) est beaucoup plus sérieux, et peut être présenté sous la forme du syllogisme suivant :

- majeure : le Comité exécutif institué par la Convention d'application de l'accord de Schengen a défini, dans une déclaration du 18 avril 1996 (SCH / Com - ex (96) décl. 5, JOCE 2000, L 239, p. 458, voir le point 16 de l'arrêt), la notion d'étranger pouvant faire l'objet d'un signalement aux fins de non-admission. Selon ce texte, le principe est que les bénéficiaires du droit communautaire (c'est-à-dire les ressortissants d'États

« La notion d'ordre public suppose l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »

membres de l'Union européenne et leur famille) ne peuvent pas être inscrits aux fins de non-admission. Toutefois, cette inscription (ou son maintien) est possible pour les membres de la famille des citoyens de l'Union européenne ayant la nationalité d'un État tiers - ce qui est le cas de MM. FARID et BOUCHAIR - si cette inscription (ou son maintien) est « compatible avec le droit communautaire ». En effet, en cas d'incompatibilité, un État ne peut inscrire une telle personne et, s'il l'a déjà fait et que l'incompatibilité est ensuite apparue, il doit alors prendre « toutes les dispositions nécessaires pour supprimer l'inscription de la personne concernée » ;

- mineure : en l'espèce, les autorités allemandes ont inscrits MM. FARID et BOUCHAIR et n'ont pas supprimé ces deux inscriptions aux fins de non-admission ;

- conclusion : on peut donc légitimement en déduire, sauf à accuser l'Allemagne de manquement (ce que ne fait pas la Commission), que ces inscriptions maintenues sont conformes au droit communautaire, et en particulier à l'article 3 de la directive 64/221/CEE et à son interprétation stricte par la Cour de Justice ; autrement dit, si les autorités allemandes n'ont pas supprimé ces inscriptions, cela prouve bien que les requérants représentent une menace réelle, grave et actuelle pour l'ordre public, ce qui légitime le respect, par les autorités espagnoles, de l'automatisme de l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, au nom du principe de coopération loyale sous-tendant l'application de cette Convention.

Ce n'est évidemment pas à cette conclusion qu'est parvenue la Cour.

b) La solution donnée par la Cour

La Cour de Justice répond, dans l'arrêt, aux deux arguments avancés par l'Espagne.

Tout d'abord, elle consacre des observations liminaires (points 29 à 38) au premier argument espagnol, et ce pour « préciser les rapports entre la Convention d'application de l'accord de Schengen et le droit communautaire de la libre circulation des personnes ». A ce titre, elle rappelle que les textes eux-mêmes prévoient ces rapports, en faisant prévaloir le reste du droit communautaire :

- en effet, la Cour cite l'article 134 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, qui régissait les rapports entre cette dernière et le droit communautaire avant l'intégration de l'acquis de Schengen par le Traité d'Amsterdam. Selon ce texte, justement, les dispositions de la Convention ne sont applicables que « dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire » ;

- la situation n'a pas changé depuis le Traité d'Amsterdam puisque, d'une part, le troisième alinéa du Préambule du Protocole intégrant l'acquis de Schengen réaffirme que les dispositions de cet acquis « sont applicables uniquement si et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union européenne et de la Communauté » et, d'autre part, l'article premier de ce Protocole précise que la coopération renforcée dans ce domaine doit être « conduite dans le cadre juridique et institution-

nel de l'Union européenne et dans le respect des dispositions pertinentes du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne ». Il s'agit, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, d'une application du principe général posé par l'article 43 § 1^{er} UE, texte selon lequel une coopération renforcée doit respecter les traités, le cadre institutionnel de l'Union et l'acquis communautaire (voir le point 34 *in fine* de l'arrêt).

A ce titre, il est donc aisé pour la Cour de répondre au premier argument espagnol, que nous avons qualifié de sophisme : certes, l'Espagne n'a fait qu'appliquer les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen, et sa pratique est indubitablement conforme à ce dernier texte, mais encore faut-il que cette pratique soit également compatible avec le reste du droit communautaire, et notamment le principe de la libre circulation et ses limites d'interprétation stricte...

Ensuite et surtout, la Cour condamne l'Espagne pour la violation de la directive 64/221/CEE, en rejetant le second argument avancé (points 41 à 59). Pour ce faire, la grande Chambre déroule un raisonnement d'une logique sans faille :

- en soulignant, en premier lieu, le droit pour les conjoints de ressortissants communautaires d'entrer et de séjourner sur le territoire des États membres ou d'obtenir un visa à cet effet (points 41 et 42) ;

- en rappelant, en deuxième lieu, que ce droit n'est pas inconditionnel, puisqu'il peut être limité par un État membre, comme pour les ressortissants communautaires, et notamment pour des raisons d'ordre public (point 43) ;

« L'application des dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen doit être compatible avec le reste du droit communautaire »

- en expliquant, en troisième lieu, que l'invocation par un État membre de ces raisons est strictement encadrée par les termes de la directive précitée et par la jurisprudence passée de la Cour, telle que nous l'avons analysée plus haut (points 44 à 47) ;

- en relevant, en quatrième lieu, qu'il existe donc une contradiction entre le mécanisme automatique prévu par l'article 96 de la Convention d'application de l'accord de Schengen et la directive, et que cette contradiction doit être réglée, conformément à la déclaration précitée de 1996, qui institue au fond une règle de conflit, au profit de la directive (points 48 à 52) ;

- en concluant, en dernier lieu, et il s'agit de l'apport déterminant du présent arrêt, que l'application de la directive doit donc empêcher tout automatisme de l'application de la Convention d'application de l'accord de Schengen : « l'inscription dans le SIS d'un ressortissant d'un État tiers conjoint d'un ressortissant d'un État membre constitue certes un indice de l'existence d'un motif justifiant que l'entrée dans l'espace Schengen lui soit refusée. Toutefois, cet indice doit être corroboré par des informations permettant à l'État membre qui consulte le SIS de constater, avant de refuser l'entrée dans l'espace Schengen, que la présence de l'intéressé dans ledit espace constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société » (point 53, c'est nous qui soulignons).

La solution donnée par la Cour de Luxembourg est donc d'une grande clarté : désormais, dans un cas analogue, le pays consultant

le SIS et y trouvant qu'une personne bénéficiant du droit communautaire inscrite aux fins de non-admission ne peut se baser sur cette seule inscription pour lui refuser l'entrée sur son territoire ou un visa : cet État membre devra, en plus de l'indice que constitue l'inscription, s'enquérir d'informations supplémentaires auprès de l'État ayant procédé à l'inscription, et ceci pour déterminer si, oui ou non, cette personne constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. La Cour ajoute d'ailleurs à juste titre que cette possibilité d'obtenir des informations supplémentaires de la part de l'État ayant procédé à une inscription est de la nature même de la coopération Schengen, puisque des bureaux nationaux, les bureaux « SIRENE », existent justement à cette fin (points 57 et 58 de l'arrêt ; sur les bureaux nationaux « SIRENE », voir notre article précité, spéc. pages 11 et 12).

II. - UNE DÉCISION S'INSCRIVANT DANS UNE LOGIQUE D'APPROFONDISSEMENT DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION

Il faut souligner que la solution donnée par l'arrêt du 31 janvier 2006 est d'autant plus solide qu'elle s'inscrit dans le cadre de l'approfondissement constant, depuis plusieurs années, de la liberté de circulation : grâce à la Cour de Justice, cette liberté est devenue un véritable droit fondamental des citoyens et de leur famille (1), cette jurisprudence ayant été, pour l'essentiel, consacrée par la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 (2).

1. La jurisprudence évolutive de la Cour de Justice

L'arrêt présentement commenté s'inscrit en effet dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour, laquelle a rattaché, dans un passé récent, la libre circulation des personnes à la citoyenneté européenne (articles 17 et suivants CE) et a étendu les droits de la famille du citoyen européen en se fondant sur l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales protégeant la vie privée et familiale. Sans souci d'exhaustivité, quatre arrêts nous semblent devoir être cités pour illustrer la cohérence de cette véritable politique jurisprudentielle :

- l'arrêt GRZELCZYK (CJCE, 20 septembre 2001, C-184/99, Rec. p. I-6193) tout d'abord, dans lequel la Cour a, pour la première fois, consacré la citoyenneté comme statut fondamental : « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir dans le domaine d'application rationae materiae du Traité, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions prévues à cet égard, le même traitement juridique », ce raisonnement permettant en l'espèce à un étudiant français de réclamer à l'État belge une prestation sociale, le « minimex », en sa qualité de citoyen européen. Cela revient à tirer des conséquences directes de la citoyenneté européenne dans le domaine de la libre circulation² et à obliger les États membres à retenir une conception restrictive des dispositions de droit dérivé apportant des limites à ce principe, en l'espèce celle

« Désormais, le pays consultant le SIS et y trouvant qu'une personne bénéficiant du droit communautaire inscrite aux fins de non-admission ne peut se baser sur cette seule inscription pour lui refuser l'entrée sur son territoire »

selon laquelle le citoyen européen ne doit pas constituer une charge pour le système social dans le pays d'accueil (voir, en ce sens, D. HANF, « Le développement de la citoyenneté européenne », Collège d'Europe, Research papers in Law, 1/2006, disponible sur internet sur le site du Collège d'Europe : <http://www.coleurop.be>);

- le célèbre arrêt CARPENTER (CJCE, 11 juillet 2002, C-60/00, Rec. p. I-6279) ensuite, qui démontre à quel point la Cour veut élargir la portée du principe de libre circulation : en retenant une conception extensive du champ d'application du droit communautaire (en l'espèce, l'intéressé, citoyen britannique résidant au Royaume-Uni, est considéré comme prestataire de services relevant donc du droit communautaire puisqu'il commercialise des espaces publicitaires dans des revues en exerçant « une part significative de son activité avec des annonceurs établis dans d'autres États membres ») et en se basant expressément sur « le droit au respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », la Cour estime que l'expulsion de Mary Carpenter, épouse de nationalité philippine, est contraire au droit communautaire puisque « la séparation des époux Carpenter nuirait à leur vie familiale et, partant, aux conditions de l'exercice d'une liberté fondamentale ». La Cour base cette contrariété sur le caractère disproportionné de la mesure, comme le prouve le point 44 de l'arrêt : Mme Carpenter avait enfreint les lois britanniques sur l'immigration, mais « sa conduite, depuis son arrivée au Royaume-Uni (...) n'a fait l'objet d'aucun autre

reproche de nature à faire craindre qu'elle constitue à l'avenir un danger pour l'ordre public et la sécurité publique. Par ailleurs, il est constant que le mariage des deux époux Carpenter (...) est un mariage authentique et que Mme Carpenter (...) mène toujours une vie familiale effective en s'occupant des enfants de son conjoint, issus d'une première union » (sur cet arrêt, voir les observations de L. IDOT, Europe 2002, comm. 335).

- l'arrêt M.R.A.X. (CJCE, 25 juillet 2002, C-459/99, Rec. p. I-6591) doit également être cité, car il a été l'occasion pour la Cour de réaffirmer sa volonté de protection de la vie familiale des ressortissants des États membres bénéficiant de la libre circulation : la Cour a ainsi jugé que le droit de séjour des conjoints de citoyens communautaires, ressortissants de pays tiers, découle directement des normes communautaires, la délivrance d'un titre de séjour par un État membre n'étant qu'une constatation de ce droit (et n'étant donc pas « constitutif »); ainsi, en l'espèce, la réglementation belge, qui permettait le refoulement à la frontière d'un ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un citoyen européen, si ce ressortissant n'avait pas de passeport ou de carte d'identité, a été considérée par la Cour comme non conforme au droit communautaire, du moins tant que ledit ressortissant peut prouver son identité et le lien conjugal qui le lie à un citoyen européen (voir le point 61 de cet arrêt, très clair : « le refoulement est, en tout état de cause, disproportionné et, partant, interdit si le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, est en mesure de prouver son identité ainsi que son lien conjugal et s'il n'existe pas d'éléments de

nature à établir qu'il représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique »);

- l'arrêt BAUMBAST (CJCE, 17 septembre 2002, C-413/99, Rec. I-7091) enfin, qui peut être considéré comme une synthèse de l'évolution jurisprudentielle que nous venons de retracer puisqu'il affirme, d'une part et dans la droite ligne des arrêts GRZELCZYK et M.R.A.X. mais en les dépassant, l'effet direct de l'article 18 § 1 CE - le droit de séjourner sur le territoire des États membres prévu par ce texte étant « reconnu directement à tout citoyen de l'Union par une disposition claire et précise du Traité CE » (point 84); « les limitations et conditions qui sont visées ne [pouvant] porter que sur l'exercice de ce droit » (point 86) et « dans le respect des limites imposées par le droit communautaire et conformément aux principes généraux de ce droit, notamment le principe de proportionnalité » (point 91) - et, d'autre part, et cette fois dans la continuité de l'arrêt CARPENTER, que les dispositions du droit communautaire doivent être interprétées à la lumière des exigences de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales afin de protéger la vie familiale des ressortissants communautaires³.

2. La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004

Il n'entre évidemment pas dans nos intentions de commenter ici la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le

« Les dispositions du droit communautaire doivent être interprétées à la lumière des exigences de l'article 8 de la CESDHLF afin de protéger la vie familiale des ressortissants communautaires »

territoire des États membres (version rectifiée, JOUE 2004, L 229, p. 35), mais juste de souligner qu'elle consacre la jurisprudence de la Cour de Justice, l'arrêt présentement étudié se situant ainsi dans le double cadre de l'évolution jurisprudentielle et législative actuelle⁴.

Cette directive a été adoptée après un long travail législatif, initié par le rapport du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Simone VEIL, constitué par la Commission en janvier 1996 et ayant rendu son rapport en mars 1997. Dans ce rapport, le Groupe avait formulé plus de 80 recommandations pour améliorer la circulation des citoyens de l'Union européenne dans l'espace communautaire, et c'est sur cette base que la Commission a proposé une refonte du droit de la libre circulation et du séjour des personnes, pour tirer les conséquences de l'institution de la citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht (pour une analyse particulièrement pertinente du passage de la « citoyenneté de marché » - concept allemand de Marktbürgerschaft - à celui de citoyenneté de l'Union, voir le document précité rédigé par D. HANF, spécialement pages 2 à 7).

La directive 2004/38/CE, dont les dispositions devaient être transposées par les États membres avant le 30 avril 2006, a ainsi l'immense mérite d'entériner l'évolution jurisprudentielle en rattachant directement le droit à la circulation et au séjour à la citoyenneté européenne, mettant fin à l'approche sectorielle qui prévalait jusque-là, et abrogeant donc les différents textes précités⁵. De plus, l'intégration, dans les dispositions de cette

directive, des préoccupations exprimées par la Cour de Justice se retrouve à trois autres niveaux : dans la détermination des bénéficiaires du texte (a), dans l'étendue des droits qui leurs sont conférés (b) et dans l'encadrement des limitations pouvant être apportées par les États membres aux droits ainsi attribués par principe (c).

a) Les bénéficiaires de la directive

Les bénéficiaires des droits accordés par la directive, c'est-à-dire du droit de circulation et de séjour, sont les citoyens migrants de l'Union et les membres de leur famille, cette dernière notion bénéficiant d'une définition assez large.

Le citoyen de l'Union est tout simplement, aux termes de l'article 2 de la directive, « toute personne ayant la nationalité d'un État membre », étant rappelé que l'attribution de la nationalité relève par principe de la compétence des États membres, sous réserve de dispositions spéciales de droit communautaire, notamment dans les traités d'adhésion (voir CJCE, 7 juillet 1992, MICHELETTI, C-369/90, Rec. p. I-4239, spéc. point 10 : « la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire »). Il faut toutefois ajouter que la qualité de citoyen de l'Union ne suffit pas, le droit communautaire n'ayant pas vocation à s'appliquer aux situations purement internes : il est donc nécessaire qu'il existe, dans la situation du citoyen, un

facteur de rattachement communautaire (voir l'article 3 de la directive : « tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité »), étant précisé que ce facteur de rattachement communautaire est désormais appliqué de façon large par la Cour, comme nous l'avons vu dans l'arrêt CARPENTER.

Les membres de la famille du citoyen de l'Union, lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes citoyens européens bien sûr, peuvent être classés en deux catégories. Il existe tout d'abord, pour reprendre l'expression de Mercedes CANDELA SORIANO⁶, un groupe des « privilégiés ». Ces derniers, assimilés au citoyen européen lui-même, sont :

- le conjoint du citoyen, la Cour ayant déjà eu l'occasion de préciser par le passé que, d'une part, il était nécessaire pour qu'il y ait mariage que ce dernier réunisse un homme et une femme (CJCE, 7 janvier 2004, C-117/01, K.B., Rec. p. 451 : « le terme "mariage", selon la définition communément admise par les États membres, désigne une union entre deux personnes de sexe différent ») et, d'autre part, que le mariage devait être effectif et non de pure complaisance (CJCE, 23 septembre 2003, C-109/01, AKRICH, Rec. p. I-9607, point 57) ;

- le partenaire enregistré « si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil » (article 2 b de la directive). Il s'agit ici d'un net progrès par rapport au droit antérieur, qui ne connaissait pas cette notion de

« La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève de la compétence de chaque Etat membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire »

« partenaire enregistré », étant toutefois précisé qu'une grande marge de manoeuvre est laissée aux États membres d'accueil ;

- les descendants directs ou du conjoint ou du partenaire enregistré, âgés de moins de 21 ans ou à charge, ainsi que les ascendants à charge, directs ou du conjoint ou du partenaire enregistré.

Le groupe des « moins privilégiés » est visé par le paragraphe 2 de l'article 3. Il s'agit de personnes qui ne bénéficient pas d'un droit général et automatique d'accès et de séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil, ce dernier n'ayant qu'une obligation de moyens à leur égard, à savoir « faciliter » leur entrée et leur séjour sur son territoire (mais l'État d'accueil a uniquement l'obligation de motiver sa décision en cas de rejet de la demande d'accès ou de séjour). Ce sont :

- le partenaire non enregistré, c'est-à-dire le concubin, à condition de prouver l'existence du concubinage (« le partenaire avec lequel le citoyen a une relation durable, dûment attestée » selon les éléments pris en compte par l'État membre d'accueil) ;

- les autres membres de la famille à charge du citoyen ou vivant sous son toit ainsi que ceux qui, pour des raisons de santé graves, doivent être impérativement et personnellement placés sous la responsabilité du citoyen européen. Il s'agit là de la consécration d'une avancée jurisprudentielle, opérée par l'arrêt SCHMID (CJCE, 27 mai 1993, C-310/91, Rec. P. I-3011).

b) Les droits conférés

Trois grands types de droits sont accordés par principe au citoyen européen et au groupe des « privilégiés ».

Il s'agit tout d'abord du droit à la libre circulation : les bénéficiaires de la directive se voient accorder à ce titre un droit de sortie dès lors qu'ils possèdent une carte d'identité ou un passeport en cours de validité (article 4) ainsi qu'un droit d'entrée aux mêmes conditions (article 5). À ce titre, l'innovation principale tient au fait que les ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen européen et titulaires d'une carte de séjour en cours de validité délivrée par un État membre sont désormais dispensés de l'obligation d'obtenir un visa d'entrée s'ils se déplacent dans un autre État membre (article 5 § 2 de la directive).

Le deuxième type de droit conféré est, ensuite, le droit de séjour. La directive distingue, à ce titre, trois situations selon la durée du séjour :

- pour un séjour n'excédant pas trois mois, la situation est désormais simple, la directive apportant une réelle innovation en conférant expressément le droit à un tel séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, à condition qu'ils possèdent un passeport en cours de validité et que, bien évidemment, le citoyen de l'Union concerné soit présent sur le territoire de l'État membre : il s'agit de permettre aux membres de sa famille de l'accompagner ou de le rejoindre, et non de leur donner de façon générale un droit de séjour (article 6) ;

- pour un séjour durant de trois mois à cinq ans, il

est nécessaire, pour que le citoyen européen en bénéficie ainsi que les membres de sa famille, qu'il entre dans l'une des trois catégories prévues par l'article 7, à savoir être soit un travailleur salarié ou non salarié, soit un citoyen n'ayant aucune activité économique mais disposant de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète, soit un étudiant disposant également de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète, étant précisé que les ascendants de nationalité étrangère d'un étudiant européen ne peuvent pas revendiquer un droit de séjour de plus de trois mois (à la différence de son conjoint, partenaire enregistré ou de ses enfants à charge ressortissants d'un État tiers).

- pour un séjour de plus de cinq ans (séjour permanent), les règles, novatrices, se trouvent dans les articles 16 et suivants de la directive : le citoyen de l'Union et les membres de sa famille, y compris les ressortissants d'États tiers, peuvent acquérir ce droit au séjour permanent après une période de cinq ans de résidence légale, continue et régulière sur le territoire de l'État d'accueil. Si on ne retrouve pas ici de conditions économiques, il ne faut pas oublier que ces dernières existent en amont, dans les exigences requises par l'article 7 pour le séjour durant jusqu'à cinq ans.

c) Les limitations étatiques possibles

La directive 64/221/CEE faisant partie des textes abrogés par la nouvelle directive, cette dernière reprend les limites étatiques envisageables, en codifiant, au fond, la jurisprudence que nous avons étudiée *supra*. Ainsi, l'article 27

« Trois grands types de droits sont accordés par principe au citoyen européen et au groupe des « privilégiés » »

dispose-t-il que « les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques ». Le texte poursuit en fixant des règles précises, véritable synthèse de la jurisprudence antérieure :

- article 27 § 2 alinéa 1^{er} : « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures » (c'est nous qui soulignons cette règle appliquée au fond par le présent arrêt) ;

- article 27 § 2 alinéa 2 : « le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues ».

Au final, on le voit, la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 et la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, notamment dans l'arrêt du 31 janvier 2006 que nous venons de commenter, sont d'une très grande cohérence, les dispositions législatives et les arrêts visant à protéger le droit à la vie privée et familiale des citoyens de l'Union, y compris si les membres de leur famille sont des ressortissants d'États tiers. On ne peut que se féliciter de la poursuite d'une telle politique, dans un

domaine où la cohérence, justement, a souvent manqué...

Stephen Almaseanu

(1) : CJCE, 28 octobre 1975, 36/75, Rec. p. 1219. Voir D. SIMON, « Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes », RMC 1976, p. 201 et s. Voir également, concernant la notion de « comportement personnel », l'arrêt CJCE, 26 février 1975, 67/74, BONSIGNORE, Rec. p. 297 : « les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des personnes constituent des exceptions à interpréter strictement, la notion de "comportement personnel" exprime l'exigence qu'une mesure d'expulsion ne peut viser que des menaces à l'ordre public et à la sécurité publique qui pourraient être le fait de l'individu qui en est l'objet » (point 6 de l'arrêt).

(2) : Voir également, dans le même sens, CJCE, 11 juillet 2002, C-224/98, D'HOOP, Rec. p. I-6191 ; Europe 2002, comm. 316, obs. Y. GAUTHIER. Voir également un arrêt précurseur, le premier à faire le lien entre citoyenneté et libre circulation : CJCE, 12 mai 1998, C-85/96, Rec. I-269, MARTINEZ SALA.

(3) : Sur l'arrêt BAUMBAST ainsi que sur l'évolution antérieure retracée ici à grands traits, voir le Deuxième Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) du 5 mars 2003 (COM (2003) 10 final), spécialement pages 10 et 11. Pour des exemples jurisprudentiels postérieurs dans lesquels la Cour continue de tirer les conséquences de la citoyenneté européenne, voir notamment CJCE, 2 octobre 2003, C-148/02, GARCIA AVELLO, Rec. p. I-11613 (Europe 2003, comm. 374, obs. Y. GAUTHIER) ; CJCE, 23 mars 2004, C-138/02, COLLINS, Rec. p. I-2703 (Europe 2004, comm. 134, obs. L. IDOT) et CJCE, 19 octobre 2004, C-200/02, ZHU ET CHEN, Rec. p. I-9925.

(4) : L'arrêt que nous commentons ne concernant que des membres de la famille de citoyens communautaires, nous limiterons d'ailleurs nos propos à cette situation. Pour les nouveaux droits des ressortissants de pays tiers et des membres de leur famille, voir la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JOUE 2003, L 251, p. 12) et la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JOUE 2004, L 16, p. 44).

Sur ces deux textes, voir notamment M. CANDELA SORIANO, « La libre circulation des personnes et les droits de l'homme », Institut d'Études Juridiques Européennes, Faculté de droit de l'Université de Liège, *working paper*, spécialement pages 26 à 47 (disponible sur le site internet de cet institut : <http://www.iejje.net>).

(5) : Voir les considérants 3 et 4 de la directive, particulièrement clairs : « (3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union. (4) En vue de dépasser cette approche sectorielle et fragmentaire du droit de circuler et de séjourner librement et dans le but de faciliter l'exercice de ce droit, il convient d'élaborer un acte législatif unique visant à modifier le règlement (CEE) 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et à abroger les actes suivants : la directive 68/360/CEE du Conseil du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, la directive 73/148/CEE du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, la directive 90/364/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour, JOCE 1990, L 180, p. 26 ; la directive 90/365/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle et la directive 93/96/CEE du Conseil du 29 octobre 1993 relative au droit de séjour des étudiants.

(6) : M. CANDELA SORIANO, étude précitée en note 4, spéc. p. 6.

« Au final, les dispositions visant à protéger le droit à la vie privée et familiale des citoyens de l'Union sont désormais d'une très grande cohérence, y compris si les membres de leur famille sont des ressortissants d'États tiers »

Eléments de Justice bulgare

(Résumé du rapport de stage effectué au Parquet de Sofia du 4 au 17 décembre 2005)

par Philippe Bruey

Substitut placé à la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Tout comme un certain nombre d'adhérents de l'Association des magistrats de l'Union européenne, j'ai eu l'occasion de participer au Programme d'Echanges d'Autorités Judiciaires (PEAJ) qui a proposé des stages en juridictions à 200 juges et procureurs de l'Union européenne.

Si Viviane Brethenoux et Fabien Sartre ont pu découvrir les systèmes judiciaires allemands et lettons (sur la description des Justices allemande et lettonne, voir leurs articles respectifs dans La lettre des magistrats de l'Union européenne n° 18, Mai 2006, p. 1 et s.), j'ai, pour ma part, été envoyé au Parquet de Sofia où j'ai eu la chance de m'acclimater à la Justice bulgare durant une dizaine de jours.

Rappelons que la Bulgarie est un petit pays (111.000 km² soit 1/5^{ème} de la France), faiblement peuplé (environ 8 millions d'habitants), au niveau de vie plutôt bas par rapport aux autres Pays d'Europe Centrale et Orientale, mais doté d'une culture ancienne et d'une forte identité nationale. Carrefour stratégique entre les contrées slaves (Russie et Géorgie de l'autre côté de la Mer Noire), la Grèce et la Turquie, la Bulgarie est pourtant un pays tout entier tourné vers l'Europe occidentale, l'adhésion à

l'Union Européenne étant le seul thème qui fasse totalement consensus dans le pays.

A partir de 1989 et de la chute du communisme, les changements politiques en Bulgarie ont nécessité une assise juridique. L'institutionnalisation durable de nouveaux choix politiques et du changement des valeurs de la société fut établi avec l'adoption, en 1991, de la nouvelle Constitution de la République de Bulgarie. Elle a créé les fondations de la réforme de la justice bulgare.

1. Présentation constitutionnelle du pouvoir judiciaire bulgare : les 3 piliers

Le chapitre VI de la Constitution bulgare est consacré au « *Pouvoir judiciaire* ».

La magistrature comprend 3 piliers :

- Les Tribunaux, qui dépendent du Parlement ;
- Le Parquet, qui dépend du Procureur général ;
- Les services d'investigation, qui dépendent du Ministère de la Justice.

Il n'existe pas de juridictions spécialisées dans les litiges administratifs. Ce sont donc les magistrats du pouvoir judiciaire qui statuent sur les litiges administratifs. Seule la Cour administrative suprême est spécialisée.

- 112 Tribunaux de première instance ont une compétence similaire à celle des Tribunaux d'instance français et à une partie de celle des Tribunaux de grande instance.

Toutes les affaires qui ne relèvent pas de la compétence d'une autre juridiction, sont de la compétence du Tribunal de première instance :

- les affaires pénales, pour les infractions punies d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 15 ans ;

- les affaires civiles, dont le montant financier est inférieur à 10.000 LEV (5.000 Euros), les affaires familiales, d'héritage et de partage, d'adoptions, etc. ;

- les Tribunaux de première instance examinent aussi les décisions de l'Administration qui impliquent des sanctions pour des infractions administratives.

Les affaires pénales punies d'une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement sont examinées en formation collégiale. Les autres affaires sont examinées en juge unique.

- 28 Cours de district

La Cour de district est une juridiction aux compétences plus larges (à la fois Tribunaux de grande instance et Tribunaux administratifs). Elle examine en effet :

- en première instance, les affaires pénales pour des crimes punis d'une peine de

« *L'institutionnalisation durable de nouveaux choix politiques fut établi avec l'adoption en 1991 de la nouvelle Constitution de la République de Bulgarie* »

« L'Institut national de la Justice a été créé en 2002 sur le modèle de l'Ecole nationale de la magistrature française »

plus de dix ans d'emprisonnement, les affaires civiles dont le montant financier est supérieur à 10.000 LEV et certaines affaires commerciales. Les affaires pénales sont examinées en formation soit d'un juge et de deux jurés pour les affaires moins graves, soit de deux juges et de trois jurés pour les affaires criminelles et les affaires civiles en juge unique.

- en seconde instance, les procès en appel des jugements des Tribunaux de première instance et les procès administratifs en appel des jugements des instances administratives de son ressort. Ces deux types d'affaires sont examinés en formation de trois juges.

- 5 Cours d'appel examinent les affaires en appel des jugements de première instance des Cours de district de sa circonscription. La Cour d'appel siège en formation collégiale de trois juges.

- La Cour suprême de cassation et la Cour suprême administrative

Les deux Cours suprêmes ont des structures analogues. Elles ont des chambres, divisées en sections, spécialisées par matière. La session plénière se compose de tous les juges et décide des questions d'ordre organisationnel ou administratif.

2. Le recrutement et la formation des magistrats : l'Institut National de la Justice (INJ)

En 2002, a été mis en place un Institut national de la Justice (INJ), établissement public doté de la personnalité morale, sur le modèle de l'Ecole nationale de la magistrature française. L'INJ a succédé au « Centre de formation des magis-

trats », organisation non gouvernementale (ONG) créé en 1998. Contrairement au système français, dans le système bulgare, chaque candidat au concours d'entrée se spécialise pour un poste donné (juge, procureur ou investigateur), dans un lieu précis. Des formations différentes sont donc élaborées selon la spécialisation envisagée.

Les « juniors » (élèves-magistrats) ont une période probatoire de deux ans, durant laquelle ils ont une capacité limitée : ils rédigent les décisions mais ne les signent pas.

Pour avoir effectué la visite de l'Institut national de la Justice à Sofia, l'impression d'ensemble est extrêmement positive. Pourtant, nombreux sont ceux qui, dans le corps judiciaire, supportent mal que le recrutement leur ait échappé au profit d'un concours. Des amendements législatifs ont d'ailleurs été adoptés en 2004 en réintroduisant une voie d'accès direct à la magistrature et en redonnant aux chefs de juridiction une capacité de recrutement.

A l'heure actuelle, il faut espérer que les autorités bulgares aient le courage de renoncer à ces recrutements sans concours, contraire au principe de méritocratie républicaine. Corollairement, il convient, par ailleurs, de donner un caractère « probatoire » à la formation initiale en faisant intervenir obligatoirement la nomination au terme de la scolarité.

3. Les services d'investigation

On ne peut pas comparer les « investigateurs » bulgares aux juges

d'instruction français. Ils sont plus exactement des officiers de police judiciaire avec le statut de magistrat. Contrairement à la France qui connaît la tradition de la double casquette (notamment la culture de l'indépendance), le système bulgare des investigateurs n'a pas donné satisfaction et une profonde réforme du code de procédure pénale applicable au 29 avril 2006 réduit à une peau de chagrin leurs compétences (désormais limitées à des matières aussi spécifiques que les crimes contre l'humanité ou les enquêtes visant les personnes bénéficiaires d'une immunité).

Jusqu'alors, 70 % des infractions relevaient du champ d'action de la police, les 30 % restant étant dévolus aux investigateurs. Avec l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale, ce sont plus de 90 % des infractions qui sont traitées par la police, donc sous le contrôle du parquet.

Deux problèmes de taille vont nécessairement se poser :

- l'engorgement du parquet, la réforme étant réalisée à effectifs constants de magistrats du parquet (or, on multiplie les missions des procureurs...);

- le devenir de la plupart des investigateurs (est prévue la dissolution des services régionaux d'investigation, sans que l'on se soit occupé du devenir des investigateurs).

4. Le Parquet

La hiérarchie du Parquet est pyramidale, avec au sommet, un Procureur général. Par la loi du pouvoir judiciaire de 1994, le législateur a choisi de garder

comme principe de base la centralisation du Parquet et la structure hiérarchique du modèle d'avant 1989.

Au sommet de la pyramide, un Procureur général aux pouvoirs exorbitants : Le Procureur général est nommé pour 7 ans, ce qui constitue le plus long mandat d'une autorité publique en Bulgarie. Il est nommé sur proposition du Conseil supérieur judiciaire.

Selon la Constitution de 1991, le Procureur Général effectue un contrôle de légalité et dirige l'activité de tous les procureurs. D'autres dispositions de la Constitution ou de la loi déterminent ses autres compétences : saisir la Cour Constitutionnelle, demander la levée de l'immunité des députés et des magistrats, faire des propositions au Conseil supérieur judiciaire sur les questions de personnel du Parquet, etc.

Comme en France, le Procureur peut renoncer à poursuivre une infraction ayant causé un trouble peu important (le principe de l'opportunité des poursuites est prévu par l'article 9 du Code de procédure pénale bulgare). Un recours contre un classement sans suite est possible, devant le parquet d'appel.

Avant les réformes libérales du début des années 1990, le Procureur général était considéré comme le « *glaive du parti* ». Aujourd'hui aucun mécanisme de responsabilité n'est prévu à son encontre : ceci apparaît assez dangereux car, dans le système bulgare, le Parquet détient le monopole de la procédure pénale, un citoyen ne pouvant pas exercer directement une poursuite devant le tribunal correction-

nel. Une idée de réforme serait de donner toutes les prérogatives du Procureur général au ministre de la Justice, conformément au système français.

5. La question de la chaîne pénale : échec dans sa phase préliminaire

Comparativement à la France, on peut dire schématiquement que la Bulgarie ne connaît pas le traitement en temps réel des procédures pénales.

En Bulgarie, rien n'est traité en direct par téléphone avec les services enquêteurs (notamment pour donner une date d'audience, au moyen d'une convocation par officier de police judiciaire - COPJ). L'essentiel du traitement des procédures se fait par courrier. Un Procureur de permanence reçoit au tribunal les policiers durant toute la journée pour les affaires urgentes.

Au retour des pièces d'enquête, le procureur dispose d'un délai d'un mois pour rédiger son acte d'accusation ou pour classer sans suite ou pour renvoyer le dossier à la police ou aux investigateurs pour complément d'enquête.

Dans ce système, le parquet apparaît comme une sorte de boîte postale. Il n'a pas le vrai pouvoir de faire tourner la machine pénale. On observe donc une déresponsabilisation des procureurs. D'où les réformes du code de procédure pénale applicables en 2006 qui tentent de le restaurer dans ses prérogatives.

6. Le procès : lenteur et complexité des procédures

D'une manière générale dans le droit bulgare, l'absence de tradition démocratique entraîne une rigidité des garanties structurelles.

On l'observe plus particulièrement lorsque l'on assiste à un procès pénal : il existe un formalisme excessif de la phase de l'enquête jusqu'à celle du procès. Aujourd'hui, se pose avec acuité la question de l'efficacité de la Justice, dès lors que le développement démocratique du pays semble atteint : il serait souhaitable de réduire le nombre de gardes fous qui sont autant de facteur de rigidité.

Le procès pénal est en train de se transformer d'inquisitoire en accusatoire : Physiquement, les avocats et les procureurs sont situés au même niveau, contrairement à ce qui est pratiqué en France où celui qui protège les intérêts de la société est surélevé. Le procureur reste debout durant l'audience, tout comme un avocat en France. Deux pupitres, de part et d'autre de la barre, permettent à l'accusation et à la défense de débattre.

6.a. L'oralité des débats poussée à l'extrême : la retranscription de l'ensemble des déclarations nuit à la spontanéité des débats

La procédure pénale est exclusivement orale : le juge doit pouvoir tout voir, tout entendre, sans intermédiaire. L'oralité des débats implique tout d'abord que le juge dicte l'ensemble des propos tenus par les témoins et prévenus au greffier.

« Dans le nouveau droit bulgare, l'absence de tradition démocratique entraîne une rigidité des garanties structurelles »

D'où une impression de procès très lent, où les nombreuses coupures pour la retranscription nuisent à la spontanéité des débats (obligation de rédiger des protocoles, procès-verbaux extrêmement détaillés).

6.b. L'absence de valeur juridique des procès-verbaux de police

Les procès-verbaux de police n'ont pas de valeur juridique. Ce point s'explique d'une part par la volonté de voir les débats être totalement oraux, mais marque également une espèce de défiance par rapport aux services de police.

Cette défiance du pouvoir judiciaire se manifeste par une étrangeté du système procédural bulgare : le parquet ne peut pas faire référence aux procès-verbaux des services de police si la défense s'y oppose. Les seuls procès-verbaux auxquels les parties peuvent faire référence sont ceux dressés par les investigateurs.

6.c. L'obligation de citer l'ensemble des témoins et experts

Il convient donc, pour le ministère public, de faire citer non seulement le policier qui a procédé à l'enquête, mais également tous les témoins. Ce système apparaît extrêmement lourd. La moindre affaire correctionnelle est traitée avec le même égard que le serait un procès d'assises en France.

De la même façon, à chaque fois qu'un expert a procédé à une expertise dans un dossier, le parquet est contraint de le faire citer à l'audience. Par exemple, pour une affaire courante de consommation de stupéfiants, il convient de nommer 3 experts : un pour déterminer la composition

du produit, un pour l'estimation du prix et un dernier pour procéder à l'expertise psychiatrique du prévenu. Puis, ces trois experts sont cités à l'audience pour déposer à la barre.

En résumé, il apparaît que ce système est très coûteux pour un intérêt très limité. Or, on le sait bien, « La justice n'a pas de prix, mais elle a un coût ».

6.d. La longueur de l'instance pénale et l'épineux problème des renvois

- Les renvois au Parquet

La coopération entre parquet et juges du siège est faible et compliquée. Par exemple, une partie anormalement grande des affaires est renvoyée au Parquet au motif que les tribunaux considèrent l'enquête comme incomplète. On peut observer un système identique de renvoi d'affaires au Parquet dans d'autres pays membres de l'Union européenne, mais le pourcentage très élevé de pareils cas en Bulgarie montre un problème structurel.

- Les renvois d'audiences, sur demande de la défense

Les droits de la défense sont sacrés en Bulgarie.

En l'absence de l'avocat, le procès ne peut pas se tenir. Or, en pratique, les avocats utilisent un peu trop facilement les demandes de renvois, dans une stratégie de défense : Il s'agit de décourager les témoins qui sont venus déposer une première fois de se représenter.

Il faut relever les abus très fréquent des droits accordés aux défenseurs :

- qui produisent des certificats médicaux de

complaisance

- et qui ralentissent délibérément la procédure en demandant des expertises complémentaires (alors qu'elles présentent un intérêt tout relatif).

Dans une affaire classique à laquelle j'assistais, le juge procédait à un 4ème renvoi (où les témoins et experts étaient convoqués à nouveau à chaque fois) : la première fois, la cause en était l'absence de l'avocat pour maladie, la deuxième, c'était le prévenu qui se sentait mal et la troisième le co-prévenu...

Ainsi, la justice est rendue en temps différé : très souvent 5 ans après les faits...

Ces renvois successifs d'audiences ont des conséquences importantes dans l'organisation des parquets : une proportion trop importante de parquets affectée aux audiences. Par exemple, 50 parquets sur les 70 de la Cour de district de Sofia sont quotidiennement programmés pour au moins une affaire, qui bien souvent n'ira pas à son terme...

Ceci est un facteur de démobilisation non négligeable.

En conclusion, les garanties juridictionnelles sont surestimées au détriment de la rapidité et de l'efficacité de la justice. Le principe de protection réelle des droits des parties qui domine la doctrine et la jurisprudence est un des facteurs essentiels de la lenteur de la justice. Une autre raison de cette lenteur est l'absence de sanctions efficaces pour procédures abusives.

Philippe Bruey

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 :
Caroline Azar, Catherine
Batonneau, Julien Berger,
Anabelle Brassat-Lapeyrière,
Viviane Bréthenoux, Maxence
Delorme, Ariane Douniol,
Meryil Dubois, Carla
Fontinha, Stéphanie Forax,
Hélène Geiger, Michaël Gühr,
Bertrand Grain,
Nicolas Grand,
Laurent Huet, Ankeara Kaly,
Caroline Kuhnunch,
François Lales,
Morgane Le Donche, Claire-
Agnès Marnier, Marc Meslin,
Guillaume Meunier,
Alexandra Pethieu, Axel
Schneider, Alexandra Vaillant

Conception et réalisation :
Philippe Bruey

- Reproduction Interdite -