

Cycle de conférences : “La procédure pénale en quête de cohérence”

Conférence inaugurale : “1958-2005 : Que reste-t-il du Code de procédure pénale ?”

Propos introductifs

par
Guy Canivet
premier président de la Cour de cassation

Je suis heureux d’ouvrir aujourd’hui aux côtés de M. Le Procureur général le cycle de conférences sur la procédure pénale. L’idée de cette réflexion publique sur le procès criminel est né dans la sérénité d’une concertation entre nous sur les voies d’amélioration de notre justice répressive, sur la meilleure manière de valoriser notre système, de pousser les juges à mieux exercer leur fonctions juridictionnelles, pour la Cour de cassation de se placer dans la rigueur d’un contrôle de légalité. Depuis lors le sujet de la réforme du procès pénal s’est dramatisé. La remise en cause est violente, la perspective des réformes pressantes, nous sommes sous le choc d’une émotion populaire et dans un contexte de remise en cause autant de notre système que de nos pratiques.

Dans un tel contexte, et aussi nécessaires qu’apparaissent les réformes et indispensables les réactions publiques devant l’émotion populaire, il est me semble-t-il d’autant plus indispensable de rappeler qu’une réforme, quelle qu’elle soit, et a fortiori de la procédure criminelle, si elle veut être pérenne doit se faire dans la sérénité, après mure réflexion, consultation des acteurs, études d’impacts, anticipation sur les moyens.

La loi pénale est la règle majeure qui gouverne les comportements sociaux les plus élémentaires, plus que tout autre elle doit être emprunte de sécurité, de permanence, de clarté, d’équilibre, de garanties effectives. La moindre des choses est que le citoyen ait une perception claire de ce qui est interdit et de la manière dont est jugée la transgression. Que peut-on exiger de plus élémentaire dans une démocratie !

Or notre procédure pénale est marquée par l’instabilité.

L’exemple topique est celui des droits de la personne placée en garde à vue modifiés en 2000, 2002 et 2004. Mais que dire de la composition pénale créée en 1999, et mise en application seulement en 2001, dont l’article qui la régit, a déjà été modifié à trois reprises. De la même façon, la compétence de la juridiction de proximité, instaurée seulement en 2002, a été modifiée chaque année...

Le Code de procédure pénale de 1958 n’a pas cinquante ans mais il a été si souvent remanié depuis 10 ans qu’on peut se demander ce qu’il en reste aujourd’hui. Depuis cinq ans, on assiste, comme chacun le sait ici, à un véritable déferlement de lois, dont l’énumération des plus

importantes est vertigineuse :

-15 juin 2000 : Loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes;

-15 novembre 2001: Loi relative à la sécurité quotidienne,

-4 mars 2002 : Loi modifiant la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, et, Loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé;

-9 septembre 2002 : Loi d'orientation et de programmation pour la justice;

-18 mars 2003 : Loi relative à la sécurité intérieure;

-12 juin 2003 : Loi renforçant la lutte contre la violence routière;

-9 mars 2004 : Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité;

-26 janvier 2005 : Loi relative notamment à la compétence de la juridiction de proximité

-26 juillet 2005 : Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

-12 décembre 2005, Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales,

- Enfin, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

Dans la tourmente actuelle on parle évidemment de nouvelles réformes de la procédure pénale.

Cette accélération du rythme des réformes semble démontrer que le législateur a renoncé à concevoir une révision d'ensemble de la procédure pénale et qu'il procède par ajouts et retouches, pour tenter, en reprenant l'intitulé de la loi du 9 mars 2004, d' "*adapter la procédure pénale*" à un certain nombre de préoccupations.

De manière symptomatique, l'accumulation de ces lois allonge progressivement le nombre des sections du Code de procédure pénale. Le livre quatrième du Code intitulé modestement depuis l'ordonnance du 23 décembre 1958 "*De quelques procédures particulières*" comprend désormais 26 titres. La doctrine évoque aujourd'hui le *dédoublement de la procédure pénale*, le *bouleversement* de la procédure pénale...

Ces critiques ne sont toutefois pas nouvelles. Au moment de l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale, les auteurs soulignaient déjà qu'il n'avait "*pas été pensé en toutes ses parties par un même esprit*". Robert Vouin commençait en 1959 un article ainsi : "*Athéna, "déesse dont le culte signifie raison et sagesse", naquit armée, un jour, du cerveau de Zeus. On n'en peut dire autant de ce Code de procédure pénale qui, pour célébrer les cent cinquante ans de notre Code d'instruction criminelle, prend aujourd'hui dans nos recueils la place de celui-ci, sans en*

conserver le nom”¹.

D’ailleurs, à peine le Code de procédure pénale était-il en vigueur que des ordonnances furent prises en février 1960 puis en juin 1960 pour le modifier notamment “*en vue de faciliter le maintien de l’ordre, la sauvegarde de l’Etat et la pacification de l’Algérie*”.

Robert Vouin notait en 1962 qu’il s’était constitué en dehors du Code de procédure pénale, “*sous la pression des événements, tout un système répressif d’exception qui pourrait bien se développer au point d’emporter un jour cette barrière*”².

Les réformes se sont succédé depuis dans un rythme de plus en plus soutenu. Des commissions prestigieuses se sont réunies pour proposer des révisions d’ensemble du Code de procédure pénale.

Deux ans après une réforme importante qui a abouti à la modification ou la création d’environ 400 articles du Code de procédure pénale, dont toutes les dispositions ne sont pas encore en vigueur, et alors que d’autres réformes sont déjà annoncées, il paraît plus que jamais nécessaire de réfléchir à ce que pourraient être demain les voies de la cohérence de la procédure pénale...

Le cycle de conférences qui s’ouvre aujourd’hui sera sûrement l’occasion de nourrir un débat de plus en plus vif. Que reste-t-il du Code de procédure pénale ? Cette question servira de point de départ à l’ensemble d’une réflexion qui ne fera l’impasse ni sur les moteurs des réformes, ni sur l’influence du Conseil constitutionnel, ni bien évidemment sur celle de la Cour européenne des droits de l’homme. Des éléments de droit comparé seront également apportés avant que soient envisagées “les voies de la cohérence” et que la question d’une justice européenne soit posée. Le programme qui a été bâti est riche et permettra d’avoir une vue d’ensemble des questions que suscite la procédure pénale aujourd’hui.

En ouverture de ce cycle il semble nécessaire d’évoquer les principaux facteurs d’évolution de la procédure pénale et en soulignant brièvement les bouleversements qu’elle a connus en quelques années.

I/

Plusieurs facteurs expliquent ce mouvement législatif qui n’est pas propre à la procédure pénale mais qui y est particulièrement sensible et qui plonge les professionnels dans une spirale évolutive permanente.:

- Le respect des engagements internationaux de la France;
- La volonté d’améliorer la réponse pénale;
- La prise en compte des intérêts de la victime;
- La volonté de renforcer la lutte contre la délinquance organisée;

¹ R. Vouin, Le Code de procédure pénale, JCP, 1959, I, 1477

² R. Vouin, L’application du Code de procédure pénale et le malheur des temps, RSC, 1962, p.65

De nombreuses modifications ne sont en réalité que la traduction en droit français des engagements internationaux de la France. Il faut bien évidemment souligner l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Très logiquement, certaines dispositions du Code de procédure pénale ont été modifiées à la suite de condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. Le législateur a ainsi supprimé la procédure de mise en état, qui imposait aux condamnés à une peine de privation de liberté supérieure à six mois de se constituer prisonnier avant l'examen de leur pourvoi. Il a par ailleurs abrogé la procédure de contumace et modifié les règles applicables au jugement *in absentia* en autorisant les prévenus non comparant à être représentés par leur avocat devant les juridictions correctionnelles. Il a également réglementé les écoutes téléphoniques pour mettre le droit français en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, des modifications importantes du Code de procédure pénale ont été faites à titre préventif, pour prévenir d'éventuelles condamnations de la France. C'est ainsi que la phase de l'application des peines a été progressivement "juridictionnalisée" et qu'une procédure de réexamen à la suite d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme a été introduite en matière pénale.

Des ajouts dans le Code de procédure pénale s'expliquent par ailleurs par les nécessités de la coopération pénale internationale. Différentes dispositions relatives à l'entraide pénale internationale comme celles applicables au mandat d'arrêt européen, aux équipes communes d'enquête ou à l'unité Eurojust ont ainsi été introduites dans le Code de procédure pénale.

Des préoccupations plus contingentes de gestion des flux, de lutte contre l'engorgement des juridictions pénales sont à l'origine de mutations profondes de la procédure pénale. Afin de limiter la saisine de juridictions de jugement sans augmenter le nombre des classements purs et simples, le législateur a introduit dans le Code de procédure pénale les mesures alternatives aux poursuites puis la composition pénale. Afin d'accélérer le traitement des affaires pénales, il a modifié les modes de jugement, en instaurant le juge unique, puis en augmentant progressivement son domaine de compétence. Il a introduit en matière correctionnelle la procédure d'ordonnance pénale, qui existait depuis 1972 en matière contraventionnelle. Il a enfin créé la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, dite CRPC, qui est censée réduire le temps de travail des magistrats tout en contractualisant le procès pénal.

L'amélioration de la prise en compte des intérêts des victimes d'infractions pénales depuis quelques années a entraîné par ailleurs la modification de nombreux textes. Il n'est pas nécessaire de les citer ici mais il faut souligner que le législateur a considérablement renforcé leurs droits, en améliorant l'indemnisation des dommages subis et en renforçant leur participation au cours du procès pénal à tous les stades de la procédure. Certains dénoncent désormais "*la privatisation rampante de l'action publique*"³.

³ J. Volff, La privatisation rampante de l'action publique, JCP, 2004, I, p. 1217

Les transformations de la criminalité et la volonté de renforcer, en conséquence, la lutte contre la délinquance organisée sont enfin à l'origine de nombreuses modifications de la procédure pénale : création de juridictions interrégionales spécialisées, qui modifient l'architecture des juridictions pénales, instauration des règles de procédure spéciales en matière de terrorisme, de trafic de stupéfiant et de criminalité organisée (règles dérogatoires en matière de garde à vue, de perquisitions, d'infiltration, d'écoutes téléphoniques, de sonorisations et fixations d'images de certains lieux ou véhicules).

II/

Les modifications de la procédure pénale sont telles qu'il n'est exagéré de parler de "*bouleversements*". Ceux-ci sont sensibles à tous les stades du procès pénal et concernent pour une grande part l'accroissement des pouvoirs du parquet.

Il est commun de souligner "*la montée en puissance de l'enquête*", l'accroissement des pouvoirs de la police judiciaire et de ceux du parquet. En matière de délinquance organisée, le parquet dispose de pouvoirs très importants, les actes les plus attentatoires aux libertés individuelles étant toutefois placés sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. Le rôle du juge d'instruction est progressivement réduit. Des parlementaires ont d'ailleurs déposé récemment une proposition de loi portant suppression du juge d'instruction et instituant le juge de l'enquête, chargé de contrôler les actes les plus attentatoires aux libertés. Ce serait évidemment une transformation complète du système d'administration de la preuve. Comment envisager la suppression du juge d'instruction tant sans modification du statut du parquet sans renforcer les droits de la défense au stade de l'enquête, sans reconsidérer les droits des parties civiles.

Au stade des poursuites, on assiste depuis le début des années 1980 à une diversification des réponses pénales. Cette diversification accroît les pouvoirs du parquet qui peut choisir, dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites, d'adapter sa décision sur l'action publique en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction et de la gravité des faits commis. On est passé de la personnalisation des peines à la personnalisation des poursuites.

Au stade du jugement, les nouveaux modes de jugement (ordonnance pénale, CRPC) entraînent également une "*redistribution des rôles entre le parquet et le siège*". En outre, le développement de la transaction pénale, de la médiation pénale, de la composition pénale et de la procédure de CRPC entraîne un glissement du principe de *la sanction imposée* à celui de *la sanction acceptée*.

L'application des peines complètement juridictionnalisée depuis le 31 décembre 2005, est elle-aussi en pleine mutation.

Le moment ne serait-il pas venu de procéder à une réforme d'ensemble de notre procédure, pour opter clairement entre un système accusatoire et un système inquisitoire ou définir un mode original et cohérent du procès pénal français.

Conclusion

Quoiqu'il en soit d'une telle réforme qu'il appartient au pouvoir législatif de décider, il appartient à la chambre criminelle de la Cour de cassation d'exercer un véritable contrôle de légalité sur les décisions qui lui sont soumises tant au regard du droit interne que des textes internationaux ratifiés par la France. Les magistrats, gardiens des libertés individuelles, aux termes de l'article

66 de la Constitution, doivent remplir pleinement leur mission. Dans sa décision du 2 mars 2004, le Conseil constitutionnel a fait de nombreux renvois au rôle de l'autorité judiciaire en émettant des réserves d'interprétation.

Il a ainsi rappelé que *“si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées ; qu'il appartient à l'autorité judiciaire de veiller au respect de ces principes, rappelés à l'article préliminaire du code de procédure pénale, dans l'application des règles de procédure pénale spéciales instituées par la loi”*.

Rappeler aux juges quels qu'ils soient, y compris juge d'instruction, ne semble pas une exhortation aujourd'hui inutile. Puissent-ils l'entendre et en tirer les conséquences dans leur pratique quotidienne.