

La lettre des magistrats de l'Union européenne

Dans ce numéro :

« Les équipes communes d'enquête : l'Europe en marche » Par Stephen Almaseanu	1
« L'application du principe européen de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation » Par Lara Danguy des Déserts	3
« La Première grève de magistrats en Espagne » Par Pauline Jolivet	5

Dans ce 22ème numéro, le journal de l'Association des magistrats de l'Union européenne (AMUE) poursuit son exploration des multiples facettes de l'Europe de la Justice :

- Tout d'abord, à travers les équipes communes d'enquête, qui apparaissent comme une concrétisation de la coopération judiciaire ;
- Ensuite, à travers une récente décision-cadre qui permettra d'harmoniser les législations européennes sur les mesures de probation de façon à ce que, par exemple, un condamné à un travail d'intérêt général en France puisse exécuter sa peine en Allemagne ;
- Enfin, en s'informant de l'actualité du monde judiciaire d'un autre Etat membre, l'Espagne, qui vient de connaître sa première grève de magistrats.

Gageons que le colloque organisé le 25 mai 2009 par l'AMUE sera une occasion propice de poursuivre l'échange sur ces passionnants sujets d'actualité.

Philippe Bruey, magistrat

Les équipes communes d'enquête : L'Europe judiciaire en marche

par Stephen Almaseanu

Magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice

Le 23 mars 2009, Madame la Garde des Sceaux a signé, au ministère de la Justice, en présence de hautes personnalités du monde judiciaire et policier, la première circulaire relative aux équipes communes d'enquête (ECE).

La parution de cette circulaire, véritable guide méthodologique d'utilisation des ECE, est l'occasion de revenir rapidement sur ce qui commence à apparaître clairement comme une des principales réussites de l'Europe judiciaire en cours de construction.

I. - Présentation rapide des équipes communes d'enquête

La Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, entrée en vigueur dans l'Union européenne le 23 août

2005, a apporté de nombreuses améliorations en matière de coopération judiciaire, améliorations encore accentuées par le Protocole additionnel du 16 octobre 2001.

Parmi les nouveautés introduites en droit communautaire par la Convention, il convient de souligner l'importance de la possibilité de mettre en place des équipes communes d'enquête (article 13 de la Convention complété par la décision-cadre du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête).

Prévues en France aux articles 695-2 à 695-3 du code de procédure pénale (tels qu'introduits par la loi Perben II du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité), les ECE permettent de développer entre les Etats des stratégies communes d'enquête et de partager des objectifs de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière.

Ces équipes associent des magistrats et des enquêteurs de deux pays au sein d'une même entité dans une affaire présentant un intérêt pénal commun aux deux Etats. La grande souplesse de ce mécanisme permet aux autorités judiciaires et aux services concernés d'échanger des renseignements, de mener des opérations d'investigations conjointes et de coordonner l'exercice des poursuites pénales dans les deux pays.

Créées pour un dossier déterminé et pour une durée limitée, elles n'ont pas vocation à se transformer en structures binationales permanentes. Ainsi, l'équipe commune d'enquête ne peut être mise en place que dans le cadre d'une procédure

judiciaire préexistante, enquête préliminaire, de flagrance ou information judiciaire. L'initiative de la création de cette équipe commune d'enquête peut être prise par le procureur de la République, par le juge d'instruction ou à la demande des autorités judiciaires d'un ou plusieurs Etats membres.

Il est possible, pour la France, de signer des ECE avec tout Etat membre ayant ratifié la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000 ou transposé la décision-cadre du 13 juin 2002, mais également avec tout pays tiers à l'Union européenne qui serait partie à une convention comportant des dispositions similaires à celles de la convention du 29 mai 2000 (de tels accords ont été signés par l'Union européenne avec l'Islande et la Norvège). Concrètement, la mise en place des équipes communes d'enquête repose notamment sur la conclusion de modèles de protocoles bilatéraux, dont plusieurs ont d'ores et déjà été validés par la France (sept exactement, avec l'Espagne, l'Allemagne, la Slovaquie, la Roumanie, les Pays-Bas, la Belgique et la Bulgarie).

2. Les équipes communes d'enquête : un succès à approfondir

La France a aujourd'hui 21 équipes communes d'enquête opérationnelles, dont 12 avec l'Espagne, quatre avec la Belgique et deux avec l'Allemagne. Sur les 21 ECE, 12 concernent la criminalité organisée (dont 6 le trafic de stupéfiants et une le blanchiment), les autres concernant le terrorisme.

La circulaire du 23 mars 2009 a pour objet de s'appuyer sur ce succès pour le développer, en fournissant aux magistrats un véritable guide méthodologique en la matière, dans le but de rappeler les règles existantes, de résoudre les difficultés pouvant se poser et de faire partager, grâce à un retour d'expérience, les bonnes pratiques qui se sont développées en quatre ans d'application des articles 695-2 à 695-3 du code de procédure pénale.

Il est à noter que notre pays joue ainsi un rôle moteur au sein de l'Union quant à la mise en place des ECE : en effet, ces 21 équipes communes d'enquête représentent près de la moitié des ECE européennes (une quarantaine au total).

La circulaire est ainsi organisée en sept parties pour couvrir l'ensemble des questions pouvant se poser.

Sont tout d'abord rappelées les conditions de mise en place d'une équipe commune d'enquête. Répondant à un objectif de mutualisation des moyens humains et d'optimisation du traitement judiciaire, les ECE doivent s'inscrire dans un cadre opérationnel adapté, c'est-à-dire, même si les textes ne visent pas d'infractions en particulier, des enquêtes pénales complexes, nécessitant une action concertée (voir l'article 695-2 du code de procédure pénale : « (...) soit lorsqu'il y a lieu d'effectuer, dans le cadre d'une procédure française, des enquêtes complexes impliquant la mobilisation d'importants moyens et qui concernent d'autres Etats membres, soit lorsque plusieurs Etats membres effectuent des enquêtes relatives à des infractions

« La France a aujourd'hui 21 équipes communes d'enquête opérationnelles »

exigeant une action coordonnée et concertée entre les Etats membres concernés »).

La nécessité d'action concertée se traduit par une concertation préalable avec les autorités judiciaires étrangères – et, dans ce cadre, les magistrats de liaison, Eurojust et le Réseau judiciaire européen sont des institutions extrêmement précieuses – ainsi qu'avec la Direction des Affaires criminelles et des grâces qui doit être associée en amont au projet, pour le faciliter ou même pour rédiger un protocole d'accord avec les autorités judiciaires si un tel document n'a pas encore été établi. Aucune ECE ne peut, de toute façon, être conclue sans l'accord préalable de la DACG et de l'État contractant.

Ensuite, la circulaire détaille à la fois les règles de mise en œuvre d'une ECE (dont sa durée, qui doit être prévue dans le protocole d'accord, étant précisé que les parties peuvent la proroger ou y mettre fin

avant la date prévue), les pouvoirs des agents détachés (qui peuvent notamment, sur le territoire français, avec le consentement de l'État membre contractant, être autorisés à porter leur arme de service pour les besoins de l'ECE ou procéder à des infiltrations des articles 706-81 et suivants du code de procédure pénale s'ils sont spécialement habilités à cette fin) et les règles d'échange d'informations et de pièces de procédure (détaillées par les articles 13 § 9 et 13 § 10 de la Convention du 29 mai 2000).

Enfin, la circulaire du 23 mars 2009 s'attache, d'une part, à donner des réponses concrètes à des difficultés spécifiques, non prévues par les articles 695-2 et 695-3 du code de procédure pénale, et notamment sur la question des gardes à vue (qui ne peuvent pas être commencées dans un pays puis continuées dans un autre) et de l'emploi de la force en mer et, d'autre part, aborde la question, non prévue par la Convention du 29

mai 2000, du choix de l'État de jugement, choix qui doit faire l'objet d'une concertation de la façon la plus précoce possible. La septième et dernière partie reproduit, en annexes, les modèles de protocole d'accord signés les sept États précités.

Au final, cette circulaire, largement diffusée, et disponible bien sûr sur le site de la DACG (<http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/index.php?rubrique=3653>), va permettre à tous les acteurs judiciaires de connaître les règles applicables aux équipes communes d'enquête. On peut légitimement espérer que, pour lutter contre la criminalité transnationale, cet outil très efficace sera demain encore plus utilisé qu'aujourd'hui. C'est ainsi, grâce à des institutions concrètes et efficaces, permettant d'obtenir de véritables résultats, que l'Europe de la justice continuera à avancer...

Stephen Almaseanu

« Il sera prochainement possible d'exécuter en Allemagne une peine de travail d'intérêt général prononcée en France et réciproquement »

L'application du principe européen de reconnaissance mutuelle

aux jugements et aux décisions de probation
aux fins de la surveillance des mesures de probation
et des peines de substitutions

DECISION-CADRE DU CONSEIL DU 27 NOVEMBRE 2008, 2008/947/JAI

par Lara Danguy des Déserts

Magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice

Il sera prochainement possible d'exécuter en Allemagne une peine de travail d'intérêt général, un sursis avec mise à l'épreuve ou une libération

conditionnelle, prononcés en France et réciproquement. En effet, l'Union Européenne a souhaité se doter d'un outil efficace pour permettre l'exécution d'une décision judiciaire de probation ou de

peine de substitution dans un autre Etat que celui où elle a été prononcée.

Jusqu'à présent, seule la convention du Conseil de l'Europe du 30 novembre

1964 pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, ratifiée par seulement 12 Etats membres, réglementait, partiellement, cette question.

Deux autres décisions-cadre prises en 2005 et 2006 portent cependant sur l'exécution des sanctions pécuniaires (décision du 24 février 2005, 2005/214/JAI, JO L 76 du 22/03/2005, p116) et des décisions de confiscation (décision du 6 octobre 2006, 2006/783/JAI, JO L 328 du 24/11/2006, p59).

Le texte prévoit ainsi la possibilité de transmission du jugement par l'Etat de condamnation à l'Etat de résidence afin que ce dernier assure la surveillance de la mesure et se trouve compétent pour prendre toute décision ultérieure, notamment en cas de non-respect des obligations ou de commission d'une nouvelle infraction.

L'autorité de l'Etat d'exécution pourra également adapter la nature ou la durée de la mesure de probation. Ce sera par exemple nécessaire dans le cas d'un travail d'intérêt général calculé en heures en France et en jours dans un autre pays.

La loi applicable à la surveillance de la mesure et aux décisions ultérieures sera la loi du pays d'exécution.

Dans un véritable souci d'efficacité, la décision-cadre prévoit que l'autorité compétente de l'Etat d'exécution disposera d'un délai de 60 jours à compter de la réception du jugement pour accepter de le reconnaître et de prendre en charge la mesure.

Les Etats membres doivent intégrer ces dispositions dans leur droit interne avant le 6 décembre 2011. A partir de cette date, ce texte remplacera également la convention du Conseil de l'Europe du 30 novembre 1964 pour la surveillance des personnes placées sous conditions.

Cette décision s'inscrit naturellement dans la volonté européenne de créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice » pour tous les citoyens de l'Union, la coopération policière et judiciaire concernant également l'exécution des peines alternatives à la détention.

Une décision-cadre du même jour concerne le transfèrement des personnes condamnées à des peines privatives de liberté (Décision 2008/909/JAI, JO L 327 du 5/12/2008, p. 27).

Détails du texte :

Article 1 : Objectifs et champs d'application

- Faciliter la réhabilitation sociale des personnes condamnées, améliorer la protection des victimes et de la société en général ; faciliter l'application des décisions lorsque la personne n'habite pas dans l'Etat de condamnation
- Précisions des décisions auxquelles la décision cadres s'appliquent selon leur nature, et auxquelles elle ne s'applique pas, selon leur contenu relevant d'autres décisions cadres

Article 2 : Définitions des notions de jugement, peine ou mesure privative de liberté, sursis avec mise à l'épreuve, condamnation sous condition, peine de substitution, probation, libération conditionnelle, etc.

Article 3 : Désignation des autorités compétentes

Article 4 : Types de mesures de probation et de peines de substitution : liste des obligations et interdictions qui peuvent être concernées

Articles 5 et 6 : Critères applicables à la transmission d'un jugement et, le cas échéant d'une décision de probation et procédures la régissant.

- Critères d'appréciation de l'Etat auquel la décision peut être transmise et conditions pour y consentir
- Définitions des modalités pratiques de transmission

Article 7 : Conséquences pour l'Etat d'émission (perte de compétence)

Article 8 : Décision de l'Etat d'exécution, selon les éléments transmis par l'Etat d'émission

Article 9 : Adaptation des mesures de probation ou des peines de substitution

- Adaptation à son droit interne, par l'Etat d'exécution, de la nature ou de la durée de la mesure
- L'adaptation ne peut rendre la mesure plus sévère
- L'Etat d'émission a une possibilité de réaction

Article 10 : Double incrimination : elle sera présumée pour une liste d'infraction et pourra être appréciée au cas par cas

« La loi applicable à la surveillance de la mesure et aux décisions ultérieures sera la loi du pays d'exécution »

pour les autres

Article 11 : Motifs de refus de la reconnaissance et de la surveillance :

- motifs liés à la forme et aux délais de la transmission,
- motifs de fond : principe non bis in idem, prescription de l'exécution de la peine, immunité, appréciation de la responsabilité pénale etc.
- avant toute décision, une communication entre les Etats doit avoir lieu

Article 12 : Délais de prise en charge de la mesure par l'Etat d'exécution : 60 jours à compter de la réception

Article 13 : Loi applicable à la surveillance et à l'application des mesures : loi de l'Etat d'exécution

Article 14 : Compétence pour toute décision ultérieure et loi applicable : liste du type de « décision ultérieure » que peut prendre l'autorité compétente de l'Etat d'exécution et communication à établir entre les deux Etats

- Modification des obligations

- Révocation

Article 15 : Consultations entre autorités compétentes : chaque fois que cela est jugé nécessaire

Article 16 : Obligations des autorités concernées lorsque les décisions ultérieures relèvent de la compétence de l'Etat d'exécution :

- transmission des informations à l'autorité compétente de l'Etat d'émission
- cette dernière informe également l'autorité compétente de l'Etat d'exécution de toute circonstance pouvant entraîner une décision sur la mesure

Article 17 : Obligations des autorités concernées lorsque les décisions ultérieures relèvent de la compétence de l'Etat d'émission : échange d'information

Article 18 : Informations transmises par l'Etat d'exécution dans tous les cas

- Reconnaissance ou refus de reconnaissance de la décision
- Adaptation de la mesure
- Amnistie ou grâce, etc.

Article 19 : Amnistie, grâce et révision de jugement

- Amnistie et grâce : peuvent être accordées par les deux Etats
- Révision du jugement : seul l'Etat d'émission peut statuer

Article 20 : Fin de la compétence de l'Etat d'exécution

Articles 21 et 22 : Langues et frais

Article 23 : Relations avec d'autres conventions et accords

- Remplacement des dispositions de la convention du Conseil de l'Europe du 30 novembre 1964
- Possibilité d'appliquer des conventions qui permettent d'aller au-delà de la décision cadre

Articles 24 et 25 : application territoriale et mise en œuvre : avant le 6 décembre 2011

Lara Danguy des Déserts

« Pour la première fois de leur histoire, près de la moitié des magistrats espagnols étaient en grève le 18 février 2009 »

La première grève de magistrats en Espagne

par Pauline Jolivet

Juge placée à la Cour d'appel de Versailles

Pour la première fois de leur histoire, près de la moitié des magistrats espagnols étaient en grève le 18 février 2009. Pourtant, seules deux des quatre

principales organisations syndicales de magistrats appelaient à la grève. Celle-ci intervient alors que, depuis un an, les mouvements de protestations se multiplient

parmi les personnels judiciaires en proie à un profond malaise.

Au début de l'année 2008, les fonctionnaires des

communautés qui n'ont pas encore obtenu le transfert des compétences étatiques en matière de justice (Castilla la Mancha, Asturias, Castilla y Leon, La Rioja, Extremadura, Baléares et Murcia) ont cessé le travail pendant deux mois. Leur revendication : obtenir le même salaire que les fonctionnaires des autres communautés. Ce mouvement a paralysé le travail des magistrats et bouleversé le quotidien de nombreux citoyens, les tribunaux espagnols étant également en charge des registres de l'état-civil.

Les revendications des magistrats sont également salariales. Nombreux sont ceux qui estiment que la rémunération des permanences (« guardias ») est insuffisante au regard des contraintes.

Elles portent surtout sur l'amélioration des conditions de travail. Avec 10,1 magistrats pour 10.000 habitants, l'Espagne est en deçà de la moyenne européenne (19,5 pour 10.000 habitants). Les magistrats sollicitent une augmentation des recrutements, une meilleure formation des personnels judiciaires, la modernisation des moyens mis à leur disposition. Ils dénoncent les retards endémiques dans certaines juridictions, l'absence d'interconnexions des fichiers judiciaires, l'insuffisance du budget alloué à la justice.

Ces problèmes récurrents sont récemment apparus au grand jour dans le cadre de l'affaire « Mari Luz », la petite fille de 5 ans tuée au mois de janvier 2008 par un pédophile alors qu'il était sous le coup d'une double condamnation. Le juge en charge de l'affaire, Rafael Tirado, a été condamné en septembre 2008 à une amende de 1.500 € par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire

(équivalent du CSM français) pour ne pas avoir mis à exécution la peine prononcée depuis deux ans.

Cette sanction a été jugée trop faible par l'opinion publique et la classe politique. La vice-présidente du gouvernement, Maria Teresa Fernandez de la Vega, ancienne magistrate, a déclaré qu'il convenait de suspendre le juge pour une durée de trois ans sans maintien de salaire, c'est-à-dire l'équivalent de la sanction prononcée par le ministre de la justice à l'encontre du greffier dans cette affaire. De nombreux magistrats ont critiqué l'ingérence du pouvoir politique et rappelé la nécessité de respecter la séparation des pouvoirs.

L'enchaînement des dysfonctionnements qui ont pu amener au « cas Mari Luz » n'a fait que corroborer ce que les magistrats dénonçaient depuis quatre ans.

Selon les données du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, au dernier trimestre 2007, 406.665 jugements étaient à exécuter. La mise en place des « juicios rapidos » (procédure comparable aux comparutions immédiates dans le système français) et la mise en œuvre de la loi relative aux violences de genre ont contribué à augmenter les stocks.

Dès l'année 2004, les juges d'application des peines avaient sollicité une inspection pour évaluer le retard dans l'exécution des peines. Ils avaient également sollicité du ministère de la justice la mise en œuvre d'un programme informatique unique permettant à l'ensemble des juridictions de connaître les affaires en cours concernant un même prévenu.

Selon une enquête officielle, 18,2 % des Espagnols ne font pas confiance au système judiciaire de leur pays. Les magistrats sont

évidemment les premiers visés. Incompétence, manque de diligence, absence de contrôle sur la qualité de leur travail et d'obligation de rendre compte sont les critiques récurrentes.

Les magistrats regrettent que l'opinion se fonde sur une minorité de cas alors que dans le même temps des milliers de décisions sont rendues chaque année. Ils reconnaissent le fossé existant entre l'administration de la justice et le service public que sont en droit d'attendre les citoyens. Ils déplorent le déficit de communication vis-à-vis de la société civile et insistent sur le fait qu'aucun gouvernement jusqu'à présent n'a fait de la justice sa priorité.

A la suite de cette journée de grève, le ministre de la justice, Mariano Fernandez Bermejo, qui proposait de faire voter une loi anti-grève a été remplacé. Les quatre représentants des associations de magistrats ont comparu devant la Commission Justice du Congrès pour exposer leurs revendications. C'est la première fois que des représentants d'associations professionnelles sont ainsi entendus, cela revêt un caractère d'autant plus exceptionnel que les membres du pouvoir judiciaire ont été invités à rendre compte de leur conflit actuel avec le Gouvernement. Les magistrats ont rappelé l'ensemble de leurs revendications, notamment leur opposition à ce que ce soit le greffier qui décide de la date à laquelle les décisions seront rendues, compétence prévue dans le projet de loi de « nouvelle organisation judiciaire » actuellement en discussion au Parlement. Ils ont appelé au dialogue mais n'ont pas renoncé à l'appel à une nouvelle journée de grève le 26 juin.

Pauline Jolivet

Sur Internet :
www.amue-ejpa.org


**La lettre des magistrats
de l'Union européenne**

Directeur de la publication :
Nicolas Deleuze

Rédacteurs en chef :
Stephen Almaseanu,
Philippe Bruey

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

Conception et réalisation :
Philippe Bruey

- Reproduction Interdite -