

Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la justice du 24 au 27 novembre 2010 à Istanbul

Justice transparente et efficace et la politique pénitentiaire dans l'Europe d'aujourd'hui

Rapport de l'Allemagne

A. Justice transparente et efficace

I. Point de départ : technologies de l'information comme outil d'une justice transparente et efficace

Le titre de l'un des thèmes, à savoir « Justice transparente et efficace », de la 30^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la justice renoue avec le sujet de la Conférence de Londres en 2000 et illustre déjà l'importance que revêt un bon fonctionnement de la justice aussi bien pour les citoyens que pour l'économie dans toute l'Europe. Une justice transparente et efficace constitue une base fondamentale du comportement des consommateurs, des relations commerciales et de la concurrence loyale ainsi que, de manière générale, du respect de la paix et sécurité juridique dans les différents États membres du Conseil de l'Europe et dans l'Europe dans son ensemble. Un bon fonctionnement de la justice dépend, bien entendu, de lois de qualité et d'un personnel qualifié. Toutefois, outre ces conditions, revêt également une grande importance le fait que la justice dispose d'une infrastructure adéquate et moderne. De nos jours ceci signifie que les conditions techniques à l'égard de la transparence, la rapidité et l'accessibilité de la justice doivent être assurées pour que cette dernière puisse respecter et appliquer les droits des citoyens et entreprises de manière efficace.

Le projet de résolution de la 30^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la justice portant sur ces thèmes repose sur l'idée fondamentale selon laquelle l'utilisation ciblée des technologies de l'information et de la communication (TIC) est indispensable à la modernisation de la justice au troisième millénaire pour permettre à tout citoyen d'accéder facilement à une justice équitable et efficace dans des délais raisonnables.

II. E-Justice en Europe et en Allemagne

1. La notion d'e-Justice

Les initiatives poursuivant le but de permettre aux citoyens et entreprises un accès facile à la justice au moyen des technologies de l'information relèvent du domaine de la « e-Justice ». Cette notion peut se définir comme « utilisation des technologies de l'information et de la communication visant à améliorer l'accès des citoyens à la justice et à augmenter l'efficacité de la justice lors du règlement de différends et de l'application de sanctions pénales ». Ainsi, le développement de la « e-Justice » constitue un aspect central de la modernisation des systèmes judiciaires au niveau national, d'une part, mais depuis un certain temps déjà, l'utilisation des TIC est fortement promue également au sein de l'UE dans le domaine de la coopération en matière judiciaire, d'autre part.

Si la notion servait à l'origine à délimiter l'utilisation des TIC dans la justice par rapport au « E-Gouvernement », la « e-Justice » a développé entre-temps un propre noyau de marque. Font partie de ce noyau non seulement la fiabilité et les exigences élevées à l'égard de l'authenticité, l'intégrité mais aussi la confidentialité de données et renseignements. La communication transfrontalière en matière judiciaire en Europe à l'aide des technologies de l'information représente aussi un élément caractéristique de l'e-Justice.

2. Divers projets

L'e-justice bénéficie considérablement aux citoyens et entreprises. Ces avantages sont démontrés, à titre d'exemple, au moyen de deux projets au sein de l'Union européenne : la procédure européenne d'injonction de payer et le portail e-Justice.

L'adoption du règlement CE instituant une procédure européenne d'injonction de payer repose essentiellement sur le résultat d'une étude effectuée pour le compte de la Commission européenne faisant ressortir que le recouvrement de créances incontestées fait partie des problèmes les plus importants rencontrés par les petites et moyennes entreprises au sein du marché intérieur. Le règlement est applicable depuis presque deux ans. La procédure européenne uniforme qui y est prévue aux fins d'obtenir une injonction de payer européenne aboutit certes d'une manière rapide et efficace au recouvrement transfrontalier de créances incontestées dans l'ensemble des États membres. Néanmoins, des lois et règlements ne sont pas à eux seuls de nature à créer une Europe des citoyens. En même temps il existe le

besoin d'une infrastructure moderne des technologies de l'information au sein de la justice capable d'appliquer ces bases juridiques de façon adéquate.

En Allemagne, où le tribunal cantonal de Berlin Wedding a pris en charge, en lieu et place de l'ensemble des 667 tribunaux cantonaux allemands, d'exécuter la procédure européenne d'injonction de payer, ladite procédure rencontre un franc succès. Jusqu'à présent un montant élevé de plusieurs dizaines de millions résultant de créances ouvertes pouvait déjà être recouvré. Grâce à une solution informatique intelligente développée conjointement avec l'Autriche – et entre-temps primée au niveau international – la procédure se déroule d'une manière rapide et efficace. Le fait que cette solution suscite maintenant l'intérêt d'autres États membres est un bon signe.

En revanche, dans d'autres États membres dans lesquels les juridictions ne bénéficient pas encore du soutien des TIC pour les affaires européennes d'injonction de payer, les entreprises et les citoyens n'ont pour ainsi dire pas du tout accepté cet instrument juridique jusqu'à présent. Dans ces États, les ayants-droits ne forment guère de demandes dans la procédure visant à obtenir une injonction de payer européenne. L'on peut y voir l'importance d'une infrastructure moderne des technologies de l'information pour la transposition d'actes juridiques applicables au-delà des frontières aux fins de la modernisation de la justice.

La transposition réussie en Allemagne et dans certains autres États de la procédure européenne d'injonction de payer démontre aussi très clairement que l'e-Justice n'est pas seulement un programme de rationalisation des administrations de la justice. Au contraire, le soutien par les TIC s'effectue ici de manière ciblée afin de rendre la justice plus performante pour les citoyens et les entreprises.

La création pour le public et les entreprises d'un portail « e-Justice », opérant depuis la mi-juillet 2010 vise à améliorer la visibilité des mesures de l'UE dans le domaine de la justice ainsi que l'accès à la justice en Europe. Le portail doit devenir partie intégrante d'une politique générale pour la communication sur internet et, à long terme, marquer pour le citoyen l'entrée à l'espace judiciaire européen.

Le portail doit remplir au moins trois fonctions:

- Accès aux informations

Le portail vise à offrir aux citoyens de l'UE des informations dans leur langue sur les systèmes et procédures juridiques car il est établi que c'est surtout le manque de connais-

sance des dispositions juridiques applicables dans d'autres États membres qui empêche les citoyens de l'UE de revendiquer leurs droits dans un autre État membre.

Le portail offre notamment les informations suivantes:

- des informations, sur le plan européen et national, sur les droits des victimes dans des procédures pénales et leurs droits à indemnisation.
- des informations sur les droits fondamentaux des citoyens dans tous les États membres (droits des personnes mises en cause dans une procédure pénale);
- des informations sur les principes applicables à la saisine d'une juridiction d'un autre État membre ou pour la défense devant une telle juridiction

Outre cela, le portail proposera des informations pratiques sur les autorités compétentes et la prise de contact avec ces autorités, l'assistance (obligatoire ou facultative) d'un avocat, la demande d'entraide judiciaire etc. Certaines de ces informations sont déjà disponibles sur le site du réseau judiciaire européen en matière civile. Elles ont été intégrées dans le portail et seront complétées par des informations sur le domaine pénal et les droits des victimes.

- Orientation

Le portail doit représenter un point d'orientation pour l'accès aux sites de la Commission européenne. En prévoyant des liens avec les services compétents le portail pourra en outre diriger ses visiteurs vers d'autres registres liés entre eux au niveau européen.

- Accès direct à certaines procédures européennes

Tôt ou tard il sera possible d'introduire des procédures européennes complètement électroniques. Des bases juridiques y afférentes existent déjà (par exemple le Règlement instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges ou le Règlement déjà cité instituant une procédure européenne d'injonction de payer).

La possibilité de permettre dans certaines affaires par le biais du portail le paiement de frais, tel l'acquittement des frais de la procédure, ou d'offrir aux citoyens la possibilité de demander en ligne un extrait du casier judiciaire et de l'obtenir dans la langue de leur choix fait également l'objet d'un examen.

B. La politique pénitentiaire dans l'Europe d'aujourd'hui

I. Reflexions de base sur le travail du Conseil de l'Europe dans le domaine pénitentiaire

Assurer des conditions de détention respectueuses de la dignité humaine dans un système pénitentiaire qui fonctionne bien, a toujours été une préoccupation très particulière du Conseil de l'Europe. Il est évident que cet objectif n'est pas encore réalisé au même niveau dans l'ensemble des États membres, compte tenu des différentes situations politiques de départ et notamment eu égard aux inégalités des conditions économiques.

Or, c'est grâce à l'engagement du Conseil de l'Europe et des standards élaborés par lui qu'il existe dans le domaine pénitentiaire au moins une base commune pour la coopération des États membres. Il convient de citer à cet égard en particulier les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, les recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Allemagne (CPT), les Règles pénitentiaires européennes, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme et la compilation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

Il convient de saluer que l'orientation des activités du Conseil de l'Europe a connu au cours des dernières années une profonde modification en faveur du principe de la gestion durable. A cet effet, les efforts ont pour objectif suprême de rapprocher le droit de l'ensemble des États membres à des standards européens communs et de procéder aux réformes politiques y afférentes. Ce ne sont plus les activités ad hoc qui sont au premier plan, mais le travail intense avec et dans les institutions y compris les centres de formation dans le domaine pénitentiaire même sur lesquelles le Conseil de l'Europe focalise ses ressources malheureusement toujours plus restreintes, conscient que seul un renforcement des structures organisationnelles permettra d'exercer une influence durable sur l'amélioration des standards pénitentiaires en donnant lieu à des modifications durables des systèmes pénitentiaires. A cet effet la création de compétences et la formation du personnel pénitentiaire doivent être placées au centre des travaux.

Dans cette mesure il importe d'apprendre l'un de l'autre et de se soutenir mutuellement à travers l'échange des meilleures pratiques. En effet: si les problèmes auxquels le système pénitentiaire doit faire face aujourd'hui ne sont pas identiques et n'ont pas le même poids dans les États membres du Conseil de l'Europe, ils sont pour le moins similaires et peuvent – comme les experts pénitentiaires le savent – se présenter sous une forme similaire à tout moment dans d'autres pays.

Actuellement, il convient de citer en particulier les problèmes suivants:

- le surpeuplement carcéral – dans certains pays les capacités des établissements pénitentiaires sont sensiblement dépassées ¹–,
- le fort pourcentage des étrangers parmi les détenus s'élevant en partie à plus de 40% ²et
- le fort taux de personnes en détention provisoire s'élevant en partie à presque 50% ³.

Un besoin urgent de discussion existe également à l'égard de la gestion des personnes détenues pour actes terroristes, la réalisation de conceptions thérapeutiques destinées aux auteurs particulièrement dangereux d'infractions à caractère sexuel et d'actes de violence ainsi que du traitement médical de maladies infectieuses et des nouvelles formes de thérapie pour les problèmes de dépendance.

II. Les Règles pénitentiaires européennes comme base (juridique) suffisante pour fixer des standards

Comme vous le savez, l'Union européenne entend se pencher, à côté du Conseil de l'Europe, sur le sujet de la fixation des standards dans le domaine pénitentiaire.

Le programme de Stockholm du 2 décembre 2009 établi par le Conseil précise à l'égard de l'exécution des peines qu'il conviendrait d'entreprendre des efforts en vue de renforcer la confiance mutuelle et de rendre plus efficace le principe de la reconnaissance mutuelle. Pour y parvenir il convient surtout de promouvoir l'échange de bonnes pratiques et de soutenir la mise en œuvre des Règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe⁴. Il est en outre envisagé de renforcer les contacts entre les administrations pénitentiaires au niveau de leurs directions ⁵.

Le plan d'action de la Commission mettant en œuvre le programme de Stockholm prévoit l'établissement d'un livre vert sur les questions relatives à la rétention et suivi nécessaire.

Or, indépendamment de la question de la compétence réglementaire de l'Union européenne en la matière, l'Allemagne ne voit aucune nécessité pour la création par l'Union européenne de règles juridiquement contraignantes dans le domaine pénitentiaire. Au cas où il y a lieu, dans ce cadre, de procéder à une action commune, celle-ci pourra tout au plus déboucher sur l'affirmation d'une volonté politique à procéder à une organisation uniforme, cette volon-

¹ par exemple la Grèce: 141,9 %, l'Italie: 146 % et l'Espagne: 136 %

² par exemple la Grèce: 43 %, l'Italie: 48 %, Malte: 40 %

³ par exemple la Grèce: 29 %, l'Italie: 48 % et Malte: 35 %

⁴ cf. point 3.2.6.

⁵ cf. point 3.2.2.

té ayant déjà été établie de manière fondamentale et suffisante en Europe à travers les Règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe.

Les Règles pénitentiaires européennes de 2006 constituent un système global visant à régler les conditions de détention dans les États membres du Conseil de l'Europe. Même si elles ne portent que sur une « soft law » revêtant, au niveau de la forme, seulement un caractère de recommandation vis à vis des gouvernements des États membres sans être juridiquement contraignante, les règles qui couvrent des aspects aussi diverses de la détention comme le logement des détenus, la nourriture, la discipline et la formation, représentent tout de même un guide réussi pour la mise en œuvre et l'assurance de standards dans le domaine des droits de l'homme. De par la pression tant politique que morale de les observer, les Règles revêtent une grande importance pour la législation interne ainsi que dans la pratique, même si – comme il a déjà été dit – elles n'ont pas encore, pour diverses raisons, été transposées à un niveau uniforme dans tous les États membres. Une législation supplémentaire par l'Union européenne n'est donc pas nécessaire en la matière. Au contraire, nous devrions conjuguer nos efforts pour prévenir la délinquance par des mesures efficaces de prévention criminelle et pour empêcher les auteurs d'infractions pénales de récidiver en prévoyant des programmes efficaces de traitement et de réinsertion.