

Qualité de la justice pénale dans l'Union européenne

Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur la qualité de la justice pénale et l'harmonisation de la législation pénale dans les États membres (2005/2003(INI))

Le Parlement européen,

- vu la proposition de recommandation à l'intention du Conseil présentée par António Costa, au nom du groupe PSE, sur la qualité de la justice pénale dans l'Union européenne (B6-0234/2004),
- vu la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948, et en particulier ses articles 7, 8, 9 10 et 11,
- vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par cette même Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, et en particulier ses articles 2, 7, 9, 10 et 14,
- vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1950 (CEDH), entrée en vigueur le 3 septembre 1953, et en particulier ses articles 6 et 13,
- vu le titre VI du Traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 29, 31, paragraphe 1, point c), et 34, paragraphe 2, points a) et b),
- vu le Traité établissant une Constitution pour l'Europe signé par les États membres à Rome le 29 octobre 2004, en particulier ses articles I-42 et III-260 (mécanismes d'évaluation), III-270 et III-271 (coopération judiciaire en matière pénale), et II-107 à II-110, qui reprennent les articles 47 à 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu l'acquis communautaire en matière de justice pénale, notamment la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale¹, la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres², la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve³, la proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales (COM(2003)0688) et la proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne (COM(2004)0328),

¹ Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (JO C 197 du 12.7.2000, p. 1).

² JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

³ JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

- vu les articles pertinents du Traité d'adhésion prévoyant la possibilité de suspendre l'application de certaines dispositions de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cas où certaines normes ne seraient pas respectées (ce qui exige que de telles normes soient définies au préalable),
 - vu sa recommandation du 14 octobre 2004 à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité, adoptée par le Parlement européen le¹,
 - vu le Programme de La Haye adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 4 et 5 novembre 2004,
 - vu l'article 114, paragraphe 3, et l'article 83, paragraphe 5, du règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0036/2005),
- A. considérant que les articles II-107 à II-110 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et les articles 6 et 13 de la CEDH définissent la portée du "droit au juge" que, conformément à leurs compétences respectives, l'Union et ses États membres se doivent d'assurer aux citoyens européens,
- B. considérant que ce droit au juge comprend notamment le droit à un recours effectif, le droit d'accès à un tribunal impartial, le droit à un procès équitable, le droit à être jugé dans un délai raisonnable, et le droit d'accès à l'aide juridictionnelle, et qu'il inclut aussi le respect intégral des droits fondamentaux des personnes suspectées, avant le début d'un procès pénal, ainsi que le droit à un traitement digne et humain des personnes condamnées, à l'issue d'un tel procès, dans le respect des normes internationales de l'Organisation des Nations unies et de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,
- C. considérant que la protection de ces droits est d'autant plus essentielle lors de procédures pénales où sont en cause les libertés fondamentales,
- D. considérant qu'une telle protection relève en premier ressort de la compétence de chaque État membre, qui l'assure conformément à son propre ordre constitutionnel et à ses traditions juridiques, qu'il est nécessaire que les États membres s'attachent aux problèmes présents dans leur système judiciaire, et notamment à ceux identifiés par la Cour européenne des droits de l'homme, qu'un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice exige cependant, d'une part, d'assurer aux citoyens européens un traitement comparable où qu'ils se trouvent dans l'Union, et, d'autre part, de renforcer la confiance réciproque entre les États membres afin de permettre la reconnaissance mutuelle des jugements, et même d'admettre la remise de ses propres citoyens aux juges d'un autre État membre,
- E. considérant également qu'il faut prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg et celle de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, et le fait que ces deux jurisprudences doivent être cohérentes,

¹ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2004)0022.

- F. considérant que, depuis l'adoption du programme de Tampere (paragraphe 33), le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice est devenu la pierre angulaire de la coopération judiciaire au sein de l'Union,
- G. considérant que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (article III-260) et le programme de La Haye (en particulier son paragraphe 3.2.) reconnaissent l'importance de l'évaluation mutuelle entre États membres pour renforcer la confiance réciproque, elle-même condition nécessaire de la reconnaissance mutuelle, tout comme l'adoption de règles minimales sur le plan du fond et des procédures, et la fixation d'échéances raisonnables,
- H. considérant que l'évaluation de la qualité de la justice dans l'Union européenne doit concerner aussi les méthodes de travail des juges et des différents systèmes d'administration de la justice dans les États membres, ce qui n'est pas en contradiction avec le plein respect du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire,
- I. considérant que cette évaluation doit reposer sur un cadre de référence commun garantissant sa cohérence et son objectivité,
- J. considérant qu'il importe de définir les outils et procédures les plus appropriés en vue d'une telle évaluation, de renforcer l'échange d'informations et d'accroître les possibilités de formation, au service de la qualité de la justice pénale en Europe,
- K. considérant que la création, au cours de ces dernières années, au sein de l'Union européenne, de réseaux européens, comme l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes, le Réseau des Présidents des Cours suprêmes judiciaires, le Réseau des Cours suprêmes et le Réseau européen des Conseils de la Justice, témoigne d'une prise de conscience croissante de la nécessité d'œuvrer ensemble à l'amélioration de la qualité de la justice au service des citoyens de l'Union européenne,
- L. considérant le rôle clef de la formation dans le développement d'une culture judiciaire commune, ainsi que d'une culture des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne, notamment à travers l'action du Réseau européen de formation judiciaire,
- M. considérant qu'une amélioration des normes de qualité de la justice et de son efficacité, fondée sur l'évaluation, doit conduire au renforcement, d'une part, de la qualité des normes pénales substantielles et procédurales, et, d'autre part, de la qualité de leur application, ce qui n'est pas en contradiction avec le respect du principe d'indépendance de la justice,
- N. considérant que le processus d'évaluation mutuelle exige une méthodologie concrète, tenant compte de la complexité de ce processus,
- O. considérant que le programme de La Haye reconnaît qu'il est nécessaire d'adopter le Traité établissant une Constitution pour l'Europe comme cadre de référence et de commencer les travaux préparatoires afin que les mesures prévues dans le traité constitutionnel puissent être mises en œuvre dès son entrée en vigueur,
- P. considérant le séminaire public organisé par sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures le 18 janvier 2005 sur le thème : "Promouvoir une meilleure qualité de la justice en Europe",
- Q. approuvant les orientations figurant dans le programme de La Haye concernant le

renforcement de la confiance mutuelle (paragraphe 3. 2.), qui passe notamment par l'amélioration de la qualité de la justice, par un développement de l'évaluation et par une contribution indispensable des réseaux d'institutions et d'organisations judiciaires,

R. rappelant le paragraphe 3.2. du programme de La Haye, qui souligne la nécessité de respecter la diversité des différentes structures et particularités traditionnelles des systèmes judiciaires nationaux et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans chacun des États membres, tout en encourageant l'amélioration de la qualité de la justice en Europe par le biais de la confiance mutuelle,

1. adresse au Conseil européen et au Conseil les recommandations suivantes:

- a) engager immédiatement une action de l'Union européenne afin que les citoyens européens, où qu'ils soient dans l'Union et quel que soit le cadre juridique et constitutionnel de l'État membre où ils se trouvent, puissent jouir du droit au juge dans des conditions qui, tout à la fois, soient comparables et répondent à des normes de qualité toujours plus élevées, et aient ainsi une plus grande confiance dans l'administration de la justice,
- b) définir avec les États membres une "Charte de qualité de la justice pénale en Europe" qui constitue un cadre de référence commun pour tous les États membres et qui garantisse une évaluation cohérente et objective, laquelle Charte doit être élaborée en tenant compte des expériences et travaux d'ores et déjà menés au niveau national, de même qu'au niveau international par le Conseil de l'Europe et les Nations Unies;
- c) afin de renforcer la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires nationaux, dans le respect de leur diversité, créer un mécanisme d'évaluation mutuelle permanent, prenant la Charte de qualité comme cadre de référence objectif, tenant compte des expériences développées dans d'autres domaines où l'évaluation mutuelle est déjà opérationnelle (Schengen, terrorisme, élargissement, etc...), anticipant, dans la mesure du possible, le mécanisme prévu à l'article III-260 du traité constitutionnel, et répondant aux objectifs suivants:
 - mise sur pied d'une base de données comparatives et statistiques,
 - organisation d'exercices de "benchmarking",
 - diffusion des meilleures pratiques,
 - information sur la nature et le fonctionnement des systèmes judiciaires des autres États membres,
 - publication annuelle d'un rapport d'évaluation de la qualité de la justice en Europe, assorti d'une série de recommandations au Conseil et aux États membres visant à apporter des améliorations propres à remédier aux problèmes identifiés;
- d) formaliser ce mécanisme d'évaluation mutuelle (procédures, structures, indicateurs, rapports, etc.) dans une ou plusieurs décisions fondées sur l'article 31 du Traité sur l'Union européenne mettant en œuvre les principes de la jurisprudence des Cours de Strasbourg et de Luxembourg, ainsi que les orientations dégagées par la Commission pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe;
- e) associer à cette évaluation les associations de juges et d'opérateurs du droit, les experts

et les usagers de la justice ainsi que les parlements nationaux, par exemple en constituant un comité de suivi sur la qualité de la justice, dans l'esprit de l'article I-42, paragraphe 2, du traité constitutionnel et conformément au principe de subsidiarité; cette évaluation pourrait être conduite de concert par le Parlement européen et les parlements nationaux;

- f) considérer que la construction de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, fondée sur la confiance mutuelle, ne peut se concevoir sans un rapprochement minimal des législations nationales; que, s'agissant du droit pénal matériel, le Parlement s'associe au Conseil pour estimer qu'il convient de donner la priorité aux crimes expressément visés par le Traité constitutionnel, tandis que, pour le droit de la procédure, c'est le traitement des thèmes suivants qu'il juge prioritaire:
- la transparence dans l'administration de la justice comme aussi le respect intégral des droits fondamentaux des personnes suspectées, avant le début d'un procès pénal, ainsi que le droit à un traitement digne et humain des personnes condamnées, à l'issue d'un tel procès,
 - l'administration et l'évaluation de la preuve,
 - le transfert de prisonniers pour l'exécution de peines dans l'État membre de résidence,
 - l'exécution des peines non privatives de liberté dans l'État membre de résidence,
 - l'exécution des mesures de contrainte dans l'État membre de résidence,
 - les droits minimums des prisonniers dans tout État membre,
 - la récidive pour des actes ayant déjà fait l'objet de mesures d'harmonisation,
 - le régime de protection des dépositions des témoins et des victimes;

estimer que l'évaluation devrait également se faire sur la base de ces éléments en vue de l'adoption ou de la poursuite d'initiatives, au niveau de l'Union européenne, dans ces domaines;

- g) considérer que le corollaire du principe de l'évaluation mutuelle devra être la promotion d'actions de formation destinées à tous les professionnels du droit, s'appuyant sur les réseaux européens d'organisations et d'institutions judiciaires; aussi, dans le cadre de l'adoption des perspectives financières 2007-2013 et conformément à ce que prévoit le programme de La Haye (paragraphe 3.2, alinéa 2), prévoir le financement à la fois des réseaux européens d'organisations et d'institutions judiciaires, et des programmes d'échange entre les autorités judiciaires lancés par le Parlement européen (notamment via la ligne 18 05 01 03 du budget) ainsi que de nouvelles actions pilotes permettant la coopération d'acteurs ou d'organisations des divers États membres, dans le but de renforcer la qualité de la justice;
- h) inviter la Commission à intégrer d'ores et déjà la "Charte de qualité de la justice pénale en Europe", le mécanisme d'évaluation mutuelle et les mesures complémentaires d'harmonisation de certaines normes pénales dans le Plan d'action qu'elle doit présenter en 2005 conformément au programme de La Haye; note qu'à ce propos, le Parlement se joint au Conseil européen pour recommander à la Commission que le Plan d'action

adopte comme cadre de référence les dispositions prévues dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe;

2. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil, et, pour information, à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres, et au Conseil de l'Europe.