



DELEGATION
POUR
L'UNION EUROPEENNE

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Paris, le 16 mai 2006

LE PRESIDENT

Intervention de M. Hubert HAENEL

« LES VOIES DE LA COHÉRENCE »

Jeudi 18 mai 2006

—

« En France, tous les procès se terminent par celui de la Justice ».

Une nouvelle fois, ce constat d'André Frossard se vérifie et la France connaît une nouvelle mise en cause de la Justice, spectaculaire dans son ampleur compte tenu du nombre de personnes concernées, mais finalement peu nouvelle quant à sa nature.

Et, à nouveau, notre procédure pénale fait figure de principal accusé.

En réalité, ces problématiques se rejoignent autour du débat sur la « crise » de la Justice. Encore le terme est-il impropre, car la crise est en principe un état temporaire alors que le malaise et la critique de la justice perdurent depuis de nombreuses années, selon un processus désormais bien rodé.

Chaque fois, le processus est le même. A la suite d'une erreur, libération d'un dangereux criminel comme dans l'affaire du Chinois, incarcération de personnes qui se révèlent innocentes, crime horrible commis par un multirécidiviste incarcéré à de nombreuses reprises, la justice est mise en accusation, son fonctionnement est critiqué.

En général, la seule solution que l'on trouve pour faire face à cette situation consiste à réformer la procédure pénale.

Le législateur remet alors sur le métier le régime de la garde à vue, celui de la détention provisoire. Tantôt, il crée un nouveau contrôle, tantôt il en supprime un. Tantôt, il allonge les délais des gardes à vue et des détentions, tantôt il les raccourcit.

Comme les juges, le législateur est soumis à une extraordinaire pression qui impose des réponses immédiates, visibles, donc le vote d'une loi, si possible une « grande loi ».

Ladite loi est donc préparée dans un jeu de rôles parfaitement prévisible : les avocats en appellent au respect de la présomption d'innocence, les policiers demandent une justice efficace, les magistrats rappellent que les réformes sans moyens sont toutes vouées à l'échec.

Or, le principal effet de ce processus est que la Justice n'est ni plus laxiste ni plus répressive, mais essentiellement plus complexe.

Et le principal dysfonctionnement de la Justice est peut-être celui-là.

La multiplication et la stratification des réformes parcellaires rendent l'ensemble du système illisible pour les citoyens.

Et précisément, la procédure est là pour protéger les individus et chacun est censé en connaître au moins les grandes lignes. On en est loin.

En réalité, ces réformes constantes de la procédure permettent de faire l'économie d'autres remises en cause, peut-être plus lourdes de conséquences pour les acteurs de la justice.

Il n'est pas nécessaire de s'appesantir longtemps sur les dysfonctionnements de la Justice :

– sa lenteur d'abord : elle est à l'origine de bien des déboires ; incarcérer un innocent pendant trois mois est grave, mais comment qualifier son incarcération pendant deux ou trois ans ?

Face à cette lenteur, on a inventé au cours des dernières décennies le « traitement en temps réel ». L'expression, qui désigne les procédures accélérées, a quelque chose de paradoxal, dès lors que plus le temps est bref moins il est réel... Mais aujourd'hui ces procédures sont elles aussi montrées du doigt car elles constitueraient une « justice d'abattage » ;

– l'insuffisance des moyens demeure réelle malgré des progrès substantiels au cours des dernières années ; les magistrats ont souvent trop de dossiers, à tous les niveaux de la hiérarchie et ces dossiers ne reçoivent pas toute l'attention qu'ils mériteraient. Ainsi, dans l'affaire d'Outreau, on a pu constater que 50 à 60 magistrats avaient, d'une manière ou d'une autre, été associés aux décisions concernant les prévenus ;

– on demande aujourd'hui beaucoup plus à la justice qu'hier. Elle intervient dans un nombre toujours croissant de domaines et si l'on peut critiquer l'inflation législative, il faut aussi noter qu'elle répond à une inflation judiciaire qui impose de prendre en compte les situations

nouvelles. Il n'est plus de victime qui n'attende une réponse judiciaire et plus précisément une réponse pénale.

Comment en sortir ?

D'abord, on peut noter, même si c'est une maigre consolation, que de vrais progrès ont aussi été accomplis dans le fonctionnement de la justice et que, si les lois sont parfois néfastes, elles marquent aussi des avancées.

Ainsi, sans l'appel en matière criminelle, qui ne date en France que de 2000, je le rappelle, et qui a été une initiative du Sénat dans la loi sur la présomption d'innocence, où en serions-nous sur l'affaire d'Outreau ?

– S'agissant de la procédure pénale, il paraît urgent d'arrêter les « ajustements ». Prévoir une nouvelle intervention de la Chambre de l'instruction, augmenter le nombre de juges qui participent aux décisions sur la détention provisoire ne peut servir à rien si ces juges ont de multiples autres tâches et qu'ils ne peuvent que feuilleter le dossier avant de statuer...

Il semble désormais qu'on n'évitera pas une remise à plat de cette procédure, afin de tenter de rebâtir un système cohérent et surtout compréhensible.

Mais une telle évolution ne sera jamais possible que si l'on cesse de se focaliser sur le binôme « procédure accusatoire – procédure inquisitoire ».

Plutôt que de ressasser ce vieux débat, nous devrions regarder les systèmes de nos voisins européens, mais aussi les systèmes qui se

construisent dans les juridictions internationales comme la Cour pénale internationale.

Non, notre système judiciaire ne repose plus uniquement sur l'aveu, reine des preuves, comme on continue à le dire.

Non, un système plus contradictoire n'implique pas nécessairement la mise en place d'une justice réservée aux riches.

La réforme de la procédure pénale ne sera possible que si nous savons sortir de réflexes conditionnés liés aux fonctions que nous exerçons dans la société.

À titre d'exemple, on a beaucoup crié à l'atteinte aux libertés face aux mesures prises pour lutter contre la criminalité organisée, le terrorisme.

Il faut pourtant bien que la société prenne en considération la diversification des formes de criminalité et utilise les moyens scientifiques qui sont désormais à sa disposition pour lutter contre ces phénomènes.

La prochaine réforme de la procédure pénale ne devra pas être libérale ou répressive.

L'essentiel est de se doter de règles claires et pérennes, qui ne sont pas constamment remises en cause sous prétexte qu'elles n'ont pas empêché un innocent d'être emprisonné ou un coupable d'être relâché. La procédure n'empêchera jamais l'erreur de jugement.

Faudra-t-il supprimer le juge d'instruction ? Peut-être que la redéfinition de son rôle devra être envisagée.

Mais on se leurrerait gravement en pensant qu'il s'agirait de la « mère de toutes les réformes », du remède miraculeux contre la crise de la justice. Quantité d'instructions sont menées à leur terme dans de bonnes conditions et aboutissent à des condamnations non contestées...

Par ailleurs, bien des choses peuvent être faites sans l'intervention de la loi, sans attendre la remise à plat de notre procédure pénale.

On dit par exemple qu'on va regrouper les juges d'instruction. Qu'attend-on pour le faire ? D'ores et déjà, le législateur a supprimé les dispositions du code de l'organisation judiciaire qui prévoyaient la présence d'un juge d'instruction dans chaque TGI. Il est donc parfaitement possible d'opérer des regroupements sans passer par la loi.

Au-delà de la révision de notre code, il faudra bien s'interroger aussi sur notre organisation :

– carte judiciaire : le sujet resurgit périodiquement, mais finalement on constate peu d'évolutions sinon la création de juridictions spécialisées dans quelques grands tribunaux. Ne doit-on pas aller plus loin pour rationaliser l'organisation de la justice ?

– recrutement, formation, légitimité, responsabilité des magistrats : il est indispensable de s'interroger sur ces questions. Nos magistrats sont-ils bien formés, préparés à affronter des affaires très complexes ou chargées d'enjeux psychologiques très lourds ? A l'évidence non. Un jeune homme ou une jeune femme de 25 ou 27 ans, brillamment diplômés de l'École nationale de la magistrature sont-ils pour autant aptes à juger ? N'avons-nous pas à apprendre des pays dans lesquels on ne peut devenir juge qu'après avoir exercé un autre métier, après avoir déjà vécu ?

Notre système de responsabilité des magistrats, avec son CSM composé majoritairement de magistrats, donne-t-il toutes les garanties nécessaires ?

Rien ne serait pire que de solder l'affaire d'Outreau en modifiant uniquement les règles de la détention provisoire en France. Cela montrerait que nous n'avons rien appris du passé, que nous ne sommes pas prêts à des évolutions véritables.

Dès lors, quelles pourraient être les voies d'une plus grande cohérence de notre procédure pénale ?

Je voudrais proposer **trois** lignes directrices qui pourraient permettre de garantir une meilleure cohérence de notre procédure pénale.

Tout d'abord, le premier principe de cohérence tient à l'équilibre entre liberté et sécurité, entre respect des droits de la défense et l'efficacité de la répression, à tous les stades de la procédure.

En effet, à plusieurs reprises par le passé, cet équilibre a été partiellement rompu, l'idéologie ayant bien souvent pris le pas sur la volonté de moderniser nos procédures.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de renforcer les droits de la défense.

Je pense notamment à la question de la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue, à l'enregistrement audiovisuel ou sonore des interrogatoires des personnes placées en garde à vue, ou encore à une meilleure implication de l'avocat lors de l'instruction, notamment pour la demande des expertises, afin de garantir l'« égalité des armes » entre les parties.

En ce qui concerne la détention provisoire, je crois aussi qu'il convient de s'interroger sur le fait de donner le pouvoir de décider du placement en détention provisoire à une juridiction collégiale, sur la suppression du motif tiré de l'atteinte à l'ordre public ou encore sur l'instauration d'un réexamen régulier du bien-fondé de cette mesure.

Mais les avancées en matière de droits de la défense ne peuvent avoir un sens que si elles s'accompagnent d'un renforcement parallèle des pouvoirs d'enquête.

En effet, le renforcement nécessaire des droits de la défense ne doit pas être la source d'une nouvelle injustice que subiraient les victimes et la société.

Ainsi, comme vous le savez, j'ai milité, lors de l'adoption de la loi sur la présomption d'innocence, pour un meilleur équilibre entre les droits de la défense et l'efficacité de la répression. Et, dans la loi du 4 mars 2002, nous sommes parvenus à définir un meilleur équilibre, avec par exemple la reconnaissance d'un droit d'appel du Parquet d'une décision d'assises prononçant l'acquittement.

L'égalité des armes ne se divise pas. Accroître les droits de la défense au nom de l'égalité des armes est une évolution heureuse à condition de ne pas créer une nouvelle inégalité, au détriment cette fois de la société.

Je pense aussi qu'il est nécessaire de renforcer la prise en compte des victimes dans le cadre de la procédure pénale, notamment en matière de suivi et de réparation, en s'inspirant de ce qui existe dans de nombreux pays étrangers.

Enfin, il me paraît indispensable de revoir le régime d'application des peines, qui constitue le véritable point noir de notre procédure pénale, notamment en généralisant l'expérience des bureaux d'exécution des peines dans les juridictions.

Ensuite, **donner une meilleure cohérence à notre procédure pénale**, cela nécessite surtout de définir **une véritable politique pénale**, claire, lisible et cohérente pour nos concitoyens, accompagnée des moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

C'est la raison pour laquelle je ne suis pas favorable à la rupture du lien entre le Parquet et la chancellerie.

Sauf à renoncer au principe de l'opportunité des poursuites, la définition de la politique pénale doit continuer à relever du gouvernement, sous le contrôle du Parlement. Dans le cas contraire, le risque serait grand d'avoir autant de politiques pénales que de Parquets, ce qui porterait atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la justice.

Une politique pénale cohérente c'est aussi une politique qui s'accompagne des moyens nécessaires, tant humains que financiers.

Ayant été, pendant de nombreuses années, rapporteur sur les crédits de la justice pour la commission des Finances du Sénat, je mesure très bien l'insuffisance des moyens dont disposent les juges dans notre pays.

Avec un nombre de magistrats à peu près identique à celui du début du siècle dernier et un budget de la justice qui occupe toujours une place modeste, la justice reste encore aujourd'hui en France le parent pauvre du budget de l'Etat.

Enfin, je crois que notre procédure pénale souffre, avant toute chose, de l'instabilité provoquée par les réformes successives. C'est la raison pour laquelle la troisième ligne directrice me paraît être de garantir une plus grande stabilité normative.

Lors des premières sessions de votre cycle de conférence, tous les intervenants ont déploré l'accélération du rythme des réformes de procédure pénale ces dernières années et l'instabilité juridique qui en résulte.

Comme l'a souligné le Premier Président Guy Canivet dans son propos introductif : *« notre code de procédure pénale n'a pas cinquante ans mais il a été si souvent remanié depuis dix ans que l'on peut se demander ce qu'il en reste aujourd'hui »*.

Que l'on songe, par exemple, au régime de la garde à vue ou à la détention provisoire.

Il me paraît donc indispensable de remédier à cette inflation législative, qui s'accompagne d'une dégradation de la qualité de la norme, due notamment à la multiplication de textes d'affichage, de lois « fourre-tout » et à la fréquence des modifications législatives.

Toute réforme de notre procédure pénale devrait donc se faire non dans la précipitation, mais dans la sérénité, après mure réflexion, consultation des acteurs, études d'impacts, anticipations sur les moyens.

Car est-il réellement souhaitable de faire de la réforme de la procédure pénale le thème d'un affrontement idéologique ? Ne pourrait-on pas imaginer une réforme consensuelle, qui dépasse les clivages politiques, afin de réconcilier les citoyens avec leur justice ?

Enfin, pour conclure, je voudrais souligner que **la cohérence ce n'est donc pas seulement la cohérence de notre procédure pénale au niveau national ; c'est aussi la cohérence et la complémentarité entre le droit européen en développement et le droit national.**

Il y a d'abord la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui exerce depuis longtemps une forte influence sur notre procédure pénale.

Je pourrai citer notamment l'abrogation de la procédure de contumace ou la réforme du régime des écoutes téléphoniques.

Je pourrai également mentionner l'influence sur les méthodes de travail de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Mais il y a aussi l'Union européenne qui exerce désormais une influence grandissante sur notre code de procédure pénale.

Ainsi, dans la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, un grand nombre de dispositions étaient directement issues d'actes adoptés au niveau européen, à l'image du mandat d'arrêt européen ou des équipes communes d'enquête.

Certes, les traités en vigueur ne reconnaissent pas formellement de compétence à l'Union européenne en matière d'harmonisation de la procédure pénale.

L'harmonisation en matière pénale est uniquement prévue pour le droit matériel et cela pour des domaines limitativement énumérés, comme le terrorisme, la criminalité organisée ou le trafic de drogue.

La Constitution européenne comblait d'ailleurs cette lacune puisqu'elle prévoyait l'introduction d'une base juridique spécifique en matière d'harmonisation de la procédure pénale.

Elle rendait également possible la création d'un Parquet européen et elle prévoyait de renforcer les compétences de la Cour de justice des Communautés européennes en matière pénale et de reconnaître une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux.

Toutefois, malgré l'absence de compétence expresse dans les traités, plusieurs instruments ont été adoptés ou sont en voie de l'être au niveau européen dans ce domaine.

Et ces textes sont susceptibles d'avoir un impact important sur notre procédure pénale.

Je pourrais ainsi mentionner la décision-cadre du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales, le projet de décision-cadre instituant un mandat européen d'obtention de preuves ou encore le projet de décision-cadre sur les droits des suspects.

Ce dernier texte, qui est en cours de discussion au sein du Conseil, vise ainsi à définir un socle commun de droits procéduraux accordés aux personnes suspectées d'avoir commis des infractions pénales.

Il prévoit notamment de reconnaître à toute personne le droit à l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue, le droit à l'interprétation et à la traduction de l'ensemble des pièces utiles de la procédure, ainsi que le droit d'être informée par écrit de ses droits, par une « déclaration des droits » se présentant sous la forme d'un formulaire harmonisé.

La Commission européenne vient également de présenter deux livres verts, l'un sur l'application du principe « non bis in idem » et le règlement des conflits de compétences, l'autre sur la présomption d'innocence.

Et, elle devrait publier prochainement deux autres Livres verts, l'un portant sur l'harmonisation des règles relatives au recueil de la preuve, l'autre sur les jugements rendus par défaut.

Or, certaines de ces initiatives pourraient nécessiter, si elles étaient adoptées en l'état, une profonde révision de notre code de procédure pénale.

Ainsi, est-il réellement nécessaire et souhaitable d'encadrer la marge d'appréciation du juge national pour le prononcé des peines par des lignes directrices fixées au niveau européen, comme l'envisage la Commission dans son Livre vert sur les sanctions pénales ?

Cette mesure, inspirée de la procédure anglo-saxonne et qui serait de nature à porter atteinte au principe d'individualisation des peines, excède à l'évidence ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé, à savoir renforcer la coopération judiciaire entre les États.

De même, faut-il véritablement légiférer au niveau européen afin d'harmoniser les systèmes de poursuites, les peines alternatives ou encore la libération conditionnelle, comme le propose la Commission européenne, sans considération des traditions juridiques et judiciaires qui sont très différentes entre les États membres ?

A l'inverse, il y a aussi des domaines où un renforcement de l'action européenne paraît indispensable.

Le Sénat s'est ainsi prononcé à de multiples reprises par le passé en faveur de la création d'un véritable « espace judiciaire européen » intégré avec un Parquet européen pour combattre les formes graves de criminalité transnationale, comme le terrorisme, le trafic de drogue ou la traite des êtres humains.

De même, nous nous sommes prononcés récemment en faveur d'une définition commune du principe « non bis in idem » et d'un mécanisme de règlement des conflits de compétence faisant intervenir Eurojust en cas de procédures engagées dans différents États membres concernant les mêmes faits.

A mes yeux, le meilleur moyen d'assurer une cohérence entre le droit européen en développement et le droit national c'est de garantir une application effective du **principe de subsidiarité**.

Le principe de subsidiarité, issu du droit canon, s'est vu reconnaître une valeur juridique par le traité de Maastricht.

Il signifie que l'Union européenne ne devrait intervenir « *que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* » (article 5 du traité instituant la Communauté européenne).

Il s'agit d'un principe central pour la cohérence. En effet, un modèle européen du droit cohérent et efficient, c'est aussi un modèle qui respecte les différences entre les systèmes et les traditions juridiques des États membres.

Je vous remercie.