PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiques, de la justice et des affaires intérieures

Le 1er décembre 2004

DOCUMENT DE TRAVAIL

Sur la qualité de la justice pénale et l'harmonisation de la législation pénale dans les États membres.

Commission des libertés civiques, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: António Costa

DT\549073FR.doc PE 350.163v01-00
TRADUCTION EXTERNE

1. RENFORCEMENT DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

Il existe une exigence croissante de garantie d'une justice pénale indépendante, efficace et présentant des normes de qualité élevées.

Avec le Programme de la Haye, le Conseil européen a fixé les orientations stratégiques pour les 5 prochaines années et a convié la Commission à présenter un plan d'action, en 2005, qui concrétise les mesure nécessaires à la mise en œuvre effective de ce programme.

Or, la pierre angulaire du renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires des États membres, mais le rapprochement des normes pénales et de procédure pénale reste de mise.

Le Programme de la Haye considère également comme prioritaire le renforcement de la confiance mutuelle, essentielle à la reconnaissance mutuelle, ce qui va de pair avec l'adoption de règles minimales de nature substantive et procédurale.

Avec la présente recommandation, le Parlement européen invite la Commission à présenter un plan d'action qui tienne compte des priorités et des méthodologies de mise en œuvre suivantes.

2. RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE MUTUELLE

La concrétisation d'un véritable Espace de liberté, de sécurité et de justice, établi sur une culture judiciaire qui se fonde sur la diversité des systèmes légaux, dotés de normes de qualité élevées, présuppose la fixation d'un cadre de référence commun et l'adoption d'un mécanisme d'évaluation commun.

2.1. CHARTE DE QUALITÉ DE LA JUSTICE PENALE

L'application uniforme du droit de l'Union et la garantie que tous les citoyens bénéficient intégralement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (indépendamment de l'État membre

dans lequel ils se trouvent) dépendent de l'accès effectif à un système judiciaire présentant des normes de qualité élevées (voir paragraphe 3.2. du Programme de la Haye).

D'ailleurs, c'est encore renforcé par le fait que divers États membres sont déjà obligés, au plan international, de garantir une justice pénale de qualité en vertu de leur assujettissement à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Parlement européen veut voir adopter une déclaration de principes – «Charte de qualité de la justice pénale en Europe» -, sous forme d'une décision [alinéa c) du point 2 de l'article 34 du TUE], qui explicite un ensemble de critères permettant d'évaluer le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux.

Avec la présente recommandation, le Parlement européen entend exhorter la Commission à promouvoir un plan d'audition des parties intéressées (représentants de la société civile, professionnels du barreau et académiciens) qui permettra de consolider un ensemble de critères propres à l'appréciation de la qualité de la justice pénale dans les divers États membres et qui tiennent compte des critères internationaux reconnus, en particulier, par la Convention des Nations unies pour la prévention de la torture et par le Conseil de l'Europe.

La Charte de qualité doit inclure des éléments sur les différents systèmes judiciaires, en particulier sur le niveau de respect du principe de l'indépendance de la justice, sur l'accomplissement des *«des normes de jugements intègres»* et sur le déroulement de la procédure pénale, notamment l'exécution des peines.

Elle devra aussi contribuer à garantir la production d'effets équivalents dans les divers États membres, en établissant des obligations de résultat ainsi que la fixation de délais raisonnables.

Il est suggéré que la Charte de qualité de la justice pénale puisse être rédigée et envoyée au Conseil avant le _____ .

2.2. MÉCANISME D'ÉVALUATION MUTUELLE

2.2.1. Antécédents

Au cours des dernières années, divers mécanismes d'évaluation mutuelle ont été adoptés dans les domaines suivants:

i. Accords relatifs à la suppression des frontières (Schengen);
ii. Lutte contre le crime organisé (action commune du 05.12.1997) [1];
iii. Lutte contre le terrorisme (décision du 28.11.2002) [2];
iv. Entraide judiciaire en matière pénale [3];

Il convient également de noter que le Conseil lui-même, par une action commune approuvée le 29 juin1998 [4], a institué un mécanisme d'évaluation du respect de l'acquis communautaire en matière de justice et d'affaires intérieures de la part des États (alors) candidats à l'adhésion.

2.2.2. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe

La présente recommandation, qui vise à créer un mécanisme d'évaluation de la qualité de la justice, anticipe, dans une certaine mesure, un mécanisme identique prévu à l'article III-260 de la Constitution européenne.

Selon les termes de cet article III-260 , le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des règlements ou des décisions européens qui établissent les modalités d'une évaluation objective de la mise en œuvre, par les États membres, des politiques relatives à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, *«en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle».*

[1] JO L 344, du 15.12.1997, p. 7.
[2] JO L 349, du 24.12.2002, p. 1.
[3] JO C 216, du 01.08.2001, p. 14.
[4] JO L 191, du 07.07.1998, p. 8.

Le Parlement européen est simplement informé des résultats de l'évaluation et les parlements nationaux peuvent participer à ce mécanisme d'évaluation (voir art. I-42, n°2 de la Constitution européenne).

Cependant, cette procédure d'évaluation est relativement plus étendue que le mécanisme proposé car ce dernier est exclusivement destiné à l'évaluation de la qualité de la justice dans chacun des États membres.

2.2.3. Programme de La Haye

Le Programme de la Haye, approuvé par le Conseil de l'Europe des 4 et 5 novembre 2004, réitère le besoin de renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres et le besoin de garantir que tous les citoyens aient accès à des systèmes judiciaires caractérisés par des normes de qualité élevées.

D'ailleurs, le Programme de La Haye (voir point 3.2.) affirme expressément que la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle dépend, en grande partie, de l'établissement d'un système d'évaluation mutuelle concernant l'exécution des politiques de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

2.3.4. Fonctionnement du mécanisme

Le mécanisme d'évaluation mutuelle proposé veut assurer intégralement l'interdépendance du pouvoir judiciaire, en visant exclusivement la promotion des bonnes pratiques judiciaires sur tout le territoire de l'Union européenne.

Cette culture d'évaluation réciproque contribuera à la solidarité entre les États membres et à la détection des divergences entre les systèmes judiciaires nationaux, de manière à assurer que tous les citoyens bénéficieront de normes de qualité identiques.

Le Parlement européen exhorte la Commission à présenter au Conseil une proposition de décision qui définisse les règles par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale du niveau de réalisation des

critères prévus dans la Charte de qualité de la justice pénale en Europe par les divers États membres.

Le mécanisme doit couvrir plusieurs composantes, à savoir:

i. Base comparativo-statistique;

ii. Exercice de «benchmarking»;

iii. Diffusion des meilleures pratiques;

iv. Rapport d'évaluation de la réalisation de la charte de qualité.

Les rapports doivent être établis avec une périodicité annuelle.

Les parlements nationaux peuvent s'associer aux procédures d'évaluation et le Parlement européen est informé, annuellement, de la teneur des rapports effectués.

Les compétences nécessaires à la coordination et à la divulgation des rapports annuels relatifs à la réalisation de la Charte seront éventuellement attribuées à l'Agence européenne des droits fondamentaux [1].

De plus, il est suggéré que la proposition de décision qui établit un système d'évaluation mutuelle de la justice pénale soit remise au Conseil avant le _____ .

3. RAPPROCHEMENT DE LA LEGISLATION PENALE

3.1. Normes substantives

La construction d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur la confiance mutuelle entre les États membres, ne peut se passer d'un rapprochement des législations nationales tel qu'il est prévu dans les termes précis de l'alinéa e) du point 1 de l'article 31 du traité de l'Union européenne.

[1] COM (2004) 693 final.

La porte est ainsi ouverte à la prévision de *«règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue»*.

Il faut ajouter à cela que, selon les termes de l'article III-271 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, il est admis que l'adoption desdites règles minimales s'étende à tous les domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière, eu égard à l'augmentation des crimes concernant la traite des êtres humains et le trafic d'armes, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement et la criminalité informatique.

Le Programme de La Haye établit que la priorité doit être donnée au rapprochement de la législation pénale dans le domaines des crimes expressément prévus dans les traités.

Selon ce qu'a décidé le Conseil: *«Le traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après dénommé «le traité constitutionnel ») a servi de référence pour ce qui est de l'ambition du projet mais, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce traité, c'est dans les traités existants que l'action du Conseil doit trouver sa base juridique. En conséquence, les différents domaines d'action ont été examinés pour déterminer s'ils pouvaient faire l'objet de travaux préparatoires ou d'études, de sorte que les mesures prévues dans le traité constitutionnel puissent être mises en œuvre dès l'entrée en vigueur de celui-ci.»*

Le fait est que le domaine des crimes à dimension transfrontalière s'est radicalement modifié depuis la dernière révision des traités. Ainsi, la rédaction actuelle de l'alinéa e) du point 1 de l'article 31 du traité de l'Union européenne n'est plus apte à protéger efficacement les citoyens européens ni à garantir un Espace de liberté, de sécurité et de justice.

En conséquence, le Parlement européen se joint au Conseil européen pour recommander à la Commission européenne que le plan d'action, qui sera présenté en 2005, adopte comme cadre de référence les dispositions prévues dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Il est donc suggéré que la Commission européenne entame les travaux préparatoires d'un rapprochement des législations pénales en relation avec les crimes prévus à l'article III-271 du traité constitutionnel, de sorte qu'il soit possible d'adopter les actes législatifs correspondant dès l'entrée en vigueur de celui-ci.

Le Parlement européen se réserve le droit de procéder à une évaluation à mi-parcours du programme de La Haye pour évaluer les réalisations et définir éventuellement de nouvelles priorités en fonction de l'article III-271, N°1, paragraphe 3.

3.2. Normes de procédure

Malgré l'adoption de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale [1], le Parlement européen considère que le rapprochement des législations pénales est encore manifestement insuffisant dans certains domaines.

En particulier, il considère qu'une avancée serait nécessaire dans les domaines suivants:

i. Administration et évaluation de la preuve;

ii. Transfert de prisonniers pour l'exécution de peines dans l'État membre de résidence;

iii. Exécution des peines non privatives de liberté dans l'État membre de résidence;

iv. Exécution des mesures de contrainte dans l'État membre de résidence;

v. Droits minimum des prisonniers dans tout État membre.

Il est donc recommandé à la Commission de présenter au Conseil une proposition législative sur les matières susmentionnées, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, avant le _____ .

[1] JO C 326, du 21.11.2001, p. 1.