

La construction de l'espace judiciaire européen

par Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation
Ecole Nationale des Greffes, Dijon, le 3 octobre 2006

Introduction

En ouverture de ce colloque, qui réunit magistrats, greffiers et greffiers en chef, sur le thème des « institutions européennes », il m'a semblé approprié de vous entretenir de la construction de l'espace judiciaire européen.

Si la construction européenne a été amorcée à la signature des traités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, en 1951, puis, en 1957, du Traité de Rome instituant les Communautés économiques européennes, elle ne concernait alors que les échanges économiques.

La justice et le droit n'en étaient toutefois pas absents : les institutions communautaires ont été dotées de compétence pour créer des normes juridiques destinées à assurer la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes et la Cour de justice des Communautés européennes a été instituée gardienne des traités.

Ce faisant le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de justice ont eu un impact considérable sur l'intégration européenne. Présentée bien souvent comme « l'architecte » de cette intégration, la Cour de justice a fait du droit « le ciment » des Communautés européennes et la dynamique de la progression vers les objectifs assignés par les traités.

De surcroît, en affirmant que le juge national est le juge de droit commun du droit communautaire, la Cour a fait de chaque juge des Etats membres de l'Union un artisan de la construction européenne.

Si le rôle du droit et sa mise en œuvre par les juridictions nationales comme par la Cour de justice ont été déterminants pour la construction de l'Europe, il n'en demeure pas moins que la justice ne figurait nullement dans les objectifs que s'étaient assignés les Etats fondateurs.

L'apparition de la justice parmi les objectifs de l'Union européenne est récente. L'article 29 du Traité sur l'Union européenne, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, prévoit de maintenir et de développer l'Union en tant qu'« *espace de liberté, de sécurité et de justice* ».

Au sein de cet espace, le Traité stipule qu'est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile et d'immigration ainsi que de prévention et de lutte contre la criminalité.

De moyen pour construire l'Europe, la justice est devenue une fin.

La nécessité de se préoccuper de la justice à l'échelle européenne résulte notamment du développement de la liberté des échanges comme de la liberté de circulation et d'établissement des personnes.

Aujourd'hui, les couples bi-nationaux sont de plus en plus nombreux, les individus s'établissent professionnellement dans d'autres Etats membres, les échanges transfrontaliers de diverses natures donnent naissance à des obligations juridiques, quant à la grande criminalité, elle tire profit depuis bien longtemps des frontières pour échapper aux poursuites.

Dressant ce constat, les Etats-membres ont souhaité que les systèmes judiciaires coopèrent les uns avec les autres de façon plus étroite. Ils ont ainsi accepté des restrictions à leur **souveraineté nationale** mais aussi la recherche **d'une harmonisation des normes**.

L'uniformisation des systèmes juridiques et judiciaires en vue d'une parfaite coopération n'est cependant ni envisagée, ni envisageable, ne serait-ce que dans le cadre des traités actuels.

L'Union européenne a des compétences précises, qui n'embrassent pas la totalité du droit, encore moins des institutions.

Comme les autres politiques européennes, le secteur de la justice s'inscrit dans la dialectique unité – diversité. La construction de l'espace judiciaire européen se superpose aux systèmes judiciaires nationaux ; elle ne les uniformise pas.

Toutefois, la référence à des normes communes est indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble comme à sa cohérence.

Afin de réaliser cet espace de liberté, de sécurité et de justice, les Chefs d'Etat dressent un programme de travail pluriannuel depuis le premier Conseil européen consacré à la justice et aux affaires intérieures en 1999 à Tampere. Les principes de libre circulation des décisions de justice, de reconnaissance mutuelle et de confiance mutuelle ont alors été placés au cœur du processus de construction de l'espace judiciaire européen, tandis qu'était affirmée la volonté d'assurer une protection optimale des droits fondamentaux et un niveau élevé de sécurité, dans un contexte désormais marqué par la lutte contre le terrorisme.

Un premier bilan tiré à l'issue de ce programme, fin 2004, a permis de constater des réalisations concrètes, qui seront évoquées dans la suite de cette présentation, mais les institutions européennes et les négociateurs nationaux déplorent les contraintes du processus décisionnel, sur lequel il faut dire un mot.

Le domaine civil relève du premier pilier du traité sur l'UE, le droit communautaire proprement dit, alors que le domaine pénal se trouve dans le troisième pilier.

Le pouvoir d'initiative, le rôle du Parlement européen, les règles d'adoption, la nature des décisions elles-mêmes, tantôt directives ou règlements au civil, décisions-cadres, décisions au pénal, diffèrent d'un pilier à l'autre.

Cet éclatement entre deux piliers affecte la cohérence d'ensemble de la construction de l'espace judiciaire, car le contrôle exercé par la Cour de Justice de Luxembourg n'est pas uniforme.

Aujourd'hui, un nouveau programme quinquennal est mis en œuvre. Adopté en 2004, sous la présidence néerlandaise de l'Union, le programme de La Haye fixe plusieurs priorités :

1. Les **droits fondamentaux et la citoyenneté, qui** doivent donner lieu à des politiques à part. Il s'agit aussi de donner plus d'effectivité à la Charte des droits fondamentaux adoptée avec le Traité de Nice, alors que le projet de Constitution, qui l'incorporait, ne sera pas ratifié en l'état.
2. La **lutte contre le terrorisme et contre la criminalité organisée** demeure la grande priorité de l'Union. Elle implique une attention toute particulière à la criminalité financière. De manière plus générale, la définition des formes de criminalité, l'inventaire des bonnes pratiques, l'élaboration de méthodologie commune, le renforcement de la surveillance et de l'évaluation et une meilleure comparabilité des statistiques seront recherchés.
3. Le **droit d'asile** est marqué par la réalisation d'un espace d'asile commun, sur la base d'une procédure harmonisée.
4. La **gestion des flux migratoires** fait l'objet d'une approche commune, qui s'appuie sur une gestion intégrée des frontières extérieures et visas.
5. Pour la **justice civile et la justice pénale**, le principe de reconnaissance mutuelle doit guider la réalisation de l'espace de justice européen. Les frontières ne doivent plus constituer un obstacle tant pour le règlement de litiges civils que pour la poursuite des délinquants. Dans le secteur civil, l'achèvement du programme de reconnaissance mutuelle des décisions doit être réalisé, alors qu'au pénal, le rapprochement des législations et la création de normes minimales de procédure sont à l'ordre du jour.

Enumérer les priorités du programme de La Haye permet de placer les enjeux de la construction de l'espace judiciaire européen dans le contexte plus vaste de celui de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Même si ces priorités ne relèvent pas toutes de la compétence de l'institution judiciaire, il n'en reste pas moins que les questions de droits fondamentaux sont omniprésentes, droits des immigrants, des demandeurs d'asile, et de tous les individus citoyens de l'Union ou pas. Le juge, garant des droits fondamentaux, ne saurait l'oublier.

Si, au sein de l'Union européenne, le respect des droits fondamentaux est garanti par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, par la Charte des droits fondamentaux signée à Nice en décembre 2000, ainsi que par les principes généraux dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice, cette dimension ressort avant tout de l'autre ordre juridique européen, celui du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme, signée en 1957.

Au sein d'un espace plus étendu, puisqu'il réunit aujourd'hui 46 Etats depuis la Russie jusqu'à la Turquie et l'Islande, le Conseil de l'Europe s'efforce depuis 1949 de réaliser une union plus étroite entre ses membres. Pour ce faire, il assure la promotion des droits fondamentaux, de la démocratie et de la prééminence du droit ; il noue des accords en vue de l'harmonisation des pratiques sociales et juridiques. Il œuvre aussi en faveur d'une prise de conscience de l'identité européenne.

Dans l'ordre juridique mis en place par le Conseil de l'Europe, la justice a pris au fil des décennies une place prépondérante. La Cour européenne des droits de l'homme n'est-elle pas

aujourd'hui mieux connue du public que l'organisation intergouvernementale qui lui a donné le jour ?

En France, l'ouverture du recours individuel et la multiplication des condamnations ont conduit le juge à adopter un regard critique à l'égard de son propre système et à en écarter les dispositions non conformes à la Convention. Cette révolution juridique et juridictionnelle fondée sur le principe de prééminence du droit est commune aux Etats parties à la Convention et, a fortiori, aux Etats membres de l'Union européenne.

Si la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence qui en est issue ont permis l'émergence de standards communs, en particulier celui du procès équitable, le Conseil de l'Europe s'efforce également de réaliser une union plus étroite entre ses membres en développant la coopération, avec, par exemple, la convention européenne d'extradition de 1957, et le rapprochement des législations sur des thèmes d'intérêt commun.

Tant dans l'Union qu'au sein du Conseil de l'Europe, la construction de l'Europe de la justice conjugue donc deux méthodes : coopération et normalisation. Si l'une se déploie selon une logique horizontale, en réduisant la place du politique au profit de contacts directs et de libre circulation des décisions, l'autre, suivant une logique verticale, impose des standards communs, réduit les disparités trop marquées entre systèmes juridiques et judiciaires, afin de protéger les droits fondamentaux et de faciliter compréhension et confiance mutuelles.

Après avoir exposé les principes et les instruments de l'approfondissement de la coopération au sein de l'espace judiciaire européen en matière civile puis en matière pénale (I), il sera montré que la normalisation progressive des systèmes juridiques et judiciaires constitue un fondement indispensable à la poursuite de la construction de l'espace de justice en Europe (II).

1/ La coopération au cœur de la construction de l'espace judiciaire européen

L'emploi du mot coopération appelle d'emblée quelques précisions. Entre les juridictions nationales et la Cour de justice des communautés européennes, comme vous le verrez lors de ce colloque, il existe un mode de coopération direct : la question préjudicielle. Celle-ci revêt une grande importance dans l'évolution de l'ordre juridique communautaire et dans le processus d'intégration par le droit. Cependant, ce n'est pas cette forme de coopération qui sera mon propos, mais plutôt ce que nous désignons sous le terme *d'entraide judiciaire*.

Ce domaine de coopération judiciaire a connu de profonds bouleversements. Encore réservée il y a dix ans, aux relations intergouvernementales, aux autorités centrales et aux instances diplomatiques, l'entraide judiciaire civile et pénale se pratique désormais de façon directe, entre autorités judiciaires, au sein de l'Union européenne.

Pour la clarté du propos et en raison des différences juridiques qui marquent la sphère civile et la sphère pénale, les principes, les outils et les perspectives à venir de l'espace judiciaire civil et commercial puis de l'espace judiciaire pénal seront successivement présentés.

1.1 La coopération dans l'espace judiciaire civil et commercial

1.1.1 Les principes de la coopération civile

La notion d'espace

Arrêtons-nous d'abord sur le terme « espace », qui constitue en lui-même une nouveauté. Il témoigne de la mise à l'écart de la notion de territoire, étroitement liée à celle de souveraineté.

La territorialité signifiait jusqu'à présent que la décision de justice était sans effet au-delà des frontières. L'emploi de la notion d'espace montre que, dans le cadre européen, la libre circulation des décisions de justice est désormais l'objectif à accomplir.

En recherchant l'abolition de toutes les mesures intermédiaires nécessaires à la reconnaissance des décisions de justice entre Etats membres, autrement dit la suppression de toute forme d'exequatur, la coopération européenne opère une profonde évolution du droit international privé.

En effet, cette procédure pouvait seule donner effet à un jugement étranger sur le territoire français. Témoignage de la souveraineté nationale, cette procédure offre également des garanties aux justiciables. Alors que les justiciables européens se déplacent librement et que toute forme de discrimination à leur encontre est proscrite, d'une part, et que les valeurs sur lesquelles reposent les systèmes judiciaires sont partagées par l'ensemble des pays de l'Union, cette forme de méfiance naturelle à l'égard des décisions judiciaires d'un autre Etat ne semble plus de mise au sein de l'Union.

Elle apparaît de surcroît comme un frein à la vie quotidienne des Européens, dont la mobilité a été encouragée par le principe de libre circulation des personnes, des biens et des marchandises.

Le principe de reconnaissance mutuelle

A l'exequatur se substituent des mécanismes fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle.

Ce principe, présenté comme la pierre angulaire de la construction de l'espace judiciaire européen, implique le raisonnement suivant :

Les juges de tous les Etats membres sont considérés dans les autres Etats membres comme des juges nationaux.

Les institutions et les décisions des systèmes juridiques sont équivalents et ont même vocation à être uniformisés. Cette dimension de normalisation sera développée dans la deuxième partie de cet exposé.

Enfin, les décisions en question font l'objet d'une reconnaissance dans les autres Etats membres

La confiance mutuelle

Le corollaire de ce principe est la confiance mutuelle.

Cette confiance, ce sont d'abord les Etats membres qui se l'accordent. Le processus d'adhésion à l'Union européenne constitue à cet égard une étape décisive.

Les institutions judiciaires y font l'objet d'une évaluation minutieuse et les réserves émises dans ce secteur retardent souvent l'adhésion, comme cela est le cas pour la Roumaine et la Bulgarie.

Cette confiance est réaffirmée par les Etats membres lors de l'adoption de chaque instrument juridique. Il appartient ensuite aux praticiens du droit d'en faire un principe dans le travail quotidien d'entraide. Juges, procureurs, greffiers en chef et greffiers doivent estimer que la formation reçue par leurs homologues est de qualité, que l'intégrité de ceux-ci est irréprochable, que les normes du procès équitable ont été respectées, en dépit d'une langue, de traditions juridiques et d'institutions judiciaires différentes.

Peu présentes encore dans les textes, les notions de reconnaissance mutuelle et de confiance mutuelle se conjuguent dans des logiques qui peuvent sembler contradictoires. Dans le traité constitutionnel, par exemple, l'article I-42 prévoit que l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment « en favorisant la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des Etats membres, en particulier sur la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires ». Ici la confiance mutuelle n'est plus un préalable de la reconnaissance mais bien une de ses conséquences. Difficile à fonder, la notion de confiance mutuelle apparaît comme une notion évolutive car elle relève davantage de l'intersubjectivité que de critères objectifs. Elle résulte d'ajustements permanents entre les acteurs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

1.1.2 Les instruments juridiques en vigueur

Si la coopération judiciaire civile n'est apparue dans les traités de l'Union qu'à une date récente, les instruments de cette coopération préexistaient.

La Convention de Bruxelles, adoptée en 1968, fixait les règles en matière de compétence, de reconnaissance et d'exécution des jugements en matière civile et commerciale et son interprétation relevait de la Cour de justice.

D'autres conventions furent signées dans les années 1990, mais ne sont pas entrées en vigueur ; l'une était relative aux procédures d'insolvabilité, l'autre à la compétence, la reconnaissance, l'exécution des jugements en matière matrimoniale (convention dite Bruxelles II) et la dernière à la notification des actes.

Avec le Traité de Maastricht, la **coopération judiciaire en matière civile** est devenue un domaine d'intérêt commun, puis une **politique de la Communauté liée à la libre circulation des personnes dans le Traité d'Amsterdam**.

A partir de ce Traité, les quatre conventions ont été transformées en règlements européens. Aussi parle-t-on des règlements Bruxelles et Bruxelles II. Les efforts des institutions européennes ont ensuite porté sur l'élaboration du règlement dit Bruxelles II bis, complémentaire en matière familiale.

Sans énumérer dans le détail et la chronologie l'ensemble des instruments juridiques au service de la coopération judiciaire civile, il est intéressant de mettre en exergue le caractère novateur de plusieurs d'entre eux par rapport à l'entraide civile traditionnelle.

1. La coopération judiciaire dans **l'obtention des preuves civiles**, dans les relations communautaires, est désormais régie par le règlement du 28 mai 2001, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Lorsqu'un litige porté devant les tribunaux nécessite la collecte d'un élément de preuve sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union, le juge saisi peut s'adresser directement au juge du lieu où se trouve l'élément recherché, afin que ce dernier effectue la mesure d'instruction. Innovation majeure, le juge peut instrumenter hors de sa compétence territoriale, en demandant toutefois l'autorisation préalable auprès de l'autorité centrale de l'Etat requis. Une collaboration directe, un véritable dialogue, au moins écrit, s'instaure de juge à juge. Cette nouvelle forme de coopération judiciaire trouve son support dans des formulaires standards, qui facilitent la transmission et la formulation des demandes. Pour connaître la juridiction compétente pour exécuter sa demande, le juge requérant se réfère à l'Atlas judiciaire européen, disponible en ligne et fait parvenir le formulaire dans la langue de l'Etat requis. Il peut même demander à ce qu'une forme spéciale soit respectée pour que les preuves obtenues s'intègrent mieux au procès à leur retour. Ainsi, un juge et un greffier français peuvent être conduits à suivre la procédure anglaise à la demande expresse d'un collègue d'Outre-Manche.
2. Pour **déterminer la compétence judiciaire** un nouveau mode de coopération a été créé par le règlement Bruxelles II bis, par contraste avec les dispositifs classiques des règlements Bruxelles I et Bruxelles II. Traditionnellement en Europe, le juge ne peut décliner sa compétence au motif de l'existence d'un autre for avec lequel le litige entretiendrait des liens plus étroits, alors que le juge américain peut le faire, en appliquant la théorie du « *forum non conveniens* ». Le règlement Bruxelles II bis innove donc en prévoyant le « renvoi à une juridiction mieux placée pour connaître de l'affaire » et une véritable concertation entre les juges pour résoudre le conflit de compétence.
3. Autre innovation majeure, **l'obtention de titres immédiatement exécutoires** pousse jusqu'au bout le principe de reconnaissance mutuelle au point de considérer que la décision prise par le juge d'origine est équivalente dans tous les autres Etats membres à une décision nationale. En émettant un titre exécutoire européen pour une créance incontestée ou en prenant une décision sur le droit de visite ou le retour d'un enfant en application du règlement Bruxelles II bis, l'autorité judiciaire d'un Etat membre confère à la décision qu'elle prononce une force exécutoire immédiate dans tous les autres Etats membres, en remplissant les certificats prévus à cet effet par les règlements.

Ces différentes innovations destinées à assurer la libre circulation des décisions de justice doivent simplifier les démarches du justiciable.

Cependant, les instruments mis en place se caractérisent souvent par leur complexité. Aussi de nouveaux acteurs interviennent-ils pour faciliter leur mise en œuvre.

1.1.3 Les nouveaux acteurs de la coopération : les membres du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale

Améliorer la coopération judiciaire en matière civile et commerciale, améliorer l'application effective et concrète des actes communautaires et favoriser l'accès à la justice sont les objectifs assignés au réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, créé par

décision du Conseil européen du 28 mai 2001. Composé de représentants des autorités judiciaires et administratives des Etats membres, ce réseau compte aujourd'hui plus de 400 membres.

Grâce à ce réseau s'établissent les relations verticales et horizontales nécessaires à la coopération.

Au niveau vertical, l'information sur les actes communautaires est diffusée et les éventuelles difficultés de mise en œuvre sont rapportées. Dans chaque Etat membre, un point de contact se trouve au sommet de la pyramide, qui trouve sa base dans les juridictions. Les points de contact nationaux entretiennent des relations étroites avec leurs homologues européens, ainsi qu'avec la Commission européenne, les institutions nationales et les membres de base du réseau. Ces derniers jouent un rôle déterminant dans les juridictions pour informer leurs collègues sur le fonctionnement des instruments de coopération et pour les aider en cas de difficultés. En nouant des relations horizontales avec leurs collègues dans les différents pays européens, ils contribuent à la recherche de solutions dans la concertation.

Au service des magistrats, mais plus largement des praticiens et des justiciables, le réseau anime un site internet destiné à fournir des informations sur les systèmes juridiques et judiciaires de tous les pays de l'Union. Le site contient également les divers formulaires prévus en matière de coopération civile.

Il donne, en outre, accès à l'Atlas judiciaire européen, qui permet de connaître les coordonnées des autorités et juridictions compétentes pour mettre en œuvre les différents instruments communautaires.

En mai 2006, dans un rapport sur le fonctionnement du réseau, la Commission européenne a estimé que le rôle de celui-ci devait se développer auprès des professions juridiques et d'organes tels que le Centre Européen des Consommateurs, afin de favoriser l'accès à la justice.

1.1.4 Perspectives : les instruments en chantier

De nombreux instruments juridiques sont actuellement en cours d'élaboration en matière de conflit de lois, de conflit de juridictions et de procédure.

Pour **les conflits de lois**, des règlements vont voir le jour en matière contractuelle, ce sera le règlement Rome I, en matière d'obligations non contractuelles, ce sera Rome II, mais aussi pour le divorce et pour les successions et testaments. Les projets en cours de discussion consacrent tous la faculté de choisir la loi applicable.

En matière contractuelle, la nouveauté consiste à consacrer expressément la possibilité de choisir un droit non étatique, tel que les principes UNIDROIT.

Afin de lever les obstacles au **recouvrement des aliments** au sein de l'Union, un règlement est en cours de négociation concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires. Le modèle du TEE pourrait être suivi pour la phase d'exécution.

Dans le domaine procédural, plusieurs instruments doivent faciliter l'accès à la justice pour des litiges transfrontaliers : le règlement sur **l'injonction de payer européenne**, en cours d'adoption, la directive sur la **médiation civile et commerciale**, même si ses dispositions demeurent minimalistes et le règlement instituant une **procédure européenne pour les demandes de faible importance**, destiné à simplifier les procédures et à réduire les coûts

Par ailleurs, la modification du **règlement sur la signification et la notification des actes judiciaires** est envisagée, en vue de raccourcir et de standardiser les délais et d'encadrer les frais dans le respect des principes de proportionnalité et de non discrimination.

Cet ensemble d'instruments juridiques, parfois complexes, a pour vocation de répondre au développement de la coopération judiciaire en matière civile et d'assurer son amélioration, son efficacité.

Cependant, il ne suffit pas à assurer la cohérence de l'espace judiciaire civil et commercial, en dépit de l'engagement des membres du réseau judiciaire ; l'harmonisation, voire la convergence des droits, en est le corollaire, ainsi que nous l'observerons dans la deuxième partie.

1.2 La coopération dans l'espace judiciaire pénal

La coopération judiciaire pénale demeure fortement sous l'emprise intergouvernementale, car dans son principe, le droit pénal est territorialiste et respectueux de la souveraineté de l'Etat. Jusqu'à ces dernières années, la coopération judiciaire pénale au sein de l'Union a reposé sur les conventions conçues dans le cadre du Conseil de l'Europe, tant en matière d'entraide, avec la convention du 20 avril 1959, que d'extradition, avec la convention de 1957.

Le caractère novateur de la coopération mise en place dans l'Union n'a pu voir le jour qu'avec la signature du Traité d'Amsterdam et l'objectif du développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

1.2.1 Les principes

La **notion d'espace judiciaire pénal européen** est apparue progressivement au sein des Etats membres de l'Union européenne.

Sans impliquer la disparition des « territoires » nationaux, la notion d'espace se superpose à eux pour souligner l'appartenance à un ensemble géographique commun, dans lequel les frontières pénales traditionnellement étanches deviennent de plus en plus poreuses. Des comparaisons ont été faites entre la notion d'espace européen et celle de citoyenneté européenne. La notion de citoyenneté de l'UE introduite par le Traité de Maastricht ne se substitue pas aux nationalités des Etat membres, elle s'y ajoute.

La **reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales** a vocation à se substituer à la coopération judiciaire pénale traditionnelle.

Directement liée à la notion d'espace, elle implique que les décisions judiciaires prises dans un pays soient exécutées ou prises en compte dans un autre pays aussi directement et immédiatement que possible. Sont concernées tant la phase pré-sentencielle avec les mesures d'investigation, les mesures de surveillance et les mesures privatives de liberté mais aussi les

poursuites, la règle ne bis in idem, que les décisions définitives, à savoir l'exécution des condamnations, l'information sur les condamnations et leur prise en compte dans les procédures des autres Etats membres ou encore la reconnaissance des déchéances.

Comme dans le domaine civil, **si la reconnaissance mutuelle est la « pierre angulaire » de l'espace judiciaire européen, la confiance mutuelle en est le corollaire.** Faute de quoi, les exceptions prévues par les instruments de coopération seront utilisées de façon si fréquente, que le principe demeurera lettre morte. Mais les motifs de méfiance sont plus aigus encore que dans le domaine civil, du fait des atteintes susceptibles d'être portées aux droits fondamentaux.

La Cour de Luxembourg a donné le 11 février 2003 une première orientation sur la notion de confiance mutuelle à l'occasion de son arrêt *Brügge et Gözütok*. A propos de l'application de l'article 54 de la convention d'application des accords de Schengen, elle déclare que cet article « implique nécessairement qu'il existe **une confiance mutuelle des Etats membres dans leurs systèmes de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal en vigueur dans les autres Etats membres** quand bien même la mise en œuvre de son droit national conduirait à une solution différente ». En l'espèce, il s'agissait de savoir si des poursuites pénales étaient possibles à l'encontre d'individus qui avaient bénéficié de mesures alternatives aux poursuites pour les faits en question dans un autre Etat membre. Dans ce cas, la confiance mutuelle est présentée comme effective, sans quoi les mesures de reconnaissance n'auraient pas été mises en place.

1.2.2 Les instruments juridiques en vigueur

Les instruments juridiques en vigueur sont encore peu nombreux dans le domaine pénal.

Le principal d'entre eux, la **convention d'entraide judiciaire en matière pénale, signée en 2000** et entrée en vigueur le 23 août 2005, n'apporte pour innovation que la suppression de toute référence à l'échelon central, alors que les accords de Schengen n'en avaient pas exclu le principe. Les commissions rogatoires internationales sont donc transmises directement à l'autorité compétente de l'autre Etat membre.

La décision-cadre du 22 juillet 2003, qui a étendu le principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de **gel de biens ou de preuves** précédant la phase de jugement, demeure quasi inusitée par les autorités judiciaires.

Le **mandat d'arrêt européen** apparaît à tous égards comme la mesure la plus spectaculaire, tant elle a impliqué de restrictions aux principes de souveraineté et de territorialité. La suppression de l'extradition, procédure politique, étatique, au profit d'un mandat judiciaire encadré par des délais stricts, la possibilité de remettre les nationaux, la suppression de la double incrimination pour 32 catégories d'infraction constituent en effet une étape décisive dans le renforcement de la coopération.

Toutefois, ce mandat est loin d'être assimilé à un mandat national, dans la mesure où un contrôle est exercé par l'autorité judiciaire requise, en l'espèce la chambre de l'instruction en France.

La remise peut être refusée notamment en cas de prescription, d'amnistie, en raison de l'âge de la personne ou encore en vertu du principe ne bis in idem. Si les autorités françaises se

félicitent du succès de ce mandat, en revanche, le Parlement européen a exprimé quelques inquiétudes. En effet, dans la transposition de la décision cadre, certains Etats tendent à revenir aux modalités de l'extradition et, dans la pratique, certaines autorités judiciaires semblent mettre à mal le principe de confiance mutuelle en se livrant à un contrôle systématique sur la conformité aux droits fondamentaux.

1.2.3 Les nouveaux acteurs de la coopération

Plus que les instruments juridiques qui peinent à voir le jour, ce sont les nouveaux acteurs de l'entraide judiciaire pénale qui jouent un rôle décisif depuis quelques années.

Les **magistrats de liaison** en sont la figure emblématique. L'expérience franco-italienne menée depuis 1993 dans le cadre de la lutte antimafia et antiterroriste a inspiré l'action commune du Conseil européen du 22 avril 1996, encourageant les Etats à échanger des magistrats de liaison sur la base d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux, dans le but d'accroître la rapidité et l'efficacité de la coopération judiciaire et favoriser l'échange d'informations pour une meilleure compréhension des systèmes réciproques.

Véritables interfaces entre deux systèmes judiciaires, des magistrats de liaison ont été échangés entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. Cependant, ce mode de coopération n'est pas transposable à l'ensemble des Etats membres, pour des raisons d'effectifs comme d'opportunité.

Les magistrats de liaison sont l'amorce d'une véritable diplomatie judiciaire.

Le Réseau judiciaire européen en matière pénale

Dans cette perspective, l'action commune du 29 juin 1998 a mis en place le réseau judiciaire européen en matière pénale.

Cette structure n'est pas composée uniquement de représentants des autorités centrales, mais surtout d'un maillage de près de 300 praticiens, juges et procureurs chargés de la lutte contre le crime transnational.

Destiné à faciliter et accélérer l'entraide en son sein, le réseau est également ouvert à tous les juges et procureurs amenés plus ponctuellement à recourir à l'entraide pénale.

Il fournit, sur un réseau électronique sécurisé, un fond documentaire juridique et opérationnel pour chaque Etat membre, les coordonnées des autorités judiciaires compétentes, des équivalences linguistiques usuelles et un système automatisé de rédaction des commissions rogatoires internationales. En France, un magistrat est spécialement chargé d'animer le réseau.

Eurojust

Créé sur décision du Conseil européen du 22 mars 2002, Eurojust a reçu pour missions de favoriser la coordination en matière d'enquête et de poursuites, de faciliter et améliorer la coopération judiciaire en matière de criminalité organisée à l'échelle européenne.

Composé d'un membre national détaché par Etat membre, l'unité forme une équipe permanente de 25 procureurs basée à La Haye. Les membres d'Eurojust demeurent membres de leur autorité nationale. Ainsi, le représentant national français, un procureur général, dispose de pouvoirs en matière d'accès à l'information.

L'originalité d'Eurojust tient à son rôle d'initiative en matière de coopération et d'impulsion pour l'ouverture d'enquêtes et de poursuites, aux pouvoirs et à la logistique dont il est doté. Si son activité se développe, elle reste néanmoins tributaire de la volonté des services de poursuites nationaux, souvent jaloux de leurs prérogatives.

1.2.4 Perspectives

Si les nouveaux acteurs de la coopération pénale se montrent actifs et ont permis d'accélérer et d'améliorer l'entraide, les instruments juridiques, fruits d'âpres négociations, sont encore peu nombreux.

L'entraide devrait être facilitée par le **mandat d'obtention de preuve**, qui a fait l'objet d'un accord politique en juin 2006, de même que **l'exécution des sanctions pécuniaires**, objet d'une décision cadre qui doit être transposée avant mars 2007.

L'échange d'informations extraites des casiers judiciaires est en cours de discussion. La proposition de décision cadre prévoit la transmission d'une condamnation par l'Etat membre dans lequel elle est prononcée à l'Etat membre dont le condamné est ressortissant, afin que celle-ci soit répertoriée. Un tel dispositif pose naturellement la question de la prise en compte de ces condamnations au titre de la récidive. Dans ce domaine, la France a participé à un groupe pionnier, dont les travaux ont abouti à ce que l'on appelle le casier judiciaire européen.

La réflexion la plus décisive en cours porte sur **les conflits de compétence** entre les tribunaux des Etats membres et **le principe *ne bis in idem***. Pour résoudre ces conflits, **la Commission envisage la création d'un mécanisme d'attribution des affaires à l'Etat membre le mieux placé** pour mener les poursuites. Cela suppose que l'Etat membre qui engage des poursuites dans une affaire à caractère transnational informe les autorités des Etat membres concernés. Ensuite, si les autres Etats manifestent le souhait d'engager également des poursuites, un mode de concertation et de règlement du différend doit être mis en place et des aménagements juridiques seront indispensables dans les Etats qui sont régis par le principe de légalité des poursuites. Un contrôle juridictionnel de cette attribution des affaires devrait en outre être ouvert au bénéfice des personnes concernées.

Le principe *ne bis in idem*, qui figure dans les accords de Schengen, doit également être réexaminé en vue d'éliminer toute dérogation. A cet égard, l'arrêt de la Cour de justice du **9 mars 2006**, dans l'affaire ***Van Esbroeck***, trace la voie. Un ressortissant belge condamné en Norvège pour importation illicite de produits stupéfiants avait été condamné pour les mêmes faits en Belgique. Une question préjudicielle a été posée sur la notion de « mêmes faits », afin de savoir s'il fallait entendre la matérialité ou la qualification juridique des faits. Le juge européen développe une conception communautaire, radicalement différente de la notion d'infraction visée dans les instruments internationaux, tels que la CEDH. La notion communautaire s'explique par les objectifs même de la Communauté. En effet, le « droit à la libre circulation n'est utilement garanti que si l'auteur d'un acte sait que, une fois condamné et sa peine purgée, ou, le cas échéant, après avoir été définitivement acquitté dans un Etat

membre, il peut se déplacer à l'intérieur de l'espace Schengen sans avoir à craindre des poursuites dans un autre Etat membre au motif que cet acte constitue une infraction distincte dans l'ordre juridique de ce dernier Etat membre ».

D'autres situations posent également question, telle celle de ce Français, dont la presse s'est fait l'écho en août dernier. Condamné en Belgique à seize ans de réclusion criminelle pour meurtre, alors qu'il avait bénéficié d'un non-lieu en France, il purge sa peine en Belgique suite à une remise par la justice française sur mandat d'arrêt européen.

Cette affaire illustre combien les enjeux de la construction d'un espace de justice, de sécurité et de liberté ne touchent pas seulement l'entraide, mais tous les aspects du droit pénal et de la procédure, ainsi que les droits fondamentaux. Améliorer la coopération ne suffit pas, l'harmonisation des législations et la normalisation du fonctionnement des systèmes judiciaires sont indispensables à la cohérence de l'espace judiciaire européen.

2/ La normalisation fondement d'un espace judiciaire européen cohérent

Les deux ordres juridiques, droit de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme, conjuguent leurs effets en vue de la convergence du droit et de la procédure ainsi que de la normalisation du fonctionnement des systèmes judiciaires.

Par leur effet direct et leur primauté, le droit communautaire et le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme remodelent peu à peu les ordres juridiques nationaux dans l'espace de l'Union.

A partir de ce socle juridique façonné depuis plusieurs décennies, l'espace judiciaire européen trouve une solide fondation. Les propos qui vont suivre porteront sur les différentes facettes de cette normalisation en cours : l'élaboration d'un droit commun, l'élaboration d'une culture judiciaire et de normes communes de procédure et d'administration de la justice et, enfin, l'émergence d'une communauté de juges européens.

2.1 Vers un droit commun ?

Il n'est pas inutile de s'interroger tout d'abord sur la signification des termes qui touchent à la perspective d'un droit commun : coordination, harmonisation, unification ou encore uniformisation.

La coordination consiste à éliminer les contrastes substantiels aux fins d'améliorer la coopération, elle porte sur les effets des normes, mais pas sur les normes elles-mêmes.

L'harmonisation conduit à une adaptation des droits nationaux en vue d'objectifs et de résultats imposés.

L'unification suppose une intégration juridique plus poussée tant sur le fond que sur la forme du droit.

L'uniformisation, enfin, impose une norme unique sur la forme et sur le fond.

La construction européenne oscille, d'un secteur à l'autre, entre coordination et uniformisation, répondant ainsi, de façon plus ou moins cohérente, à la dialectique de l'unité dans la diversité.

2.1.1 La convergence du droit privé

Si convergence du droit privé il y a, ce n'est pas en raison d'une compétence communautaire dans ce domaine.

Jusqu'à présent, le droit communautaire n'affecte le droit privé qu'à la marge.

La protection du consommateur en fournit un exemple avec la directive sur les produits défectueux. Cependant, au-delà de mesures sectorielles, la perspective d'une harmonisation du droit privé est apparue depuis quelques années dans les travaux menés par la Commission européenne. La base juridique de cette démarche consiste à éliminer les entraves au marché intérieur. La Commission mène des travaux afin d'élaborer un **cadre commun de référence pour le droit des contrats**. Il est tantôt présenté comme une rationalisation de l'acquis communautaire en droit des contrats, comme une boîte à outil pour interpréter les instruments communautaires, tantôt présenté comme un instrument optionnel, c'est-à-dire un code des contrats susceptible d'être choisi par les parties pour des échanges transfrontaliers.

L'intérêt d'un **code optionnel** est mis en doute tant par les partisans d'un **code civil européen** que par ses détracteurs. Les débats académiques sur le code civil européen sont passionnés. Ses détracteurs peuvent, à juste titre, soutenir que le principe d'un code européen est en contradiction avec la diversité que souhaite maintenir l'Union européenne. La diversité des systèmes de droit privé favorise en outre une forme de **concurrence et d'adaptation permanente du droit** et de la procédure aux évolutions économiques et sociales dans le contexte de la globalisation. Ce phénomène conduit d'ailleurs souvent la jurisprudence à adopter des solutions convergentes, en dépit de systèmes juridiques différents.

Ce constat révèle le **caractère profondément politique de l'unification du droit privé**. La dimension symbolique d'un code civil est incontestable. Le code civil français n'a-t-il pas souvent été présenté comme la véritable constitution de la France ? Un code européen, fusse-t-il limité au seul droit des contrats, devra reposer sur la volonté politique d'exprimer des valeurs à travers lesquelles s'unifie un peuple. Le marché unique et l'élimination des obstacles à la libre circulation des produits, des acteurs économiques, des capitaux trouvent ici leur limite et ne sauraient justifier qu'il soit procédé à une unification en catimini, sans débat démocratique.

2.1.3 Le rapprochement des législations pénales

Le rapprochement des législations pénales, notion synonyme d'harmonisation, doit permettre à la fois de **faciliter la coopération**, mais aussi de **mettre en place une véritable politique européenne de lutte contre la criminalité**.

Cette double dimension, nécessaire à la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice figure dans le Traité d'Amsterdam. Le rapprochement des législations pénales permet tout d'abord de réduire l'une des difficultés principales de la coopération judiciaire : la **double incrimination**.

D'ailleurs, le Conseil de l'Europe œuvre aussi pour le rapprochement des législations pénales dans la même perspective. De nombreuses conventions ont été adoptées : sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime, sur la protection de l'environnement par le droit pénal, sur la corruption ou sur la cybercriminalité. Au-delà des enjeux de la double incrimination, des travaux bien plus ambitieux ont été lancés pour **un code pénal européen type**, mais n'ont pas abouti à ce jour.

Le rapprochement des législations pénales rend également possible une véritable **politique européenne de lutte contre la criminalité**. La convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, la décision cadre du 28 mai 2001 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement illustrent la nécessité d'harmoniser les législations pénales pour réprimer tant les fraudes communautaires que les atteintes à la monnaie et aux moyens de paiements dans le contexte de l'union monétaire. La volonté de recueillir des données statistiques comparables en matière pénale, exprimée cet été par le Vice-président de la Commission, M. Franco Frattini, témoigne également de l'intérêt d'une correcte identification des incriminations.

Au-delà des incriminations elles-mêmes, la Cour de justice de Luxembourg a, comme il a été dit en première partie de cet exposé, fait prévaloir l'identité des faits dans l'affaire *Van Esbroeck*. La liberté de circulation des individus, et parmi eux des délinquants, et la cohérence de l'espace judiciaire européen appellent en quelque sorte de facto au rapprochement des législations et à leur application uniforme.

Pourtant, comme le droit privé, **le droit pénal ne ressort pas de la compétence communautaire**. Jusqu'à présent étaient seulement reconnus un effet négatif ou positif du droit communautaire sur le droit pénal national. On parle **d'effet négatif** lorsqu'un Etat membre doit s'abstenir d'adopter des dispositions pénales contraires au droit communautaire. La France a ainsi été condamnée en manquement par la Cour de justice dans de nombreuses affaires portant sur la législation sur la publicité des boissons alcooliques, considérée comme une mesure de restriction quantitative à l'importation des produits alcooliques en provenance d'autres Etats membres. **L'effet positif** conduit les Etats membres à adopter des mesures actives afin d'assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire.

L'arrêt rendu par la Cour de justice le 13 septembre 2005 a profondément remis en cause ce principe. En effet, annulant une décision cadre, donc du 3^{ème} pilier, du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal au motif que le contenu de cette mesure, la protection de l'environnement, relevait du premier pilier et aurait dû faire l'objet d'une directive, **la Cour de justice a, en des termes prudents et restrictifs, reconnu au législateur communautaire le pouvoir d'imposer aux Etats de prévoir des sanctions pénales**, pourvu que l'application de sanctions pénales « constitue une mesure indispensable » et qu'il les estime « nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement ».

Assurer l'effectivité d'une norme, qui exprime une valeur, en l'espèce celle de la protection de l'environnement, marque autant la nature du droit pénal que celle du droit privé. L'harmonisation du droit pénal, au-delà de la coopération, au-delà d'une politique de lutte contre la criminalité, est aussi l'expression d'une communauté de valeurs. L'abolition de la peine de mort, inscrite à l'article 1^{er} du sixième protocole de la Convention européenne des droits de l'homme, en est l'illustration la plus manifeste, puisqu'à ce jour la peine de mort n'existe plus en Europe. Tant dans le domaine des incriminations que des sanctions, **le droit**

pénal est porteur de valeurs et garant de l'effectivité de politiques engagées. Son harmonisation relève donc aussi de la **volonté de fonder une communauté politique.** Comme cela est souvent le cas lorsque la volonté politique fait défaut en Europe, les juges sont les garants des promesses formées dans les traités.

2.2 Vers une culture judiciaire et des normes communes

2.2.1 La normalisation sous l'effet de la CEDH

Si chaque Etat européen est doté d'un système de justice hérité de ses traditions juridiques, politiques et culturelles, il est indéniable que les procédures en vigueur ont subi la profonde influence de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence qui en est issue depuis quelques décennies.

Ainsi, dans l'espace judiciaire européen élargi que compose le Conseil de l'Europe, des normes et une culture judiciaires communes ont vu le jour. La justice pénale fournit pléthore d'illustrations.

De **l'article 5**, qui garantit **la liberté individuelle**, ont été dégagés des principes touchant à la privation de liberté :

- le droit pour la personne détenue d'être aussitôt traduite devant un juge, avec l'arrêt du 29 novembre 1988 Brogan c. Royaume-Uni,
- le droit pour la personne détenue d'être jugée dans un **délai raisonnable** ou d'être libérée durant la procédure, posé par les arrêts Yagci et Sargin c. Turquie et Mansur c. Turquie du 8 juin 1995.

De **l'article 6** sur le droit au **procès équitable** est issue une abondante jurisprudence, qui a remodelé la procédure et l'organisation judiciaire françaises, mais aussi celles de la plupart de nos voisins. On peut énumérer :

- le **droit d'accès à un tribunal**, qui a donné lieu à plusieurs condamnations de la France, depuis l'arrêt Poitrimol du 23 novembre 1993 à l'arrêt Papon du 25 juillet 2002. L'obligation posée par l'ancien article 583 du code de procédure pénale, qui imposait à celui qui s'était pourvu en cassation de se constituer prisonnier la veille de l'audience, faute de quoi il était déchu de son pourvoi, a été jugée disproportionnée. Cet article a finalement été abrogé par la loi du 15 juin 2000.
- Le **droit d'être jugé dans un délai raisonnable** affecte autant la justice civile que la justice pénale. Une obligation de célérité de la justice pèse sur les Etats, comme l'a rappelé la Cour dans l'affaire Delgado c. France le 14 novembre 2000.
- **L'impartialité des juridictions** est définie, dans toutes ses dimensions, par de nombreux arrêts. L'incompatibilité des fonctions de poursuites et de jugement a été posée dans l'arrêt Piersack c. Belgique le 1^{er} octobre 1982. en appliquant directement la Convention, la Cour de cassation a d'ailleurs développé plusieurs aspects de l'impartialité, les incompatibilités verticale, entre la première instance et l'appel (Cass crim 27 mars 1991), horizontale, par la connaissance des faits à un même degré de juridiction, par exemple, ne peut siéger dans une cour d'assises le magistrat qui avait

déjà porté dans la procédure de divorce de l'accusé une appréciation sur le caractère violent de celui-ci (Cass crim. 16 octobre 1991), et enfin transversale, par la connaissance de faits connexes dans des actions différentes à des degrés différents, par exemple, ne peut siéger dans une chambre des appels correctionnels le magistrat qui, dans une instance civile, s'est déjà prononcé sur tout ou partie des faits qui ont motivé le renvoi en correctionnelle (Cass crim. 5 novembre 2003).

- En vertu de la **notion d'équité de la procédure**, la place du ministère public dans la procédure de cassation a dû évoluer. La France a été condamnée à plusieurs reprises, en particulier à l'occasion des affaires Reinhardt et Slimane-Kaïd le 31 mars 1998. L'avocat général ne peut plus assister au délibéré, il doit communiquer ses conclusions afin que les parties soient en mesure d'y répondre et les parties comme l'avocat général sont destinataires d'un rapport unique de la part du conseiller rapporteur.

Bien d'autres exemples pourraient être fournis dans le domaine civil, pénal, dans le domaine disciplinaire également. Les principes dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme offrent ainsi un terrain commun, une culture commune aux praticiens du droit de toute l'Europe.

2.2.2 Qualité de la justice, normes minimales et évaluation

Toutefois, cette culture commune des droits fondamentaux n'est pas assimilable à une norme commune. Des écarts subsistent entre les niveaux de garantie appliqués entre les différents Etats dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi dans le cadre plus restreint de l'Union européenne.

Ce furent d'ailleurs l'un des obstacles à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union. Bien des conjectures sont possibles quant aux normes appliquées par les autres Etats membres et la méfiance revient naturellement lorsqu'un ressortissant de notre Etat fait l'objet de poursuites dans un autre pays.

L'adoption de normes minimales communes, c'est-à-dire de standards contraignants apporterait une solution.

Dans cette perspective, une proposition de décision cadre relative à des **garanties procédurales minimales dans les procédures pénales** a été formulée par la Commission européenne le 28 avril 2004.

Loin d'entraîner un nivellement, ces garanties minimales renforceraient la plupart des dispositifs existants : droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat avant de répondre à toute question relative aux accusations, garantie de la fidélité de la traduction de l'interprétation appuyée par un enregistrement audio ou vidéo, droit à « une attention particulière » pour « tout suspect incapable de comprendre ou de suivre le contenu ou la signification de la procédure en raison de son âge ou de son état mental, physique ou émotionnel » en sont la preuve.

Un autre volet en matière de garanties minimales a été ouvert par la Commission le 26 avril 2006 avec le Livre Vert sur **la présomption d'innocence**. Il s'agit désormais d'examiner les garanties liées à l'administration de la preuve et, dans un premier temps, de cerner l'appréhension de la notion de présomption d'innocence dans les Etats membres.

A ce jour, les Etats membres se montrent moins prompts à adopter de telles normes contraignantes qu'à mettre en œuvre des instruments répressifs, comme le mandat d'arrêt européen ou le mandat d'obtention de preuves. **Un équilibre est pourtant indispensable entre l'efficacité des outils répressifs et l'application de normes minimales en matière de droits fondamentaux**, faute de quoi le principe de reconnaissance mutuelle ne pourra prospérer.

Corollaire de cette normalisation, **l'évaluation de la mise en œuvre des politiques européennes dans le secteur de la justice** est aussi à l'ordre du jour.

Quelle que soient la terminologie employée par souci de respect de la souveraineté nationale, l'évaluation ne peut se restreindre à la seule mise en œuvre d'un instrument communautaire, elle concerne souvent le système judiciaire et sa qualité de façon générale.

En ce sens, le Parlement européen a recommandé, en 2005, l'adoption d'une **Charte de qualité de la justice pénale**, qui porterait tant sur l'indépendance de la justice, l'application des normes du procès équitable que sur le déroulement de la procédure et l'exécution des peines.

Des obligations de résultat seraient posées quant aux délais des procédures.

Le respect de cette Charte serait garanti par un mécanisme d'évaluation mutuelle. L'évaluation par les pairs, par des hautes personnalités indépendantes, l'implication de **l'Agence européenne des droits fondamentaux** et la création d'un **Forum permanent de l'évaluation** sont envisageables.

Toutefois, jaloux de leur souveraineté dans un domaine désigné il y a encore peu d'« affaires intérieures », les Etats membres demeurent réticents. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, les réactions suscitées par les rapports du Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe témoignent de la sensibilité politique des enjeux.

2.2.3 Efficacité : vers des normes communes d'administration de la justice

Constatant de même, que le seul contrôle juridictionnel exercé par la Cour européenne des droits de l'homme était insuffisant à garantir la qualité de la justice dans son ensemble, le Conseil de l'Europe a mis en place la **Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice**, la CEPEJ, en 2002.

Il a ainsi voulu établir une **instance innovante pour mettre en œuvre les standards européens et pour améliorer la qualité de la justice**.

Cette instance a pour mission de proposer des solutions concrètes en matière d'organisation de la justice, en tenant compte des usagers, afin de prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

En préalable à toute préconisation, les membres de cette commission ont conçu une grille d'évaluation des systèmes judiciaires. En effet, il apparaissait d'abord indispensable de s'entendre sur ce qu'est une juridiction, un juge, une décision de justice, afin de se comprendre et de pouvoir collecter des données qui ont du sens. Un premier rapport sur les

systèmes judiciaires européens a été publié en 2005 et a permis notamment de comparer le nombre de juges et de procureurs, leur rémunération et la dépense publique en faveur de la justice. Cette année, la CEPEJ a mis à la disposition des autorités judiciaires une liste d'indicateurs pour la gestion du temps dans les tribunaux. Elle constitue un outil pour collecter l'information pertinente, l'analyser et réduire les délais indus.

2.3 Vers une communauté de juges

2.3.1 Les enjeux de la formation

Culture commune des droit fondamentaux et connaissance des instruments européens ne suffisent pas à créer un espace judiciaire européen.

L'effectivité que leur donnent les praticiens, la dynamique qu'ils leur insufflent en les appliquant est déterminante. Si l'information sur les droits fondamentaux, la coopération judiciaire et les systèmes judiciaires est largement disponible, en particulier sur internet avec les sites du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et les sites nationaux, le **rôle de la formation** dans ce domaine est majeur, ainsi que le souligne la Commission européenne dans une **communication faite le 29 juin 2006**. La formation des personnels judiciaires, qui demeure la prérogative des Etats, doit intégrer, et de la façon la plus pragmatique possible, la dimension européenne de la justice.

Partager une même culture judiciaire et animer un espace de justice nécessitent, en outre, une meilleure connaissance des différents systèmes judiciaires et une plus grande pratique des langues étrangères. Ces deux axes de formation se conjuguent avec la connaissance du droit européen.

En plus des structures de formation nationale, **des structures européennes** offrent une large palette de formations : l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht et l'Académie de droit européen de Trèves (ERA) notamment. Créé en 2000, le **Réseau Européen de Formation Judiciaire** fonctionne désormais avec l'aide d'une structure permanente à Bruxelles et propose un riche catalogue de formation à travers l'Europe. Il est également chargé de coordonner le programme d'échange des autorités judiciaires, qui permet à des magistrats en cours de formation initiale comme en formation continue de partir en stage dans des juridictions européennes. La multiplication de ces échanges directs favorise une meilleure compréhension mutuelle et permet aussi à certains magistrats d'acquérir des compétences en matière de coopération dans le cadre de leur activité juridictionnelle quotidienne.

2.3.2 Le rôle des divers réseaux européens

Les échanges directs entre praticiens du droit, qu'ils soient juges, procureurs, avocats, greffiers, greffiers en chef, contribuent à l'émergence d'une communauté de juristes. De nombreuses initiatives ont vu le jour afin de créer ces échanges, de les coordonner au sein d'associations, souvent désignées sous le terme de réseaux. Les conseils supérieurs de justice, les cours constitutionnelles, les conseils d'Etat, les juges de la concurrence ou les juges de l'environnement ont ainsi formé des réseaux. Prenons l'exemple du réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, que j'ai eu l'honneur de présider depuis sa création en 2004 jusqu'au mois de juin 2006.

Ce Réseau s'est assigné plusieurs objets, que ses deux premières années d'activité, ont amorcé avec succès. En voici les résultats :

- **Constituer un espace de discussion entre les présidents de cours suprêmes européennes.** La création même du Réseau a été l'occasion pour les présidents des Cours suprêmes de développer des relations personnelles, qui pouvaient exister dans le cadre bilatéral ou encore dans celui du Conseil de l'Europe.
- **Renforcer les relations des cours suprêmes entre elles.** Outre le dialogue entretenu par les présidents, les échanges personnels au sein du Réseau sont renforcés par des stages : quinze échanges ont ainsi été organisés en 2005. Une vingtaine d'autres juges participeront individuellement aux travaux de leurs collègues d'une autre cour suprême cette année, en lien avec le Réseau européen de formation judiciaire, chargé de coordonner le Programme européen d'échanges des autorités judiciaires pour l'ensemble des juges et procureurs de l'Union Européenne.
- **Comparer et rapprocher les méthodes de jugement, créer une communauté de pensée et de valeurs entre les différents ordres juridictionnels des Etats membres de l'Union européenne.** L'échange d'informations et de jurisprudence, transmis par les correspondants désignés dans chaque Cour suprême, favorise le développement de la méthode comparative. Ainsi les décisions des cours nationales rendues sur les questions de droit européen, de même que les grandes décisions des Cours de Luxembourg et Strasbourg se trouvent récapitulées dans la Revue de l'Observatoire du droit européen.
- **Travailler sur des thèmes communs à ces juridictions.** Dès la conférence inaugurale, le 10 mars 2004, le Réseau a débuté ses travaux sur le thème de «La représentation et la défense des parties, spécialement en matière pénale, devant les Cours suprêmes dans l'Union européenne ». La conférence de Varsovie de juin 2006 portait sur «Les relations entre la Cour suprême et le pouvoir exécutif».
- **Favoriser l'insertion dans l'architecture judiciaire de l'Europe et instaurer des relations avec les institutions de l'Union européenne.** Les relations avec les instances européennes ont été développées dès la création du Réseau, grâce à l'octroi d'une subvention et se sont poursuivies à l'occasion de plusieurs visites du Président du Réseau à Bruxelles, tant auprès de la Commission, du Parlement, que du Conseil européens. Le Réseau a été associé aux consultations engagées par la Direction générale Justice, Liberté, Sécurité, en tant qu'expert de la mise en œuvre du droit. Ce dialogue avec les instances européennes instaure une véritable collaboration avec les autres pouvoirs, l'exécutif et le législatif européens.

Ainsi de nouvelles méthodes de travail voient le jour à l'échelon européen : elles touchent le fond du droit, mais aussi les méthodes d'administration et d'organisation de la justice et la collaboration avec les autres pouvoirs. Ce travail en Réseau apparaît comme une étape vers la mise en place d'une véritable architecture judiciaire européenne. En effet, si le droit appelle une mise en cohérence, les institutions judiciaires qui en sont chargées devront l'être aussi à long terme.

Conclusion : vers une architecture globale des institutions judiciaires européennes ?

Réfléchir ensemble à nos positions institutionnelles respectives, comparer nos modes de fonctionnement, procéder à des évaluations réciproques, tendre vers des pratiques communes, créer une doctrine juridictionnelle partagée, construire une déontologie unique sont des démarches complémentaires indispensables.

Alors pour constituer une véritable communauté de juges européens, ne faudrait-il pas franchir une étape institutionnelle que n'avait pas prévu le projet de traité constitutionnel et proposer l'organisation d'un pouvoir judiciaire européen. Par exemple, une forme de Conseil judiciaire qui procéderait aux nominations des juges des juridictions européennes à partir de critères de qualification objectifs appliqués selon une procédure de désignation transparente. Ce Conseil pourrait également organiser la formation des juges au niveau européen et formuler les éléments d'une déontologie commune.

En conclusion de cette longue introduction, je forme le vœu plus immédiat qu'à l'issue de ce colloque sur les institutions européennes, vous soyez convaincus d'être des acteurs essentiels de la construction européenne dans sa dimension la plus fondamentale : l'expression et la réalisation de valeurs communes fondatrices au service des citoyens européens.