

**Audience solennelle de rentrée
de la Cour de cassation
Discours de M. Jean-Louis NADAL
Procureur général près la Cour de cassation
Paris, le 8 janvier 2007**

“Nous ne sommes qu’au début de l’effort que l’Europe doit accomplir pour connaître enfin l’unité, la prospérité et la paix. Les obligations qui nous sont assignées nous imposent de nous mettre au travail sans délai. Nous avons à la fois des responsabilités immédiates et celles de préparer des transformations si importantes qu’aucun temps ne doit être perdu pour les mettre en oeuvre. La construction de l’Europe ne tolère plus de retard”.

Ainsi s’exprimait Jean MONNET le 10 août 1952 lors de la séance d’inauguration de la Haute autorité de la CECA, quelques années avant la signature du traité de Rome dont le cinquantième anniversaire sera célébré cette année.

Plus de cinquante ans après, cet appel résonne avec une toujours vibrante actualité. Il nous invite, dépositaires de l’héritage des pères fondateurs, à poursuivre la tâche.

Monsieur le Premier Ministre,

Je vous remercie très chaleureusement d’avoir répondu à notre invitation et de manifester ainsi votre considération pour cette maison,

Monsieur le Président de l’Assemblée nationale,
Monsieur le Garde des sceaux, ministre de la justice,
Madame la Ministre déléguée au commerce extérieur,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs les hautes personnalités,

Votre présence est une marque de l’intérêt que vous portez à cette Cour, à l’institution judiciaire et à ceux qui la servent. Nous y sommes très sensibles.

Vous avez bien voulu, en répondant à notre invitation, prendre part à cette célébration de l’Europe de la justice sous le signe de laquelle la Cour de cassation a placé son audience solennelle de rentrée.

Je vous remercie tout spécialement Monsieur le Président Franco FRATTINI pour votre brillant plaidoyer en faveur d’une justice européenne.

Je veux voir également dans le rassemblement d’éminentes autorités judiciaires des pays d’Europe et des hautes personnalités présidents et membres des juridictions internationales et européennes, qui nous font le grand honneur de leur présence, le symbole du partage d’un idéal commun, celui de l’accomplissement d’une Europe de la Justice à laquelle nous aspirons tous.

* *
*

Comme je viens de le dire, l'année 2007 sera marquée par la commémoration du Traité de Rome qui a donné le jour à ce qui allait devenir l'Union européenne. Bien sûr, il a déjà beaucoup été dit sur le cheminement compliqué de cette communauté qui fut pensée pour assurer durablement la paix sur un vieux continent meurtri par les guerres et dont l'objet fut d'abord d'assurer la libre circulation de quelques ressources rares avant celle des femmes et des hommes.

Dans ce processus d'intégration, le droit occupe, dès le départ, une place centrale : il faut fixer des règles à l'échange, édicter des normes, rapprocher des corpus juridiques nationaux différents.

Ce qui devient progressivement le droit communautaire et le droit de l'Union a besoin d'institutions qui veilleront à son application.

La justice a donc naturellement sa place au sein des institutions européennes, avec l'instauration du tribunal et de la Cour de Luxembourg, même si le juge national demeure un des acteurs essentiels de cette construction européenne.

C'est également la Cour européenne des droits de l'homme siégeant à Strasbourg, qui, si elle n'est pas un organe de l'Union, a profondément influencé les procédures en vigueur dans les Etats membres. L'accès direct en 1981, à la Cour européenne des droits de l'homme jusqu'alors réservée aux Etats membres a ainsi favorisé l'émergence d'une culture judiciaire commune partagée.

Ces juridictions développeront pour nos cours et tribunaux ce droit nouveau, que leur jurisprudence va considérablement enrichir et qui sera bien souvent déterminante pour le fonctionnement de nos propres institutions, la Cour de cassation en étant le vivant mais non l'unique exemple.

L'émergence enfin de l'espace judiciaire européen s'est accéléré grâce au troisième pilier par lequel sont harmonisés et simplifiés les échanges et les pratiques, avec l'institution notamment d'Europol, d'Eurojust ou encore du mandat d'arrêt européen. C'est aussi, peut-être de manière plus importante encore, un bouleversement dans nos méthodes de travail, dans notre vision du continent Européen, où l'échange, la coopération et la connaissance réciproque deviennent maintenant une démarche naturelle.

La lutte contre la criminalité organisée de type international, la lutte contre le terrorisme qui constituent des enjeux majeurs de ce siècle pour nos démocraties exigent toutefois le renforcement de la construction européenne en matière pénale. Il reste encore bien des obstacles à lever pour que l'Union devienne véritablement un "espace de liberté, de sécurité et de justice". Outre les difficultés institutionnelles que le projet de Constitution européenne aurait pu lever en permettant un véritable processus d'intégration pénale, c'est bien à une culture judiciaire commune qu'il faut parvenir, en forgeant une confiance mutuelle.

Il serait dommage que l'Europe judiciaire soit uniquement vécue comme un renoncement à la souveraineté nationale alors qu'elle est une exigence démocratique permettant d'assurer la sécurité de l'ensemble des habitants des pays d'Europe. C'est à ce prix qu'ils se vivront comme de véritables citoyens européens.

Ainsi, au-delà de l'accroissement des moyens de la coopération, au-delà de l'harmonisation des législations pénales européennes, il reste un important chemin à parcourir pour l'unification des normes.

Mais c'est alors que naissent les inquiétudes, les interrogations : existe-t-il un modèle, un système unique exemplaire ? Ainsi, question classique mais source de bien des confrontations, les pays de droit écrit et ceux de common law peuvent-ils se rencontrer sur une ligne commune ?

Avons-nous besoin d'une évolution, par laquelle on rapproche ce qui peut l'être, ou d'une révolution emportant un changement radical pour plaquer un autre système sur le nôtre ?

Dans tous les Etats, le système judiciaire est le fruit d'une lente évolution, d'une adaptation à des environnements économiques, sociaux, culturels et politiques spécifiques. La construction européenne, si elle exige une harmonisation des normes, doit se réaliser dans le respect des diversités des systèmes judiciaires nationaux, qui bien évidemment reposent sur des socles de valeurs communes.

Pour autant, je crois que l'efficacité en matière pénale au niveau européen exige de renouveler profondément les structures existantes.

En effet, si Eurojust constitue une réussite indéniable, si le principe de reconnaissance mutuelle et le mandat d'arrêt européen représentent des avancées décisives, les enjeux majeurs de ce siècle, de la lutte contre le terrorisme et la délinquance transfrontalière organisée, imposent une vision renouvelée.

La lutte contre ces fléaux appelle au niveau européen une action cohérente, résolue et déterminée, guidée par des politiques pénales harmonisées. A cet égard, la simple coordination des actions existant aujourd'hui peut-elle suffire ? Ne conviendrait-il pas d'aboutir plutôt à l'unité d'action, dépassant ainsi les pesanteurs nationales ?

C'est par l'unité d'action qu'il sera possible d'impulser une politique d'action publique au niveau européen, seul moyen de combattre efficacement la criminalité internationale.

Pour ce faire, n'est-il pas temps d'imaginer à terme l'instauration de structures de poursuites qui se superposent aux systèmes nationaux et qui pourront avoir en charge les intérêts fondamentaux de l'Union européenne : c'est l'idée de l'instauration d'un procureur général européen en charge des intérêts fondamentaux de l'Union.

Le moyen le plus sûr de lutter contre le crime au niveau européen et international implique un engagement judiciaire opérationnel.

Ainsi, sera garanti, non seulement l'efficacité dans l'action, mais aussi, avec la force du droit, le respect des libertés individuelles.

Penser à cette structure commune, c'est reconnaître qu'elle exige toutefois de profondes modifications institutionnelles et surtout, une révolution des mentalités. C'est l'une de ces "*transformations si importantes*" évoquée par Jean MONNET au soutien de la construction européenne.

En effet, si après la deuxième guerre mondiale, le maintien de la paix apparaissait comme un objectif premier, le maintien de la sûreté et de la sécurité pour les citoyens européens est devenu un des enjeux majeurs de ce 21ème siècle.

Mais, songer à cette structure commune, c'est également s'assurer que les structures nationales, dans le respect de leur diversité, se fondent sur le socle de principes communs que je soulignais à l'instant.

* *

*

C'est donc à partir de ce constat que la démarche comparatiste prend une grande importance dans la recherche jamais aboutie d'une justice moderne et respectée.

Nous ne pouvons donc évidemment faire l'économie d'examiner ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières au moment où la réforme reste à l'ordre du jour, non pour imiter mais pour dégager des espaces communs.

La question est d'autant plus cruciale que l'année 2006 a été profondément marquée par certains dysfonctionnements graves de notre système judiciaire.

C'est en réalité à une véritable crise identitaire de la justice que nous sommes confrontés : nombre de nos concitoyens ne se reconnaissent pas ou plus dans le fonctionnement d'une institution qui peut broyer des innocents tandis que le principe intangible du respect dû à la décision judiciaire paraît exonérer de toute responsabilité celui qui est en charge de la prononcer.

Ne nous y trompons pas, c'est une crise majeure. Elle implique de reconsidérer les fondations avant même de modifier telle ou telle disposition de procédure civile ou pénale. Je ne crois pas que quelques ajustements de procédure, comme il en intervient trop souvent, nous sortiront de l'ornière.

C'est, je le répète, aux fondations qu'il faut s'attaquer. Par là, j'entends principalement la formation des magistrats, le statut et la gestion des ressources humaines du corps judiciaire.

De la formation je dirai simplement qu'elle doit permettre aux futurs magistrats de ne pas être seulement des ingénieurs de la procédure, mais de s'ouvrir sur l'extérieur, de s'attacher, au-delà du simple respect des règles formelles, notamment en matière pénale, à l'esprit des règles garantissant les libertés fondamentales. Elle doit forger cette nécessaire humilité, cette capacité d'écoute, de compréhension et d'ouverture sans laquelle l'acte de juger risque de déboucher sur l'incompréhension.

Quant à la gestion des ressources humaines, tous les magistrats savent que l'adéquation des postes et des profils, des contraintes statutaires et des aspirations personnelles, et plus simplement encore de l'équilibre de l'offre et de la demande, constitue autant de représentations de la quadrature du cercle, à laquelle il faut pourtant bien trouver une solution.

Enfin, et sans insister plus avant sur cette question bien connue et toujours sensible, assurer aux magistrats, notamment du parquet d'être réellement gardiens des libertés individuelles, c'est également poser la question des moyens, sans lesquels les magistrats ne sauraient assumer l'ensemble de leurs missions.

* *
*

Chacune de ces questions justifierait un long discours. Je me limiterai à celle qui me paraît la plus urgente : le statut du parquet.

L'affaire d'Outreau fut en effet l'occasion inattendue d'expressions tendant à suggérer la séparation du siège et du parquet, en créant des filières professionnelles séparées.

Je me suis clairement engagé dans ce débat et j'ai affirmé pour ma part et à plusieurs reprises ma conviction que le ministère public doit demeurer composé de magistrats constituant un seul corps avec la magistrature du siège. Des magistrats qui sont, aux termes de l'article 66 de notre Constitution, les uns et les autres et quelle que soit leur fonction, garants des libertés individuelles. J'ai souligné en diverses occasions le danger qu'il y aurait à séparer le siège et le parquet.

Pour autant, qui peut dire que le statut actuel du parquet est satisfaisant ? La première vertu de la justice est l'indépendance. Sans indépendance, pas d'impartialité et sans impartialité pas de justice. Or, le parquet n'est pas indépendant.

L'ambiguïté qui en résulte s'est encore accrue au cours des deux dernières décennies : acteur ou partenaire de politiques publiques, le procureur intervient dorénavant aux côtés des autorités administratives, des représentants des milieux économiques, des responsables associatifs.

Parallèlement, ses attributions se sont considérablement élargies, passant d'un rôle répressif classique à celui, qui n'est plus nouveau, de la prévention puis, au terme d'une véritable novation de la fonction, de quasi agent de jugement, au travers de diverses procédures simplifiées.

Or, l'engagement légitime du parquet dans la vie de la cité est à l'origine de bien des interrogations quant à sa neutralité au moment même où il est maintenant, que l'on veuille ou non le reconnaître, en charge de tâches quasi juridictionnelles.

Ainsi, cette crise identitaire dont je disais qu'elle frappait notre justice, concerne tout particulièrement le parquet. Il est à craindre que sans une réforme profonde, qui enracinera le parquet dans sa mission de gardien des libertés individuelles, la séparation que j'évoquais pour la rejeter ne soit inéluctable.

C'est peut-être ici que le modèle européen peut nous aider. La recommandation R (2000) 19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, éclairée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, peut en effet guider notre réflexion en ce qu'elle définit les points d'harmonisation sans nécessairement déboucher sur l'unification des structures judiciaires

* *
*

L'un des tout premiers principes communs concerne précisément l'indépendance du ministère public. N'est-il pas regrettable que le ministère public français — à la française, serais-je tenté de dire — soit l'objet de suspicions pour des raisons bien connues ?

Comment accepter que certaines nominations dans la Haute magistrature du parquet s'accompagnent chroniquement de critiques quant à une éventuelle mainmise politique, alors même que la qualité des hommes n'est pas en cause ?

Comment trouver satisfaisant que nombre de décisions du parquet à fort retentissement médiatique soient systématiquement contestées comme entachées d'inspiration partisane, alors même qu'elles sont techniquement irréprochables ?

Cette suspicion n'explique-t-elle pas pour une grande part les conceptions séparatistes ?

A cet égard, il ne suffit plus de proclamer comme un dogme que le ministère public est gardien des libertés individuelles. C'est à une autorité renouvelée du magistrat du parquet que nous sommes invités, voire sommés, par des voix très respectables, pour assurer durablement le maintien d'un corps unique de magistrats.

Alors, comment sortir de la confusion et de la suspicion ? Comment donner au ministère public les moyens de sa mission ? Si le problème se pose, c'est que le procureur est un magistrat de la poursuite. Or, rappelons-le, les décisions d'engagement ou non de l'action publique, sont tout aussi graves que les décisions prononcées par les magistrats du siège. L'accomplissement incontesté des missions essentielles du ministère public est d'autant plus important dans un contexte où les enjeux de sécurité mettent les organes de poursuite sous une pression très forte.

Pour autant, il reste bien évidemment au Gouvernement de fixer des priorités, d'harmoniser les pratiques et de permettre l'égalité d'application de la loi dans tous les ressorts. Le garde des sceaux y procède par le truchement des instructions générales de politique pénale dont l'application est ensuite adaptée aux réalités locales. Mais il convient dans l'application de ces directives générales aux situations particulières de donner au ministère public les moyens de son indépendance quant aux procédures qu'il traite, de le mettre à l'abri de la suspicion politique.

Il importe donc de forger une autorité forte du ministère public, en modifiant son statut. Les différences que nous connaissons avec le siège dans les conditions de nomination ne se justifient plus.

Par ailleurs, et afin que ces nominations soient à l'abri, non seulement de la suspicion politique mais aussi de l'accusation de corporatisme, ne serait-il pas opportun de modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature, en introduisant une représentation plus forte des membres de la société civile ?

Enfin, l'amovibilité des magistrats du parquet, toujours pieusement enseignée dans les facultés, est maintenant un principe tombé au bord de la désuétude et c'est heureux.

Ne faudrait-il pas, dès lors, mettre en harmonie les textes et la réalité et dire que tous les magistrats sont inamovibles, tout en s'assurant que cette disposition ne sera par utilisée pour le confort de quelques uns satisfaits de rester longtemps, trop longtemps, dans un même ressort ?

Il importe également, et cette observation est de loin la plus importante, de clarifier le lien hiérarchique avec le pouvoir exécutif afin de rompre avec la suspicion et la confusion. Une des causes radicales des soupçons trop souvent formulés à l'endroit du parquet est en effet à rechercher dans la hiérarchisation. Le substitut reçoit des instructions du procureur qui en reçoit du procureur général qui peut en recevoir du garde des sceaux.

Et pourtant, la simple possibilité pour l'exécutif de s'impliquer dans le suivi des dossiers individuels présente en réalité trois dangers, bien connus.

Le premier est d'ordre pratique : on ne voit pas comment il pourrait, aussi informé fut-il, connaître le contenu des dossiers mieux que ceux qui en sont chargés sur place.

Le deuxième est d'ordre déontologique : quelle qu'elle soit, toute instruction donnée, aussi rare soit-elle, jette la suspicion sur les intentions de son auteur quand celui-ci est extérieur à la juridiction saisie de l'affaire.

Le troisième enfin est d'ordre politique et montre le mieux les limites des fameuses instructions individuelles : dans un système où l'exécutif peut donner des instructions, le problème ne provient pas tant de celles qu'il donne - il y a tout lieu de penser qu'elles sont raisonnables quand elles existent - mais plutôt dans celles qu'il ne donne pas, ce qui crée aussi une situation d'inégalité.

Le plus simple et le plus sain reste donc, de mettre l'exécutif à l'abri des instructions individuelles qui font reposer sur lui une obligation impossible d'intervenir dans toutes les affaires qui le mériteraient.

Vous voyez là se dessiner les premières lignes qui permettraient de rendre moins manifeste l'assimilation du parquet à l'exécutif. D'autres mesures sont envisageables pour éloigner le spectre de la séparation en rapprochant autant que faire se peut le siège et le parquet.

Assurer l'autorité du magistrat du parquet, magistrat de la poursuite, c'est également lui donner pleinement et réellement les moyens de contrôler et de diriger la police judiciaire.

Faut-il rappeler ici que les magistrats du parquet ont pour mission essentielle de diriger la police judiciaire qui est placée, en France, sous la direction et le contrôle de magistrats, garants des libertés individuelles ? C'est une donnée fondamentale que nous envient beaucoup d'Etats fonctionnant selon des règles différentes. Pourtant, l'écart semble bien grand entre les principes juridiques et la réalité vécue sur le terrain. Où est l'indépendance non seulement du parquet, même dans les limites que je viens de rappeler, mais aussi de la juridiction d'instruction et de jugement, si l'arbitre des moyens alloués aux services d'enquête ne relève pas de la même autorité ? N'est-il pas évident de proposer que la police judiciaire soit, au moins pour partie, rattachée à la justice?

* *
*

Plus assuré dans son autorité et son indépendance, plus apte à conquérir la confiance des citoyens, ce nouveau ministère public pourrait, à mon sens, mieux exercer son pouvoir de poursuite, sans le soupçon d'une vulnérabilité aux pressions extérieures.

Voilà donc quelques moyens susceptibles d'assurer pleinement l'unité du corps judiciaire, non pas seulement comme une fin en soi, mais parce que c'est la voie la plus sûre pour la garantie des libertés individuelles et, partant, pour la reconquête de la confiance des citoyens dans une Justice enfin reconsidérée.

Monsieur le Premier président, Mesdames, Messieurs, la tradition nous autorise à former des vœux en cette période de l'année.

Je souhaite à cette nouvelle année d'être placée sous le signe du respect que doit inspirer cette grande institution de la République : la justice, car nous devons nous souvenir, avec le chancelier d'Aguesseau, que *"l'homme n'est jamais plus libre que lorsqu'il assujettit ses passions à la raison, et sa raison à la justice"*

Je vous remercie.