

d'opportunité et le principe de légalité, de même que s'agissant du principe *non bis in idem* en cas de poursuites au niveau national et au niveau européen.

- S'agissant du contrôle juridictionnel des actes de procédure, de nombreuses questions restent en suspens, portant sur l'organe en charge de contrôler l'action du parquet européen au cours de l'enquête et au stade du renvoi devant la juridiction de jugement : se posent ainsi la question de la création d'un juge des libertés et de la création d'une « chambre préliminaire » au sein de la Cour de justice de l'Union européenne ²⁷.
- S'agissant de la juridiction de jugement, l'article 86 § 2 a exclu la création d'un juge du fond européen ²⁸, le parquet européen exerçant devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique. L'on soulignera que cette règle ne sera pas sans poser de difficulté dans les hypothèses dans lesquelles plusieurs États seront susceptibles d'être compétents. Ne sont pas en conséquence exclus les risques de *forum shopping* ²⁹, sauf à conférer un rôle d'arbitre à la Cour de Justice de l'Union, pour régler les conflits de compétence ³⁰.

Au final, il apparaît que l'institution du parquet européen procédera nécessairement d'une dynamique d'ensemble, impliquant l'adoption d'une part des règles d'incrimination définies en termes identiques, applicables d'une façon uniforme par les juridictions des États membres, permettant ainsi d'assurer le principe de légalité criminelle ³¹ et d'autre part, des règles de procédure communes ³², s'agissant tout particulièrement des règles portant sur le recueil des preuves ³³, ainsi que les droits de la défense ³⁴. Par son action, la Cour de justice de l'Union européenne pourra, en outre au niveau européen, dégager des concepts du droit pénal général ³⁵.

■ Conclusion

Il est incontestable que le parquet européen n'est plus une utopie. Pour autant, il est loin d'être devenu une réalité. Si son existence est acquise dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les obstacles à sa mise en œuvre concrète apparaissent nombreux. Sans doute, faut-il compter au premier rang d'entre eux, les réticences de certains États membres qui ne souhaitent pas se voir dépouiller d'une partie de leur pouvoir régalién. C'est dire combien ce concept est au cœur même de la construction européenne. Sans doute sa naissance sera-t-elle le signe de l'accomplissement et du triomphe du rêve européen.

(27) V. intervention de A. Weyembergh, professeur *op. cit.*

(28) V. intervention de A. Weyembergh, *op. cit.*

(29) V. interventions de H. Labayle et de T. Cretin, *op. cit.*

(30) V. intervention de H. Haenel, *op. cit.*

(31) V. intervention de J. Spencer, professeur à l'université de Cambridge, *op. cit.*

(32) V. intervention de J. A.E. Vervaele, professeur à l'université d'Utrecht, *op. cit.*

(33) V. intervention de D. Boccon-Gibod, *op. cit.*

(34) V. intervention de B. Favreau, avocat à la Cour, président de l'Institut des droits de l'homme et des avocats européens, *op. cit.*

(35) « L'impact du traité de Lisbonne en matière pénale » par les étudiants du Master 2 Droit pénal et sciences criminelles de l'université Toulouse 1 capitole, in Dr. pénal, sept. 2010.

LA JUSTICE PÉNALE EN EUROPE DANS LE RAPPORT 2010 DE LA CEPEJ

par Jean-Paul Jean ¹

Avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé à l'Université de Poitiers, EPRED/EA 1228

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice a rendu son 4^e rapport le 25 octobre, rapport dans lequel elle propose une étude de l'efficacité et de la qualité de la justice (civile et pénale) dans 47 États membres du Conseil de l'Europe. Il ressort des quelques points abordés ici en matière de justice pénale que la France a encore quelques retards à combler...

Le Conseil de l'Europe a rendu public le 25 octobre dernier le 4^e rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Ce document intégrant plus de 2 millions de données ² présente les systèmes judiciaires de 45 des 47 États membres ³ et en dessine les principales tendances. L'étude comparative, qui s'appuie sur les données définitives 2008, est l'aboutissement d'un processus fondé sur un questionnaire détaillé rempli par chaque ministère de la Justice, puis sur des échanges avec les correspondants nationaux, avant validation des données. La CEPEJ ne procède pas à des classements entre pays et de longs développements sont consacrés aux précautions méthodologiques nécessaires pour éviter les interprétations hâtives lorsqu'elles portent sur des pays parfois difficilement comparables compte tenu de leur niveau de richesse, de leur taille, ou de modèles différents de

systèmes judiciaires, notamment entre les pays de droit écrit ou de *common law*. Mais la base de données ainsi constituée, les documents annexés et les analyses proposées constituent un observatoire

(1) Jean-Paul Jean préside depuis 2003 le groupe des experts auteur du rapport de la CEPEJ.

(2) *Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité de la justice*, Conseil de l'Europe, coll. Les études de la CEPEJ, n° 12, 422 pages. Le rapport, les réponses de chaque État, des études particulières sont librement accessibles sur le site internet de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ.

(3) N'ont pu participer en 2010 le Lichtenstein et l'Allemagne, cette dernière, du fait de sa structure fédérale, ne pouvant recueillir et agréger les données des *Länder* que lors d'un exercice sur deux. Les données évoquées pour ce pays sont donc celles du rapport 2008.

international unique, permettant de comparer entre eux des pays comparables, afin de repérer les points forts et les points faibles de chacun, améliorer les instruments de mesure et d'évaluation, comprendre les principales tendances et pouvoir ainsi engager les réformes les plus pertinentes.

Seront ici mis en exergue uniquement quelques éléments intéressant la matière pénale : les droits du justiciable dans le procès pénal, les moyens consacrés à la justice, le rôle du ministère public et les alternatives aux poursuites, la modernisation des outils de gestion des contentieux pénaux.

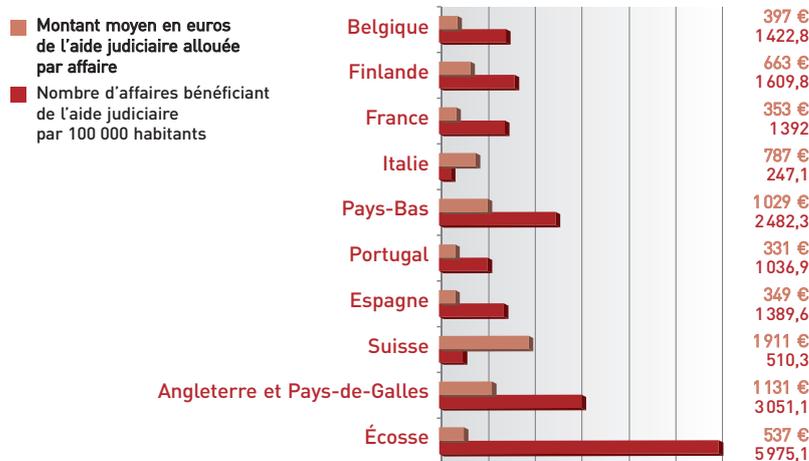
■ Les droits du justiciable

Les objectifs de la CEPEJ sont de faciliter la mise en œuvre effective de l'article 6 de la Convention EDH relatif au procès équitable et de contribuer à désengorger la Cour européenne des droits de l'homme en prévenant les violations du délai raisonnable, tout en développant l'État de droit selon les principes portés par le Conseil de l'Europe, notamment dans les pays ayant accédé à la démocratie après la chute du Mur en 1989. Ce mouvement est incontestable en matière pénale, et le premier constat positif pour les droits des justiciables est la généralisation, parfois encore embryonnaire, dans les 47 États membres, d'un système d'aide juridictionnelle. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande consacrent les sommes les plus importantes à l'aide judiciaire du fait du montant moyen alloué à chaque affaire et du nombre d'affaires concernées ⁴ (v. graphique 1). Toute extension du rôle de l'avocat dans la phase préliminaire du procès pénal, notamment la garde à vue, aura évidemment des conséquences budgétaires.

Autre tendance positive, le financement public d'interprètes pour une personne interpellée ou poursuivie est désormais acquis dans toutes les législations nationales, 22 pays ayant établi des normes de qualité relatives à leurs prestations. Dans le même sens

du développement de l'État de droit, on peut souligner l'augmentation continue dans tous les pays du nombre d'avocats. Si l'on exclut les conseils juridiques n'ayant pas la possibilité de représenter leur client devant une juridiction, les taux les plus élevés d'avocats par habitant et par juge restent de loin ceux des pays d'Europe du Sud. Italie, Espagne et Malte ont ainsi un taux égal ou supérieur à 25 avocats par juge professionnel.

Graphique 1 | Aide judiciaire



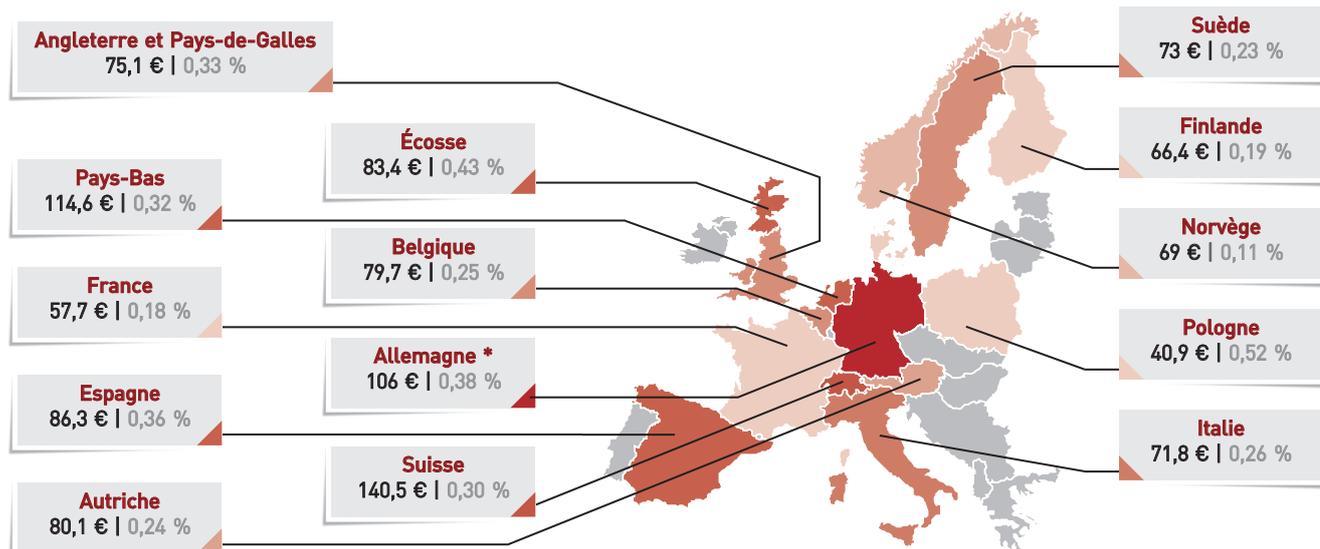
■ Les moyens de la justice

Dans sa définition du budget de la justice, la CEPEJ intègre trois composantes : les crédits consacrés aux juridictions, au ministère public et à l'aide juridictionnelle. Les moyens en personnel et en ressources budgétaires ont peu varié par rapport à 2008. Si l'on considère le budget consacré à la justice par habitant, rapporté au PIB, qui permet de mesurer l'effort d'un pays compte tenu de son niveau de richesse, au sein de la zone euro, de pays à système comparable, on ne peut que constater le retard structurel français dans les moyens donnés à sa justice.

Les budgets consacrés à l'administration pénitentiaire ne sont pas pris en compte dans ces comparaisons, car ils ne sont pas du ressort du ministère de la Justice dans de nombreux pays. En France, si le budget du ministère de la Justice progresse (de 1,83 % du budget de l'État en 2005 à 2,50 % en 2011), les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire représentent une part de plus en plus

(4) Ces données intègrent les affaires civiles et pénales. Pour la France, ne figurent pas les affaires où l'aide juridique est accordée sans passer par un bureau d'aide juridictionnelle.

Graphique 2 | Budgets consacrés à la justice (€ habitant) et effort budgétaire rapporté à la richesse nationale (% de PIB par habitant)



* Données pour l'année 2006

importante, soit 39,5 % dans le projet de loi de finances pour 2011⁵. De plus, le désengagement du ministère de l'Intérieur de la charge des transfèrements de détenus et de la sécurité des tribunaux imputés progressivement à la Justice vont peser lourdement dans les années à venir sur le budget des juridictions.

■ Le rôle du ministère public et les procédures alternatives

De nombreux aspects de la justice pénale sont évoqués dans le rapport de la CEPEJ, mais les comparaisons sont difficiles tant les systèmes peuvent varier selon les périmètres respectifs de la police et du ministère public, ou encore selon le modèle procédural, entre tradition de procédure inquisitoire ou accusatoire dont l'on sait les rapprochements contemporains, entre légalité – formelle, le plus souvent – et opportunité des poursuites. Parmi les points principaux, on peut relever que de plus en plus de pays européens distinguent totalement les organes de poursuite des organes de jugement. Ainsi la structure administrative et budgétaire commune entre siège et parquet n'existe plus que dans six pays (Autriche, Belgique, France, Grèce, Luxembourg et Turquie), l'Espagne venant à son tour de mettre en œuvre un budget autonome pour le ministère public depuis janvier 2010.

Si l'on dresse l'inventaire de l'ensemble des attributions possibles du ministère public en matière pénale, depuis la direction d'enquête jusqu'à la phase de l'exécution des peines, outre les responsabilités en matière civile, sociale ou commerciale (v. graphique 3), il apparaît que

les procureurs français sont ceux qui ont les compétences les plus étendues en Europe. Or, par ailleurs, ils sont parmi ceux traitant le plus d'affaires identifiées par habitant, même si des nuances sont à apporter du fait des différences de qualifications juridiques appliquées aux infractions⁶ et les variations dans le mode de traitement procédural des petites affaires, en particulier celles relevant de la circulation routière, gérées de plus en plus de façon administrative.

Or, les membres du ministère public sont en France parmi les moins nombreux, soit 3 pour 100 000 habitants, un chiffre proche de celui de l'Italie (3,4) ou de l'Autriche (3,8)⁷, voire des Pays-Bas (4,6) ou de l'Espagne (4,8), mais nettement inférieur à celui d'un autre groupe de pays comparables composé de la Finlande et de l'Allemagne (6,2) ou de la Belgique (7,8)⁸.

Face à l'augmentation des contentieux partout constatée en Europe, se développent les modes alternatifs de résolution des litiges, la médiation, les traitements simplifiés et négociés des affaires pénales qui évitent l'audience pénale traditionnelle⁹. Dans 18 pays, le procureur peut négocier ou imposer une sanction sans l'intervention du juge et ce, dans des proportions importantes en Autriche, en France ainsi qu'aux Pays-Bas où la transaction pénale tient une place très importante et doit être relayée en 2012 par une procédure d'injonction punitive.

Parmi les mesures alternatives aux poursuites, la médiation en matière pénale est désormais pratiquée dans 23 pays, conformément à la recommandation R 99

(19) du 15 septembre 1999, du Conseil de l'Europe qui préconise la médiation impliquant la participation active des victimes et des auteurs d'infractions.

■ La modernisation de la justice pénale

D'autres tendances lourdes peuvent enfin être soulignées, liées à la modernisation des outils et des méthodes de la justice pénale, comme la tendance à la spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes, le développement de l'informatisation et des traitements automatisés des procédures, le recours à la visioconférence pour diminuer les coûts en limitant les déplacements des témoins et les transfèrements des personnes détenues.

La meilleure prise en compte des victimes se mesure aux droits procéduraux qui leurs sont accordés, voire aux protections spécifiques comme pour les femmes victimes de violences, ainsi qu'aux dispositifs publics d'indemnisation en leur faveur, la France se situant sur ce dernier point à un très bon niveau. Mais d'autres pays, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou les pays scandinaves sont beaucoup plus attentifs, grâce à des enquêtes conduites auprès des usagers, aux conditions concrètes dans lesquelles les citoyens sont traités dans le système de justice pénale, notamment les témoins et les jurés¹⁰.

Dans tous les pays d'Europe la justice pénale doit concilier quantité et qualité, faire face à la fois à la masse des affaires à traiter et au respect des principes du procès équitable. Sous le regard de l'opinion publique, les contraintes budgétaires accrues du fait de la crise financière vont renforcer la pression sur les parquets et les juges, accélérant les réformes organisationnelles et l'informatisation massive pour les procédures simples et non contestées. Le Conseil de l'Europe, s'il intègre pleinement cette logique de bonne administration de la justice et d'efficacité n'oublie pas que celle-ci doit se concilier avec une séparation claire entre les fonctions de poursuite et les fonctions de jugement, en donnant les moyens et les garanties statutaires nécessaires aux membres du ministère public comme aux juges¹¹.

(5) Rapport de M. René Couanau, annexe Justice du rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, oct. 2010.

(6) Les catégories utilisées par la CEPEJ sont celles du *Sourcebook européen sur la criminalité et la justice pénale*, European Sourcebook of Crime and Criminal Justice statistics, 2006, Den Haag, WODC.

(7) Dans ces 3 pays, certains professionnels peuvent exercer des attributions de procureur. Ainsi, en France, les délégués du procureur pour les alternatives aux poursuites, ou les commissaires pour le tribunal de police.

(8) Le nombre de membres du ministère public par habitant est beaucoup plus élevé dans les pays d'Europe de l'Est avec l'héritage des puissantes *prokuraturas* et dans certains pays comme le Danemark et la Norvège où des policiers sont intégrés dans les services du ministère public.

(9) La recommandation R 87(18) du 17 sept. 1987 du Conseil de l'Europe encourageait déjà le développement des alternatives aux poursuites et la simplification des procédures en matière pénale, pour les affaires reconues ou ne présentant pas de difficulté particulière, ainsi que la procédure du *guilty plea* en audience publique.

(10) J.-P. Jean et H. Jorry, *La réalisation des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des juridictions des pays membres du Conseil de l'Europe*, Rapport de la CEPEJ, Conseil de l'Europe, sept. 2010.

(11) Recommandation (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ; Recommandation (2010)12 du 17 nov. 2010 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

Graphique 3 | Rôle et attributions du procureur dans la procédure pénale (sur 46 pays)

