

La justice pénale sur une pente de mort clinique

Article rédigé par *François de Lacoste Lareymondie**, le 09 novembre 2006

À raison d'une réforme de la procédure pénale tous les dix-huit mois, l'actuel gouvernement n'a pas ralenti la moyenne enregistrée depuis vingt-cinq ans. Symptôme d'un mal profond qui gangrène la société française et s'aggrave d'année en année.

La France a mal à sa justice, c'est un fait ; elle se soigne avec des placebo, c'en est un autre non moins avéré.

Autre constante : celle de la réaction aux grandes affaires qui, après avoir échauffé l'opinion, mobilisent ensuite les politiques qui ne veulent pas être en reste.

Le fiasco d'Outreau n'offre certainement pas le meilleur point de vue pour comprendre le mauvais fonctionnement de la justice pénale : les audiences de jugement ont permis de corriger les graves erreurs de l'instruction et de rendre justice, non sans qu'il ait fallu s'y prendre à deux fois, et non sans laisser un arrière-goût d'amertume après tant de dégâts humains. Pour mauvais qu'il soit, ce point de vue aurait cependant pu déclencher une réflexion d'ensemble. On l'a cru un moment ; mais la préférence donnée au grand spectacle par la commission parlementaire, les polémiques qui s'en sont suivies, puis le calendrier électoral ont eu raison des meilleures volontés.

Plus pertinentes et symptomatiques, quoique parfois injustes ou excessives, sont les critiques formulées régulièrement sur le fonctionnement de certains tribunaux ou le comportement de certains magistrats : défauts de poursuites, remises en liberté prématurées, réticences publiquement exprimées à appliquer certaines lois. Trop d'exemples abondent pour qu'on y insiste. Ces critiques projettent une lumière crue sur la faille qui se creuse entre police et justice, alors que l'une et l'autre sont en état de dépendance réciproque. Plutôt que de jeter la pierre aux dénonciateurs et de se voiler la face d'indignation, la lucidité commande de poser des questions dérangeantes et de bousculer les idées reçues tant le mal est profond.

Les symptômes alarmants ne manquent pas

On n'en finirait pas d'illustrer les dysfonctionnements et la misère des tribunaux. Leur simple énumération est décourageante au point de faire douter de la possibilité de curer le mal [1]. Durée des procédures ? Dix mois en moyenne devant un tribunal correctionnel (pour un délit) et à condition qu'il n'y ait pas d'instruction car on passe alors à plus de 18 mois, et près de trois ans devant une cour d'assise (pour un crime) ; s'y ajoutent les délais de comparution en appel (un an à 18 mois) ; et à condition qu'aucun incident de procédure n'ait entravé la bonne marche de l'affaire [2].

Taux des plaintes dites non poursuivables, c'est-à-dire classées purement et simplement ? 70% en moyenne sur un total d'environ cinq millions d'affaires enregistrées par les parquets chaque année [3], ce qui veut dire soit que les gens se plaignent à tort et à travers, soit que police et justice ne sont guère efficaces. Moyenne qui cache d'ailleurs des écarts considérables d'une juridiction à l'autre : de 50% à Nice à plus de 95% dans l'Eure ; concrètement cela signifie qu'à Nice une plainte sur deux fait l'objet d'un traitement préliminaire, au moins sommaire, contre une plainte sur vingt dans l'Eure. Une telle inégalité entre les justiciables selon l'endroit où ils habitent pose de sérieuses questions. En outre 25% des plaintes poursuivables sont encore classées sans suite, ce qui signifie que le taux global de réponse pénale aux plaintes enregistrées atteint péniblement 22%... Ampleur des détentions provisoires ? Sur 62.000 personnes détenues, 21.000 sont des prévenus (34%) ; plus de 40% des personnes mises en examen passent par la détention provisoire, en moyenne pendant 18 semaines, sans qu'aucune déclaration contraire ni aucune mesure prise pour enrayer ces excès n'ait jamais eu d'effet durable.

L'exécution des peines ? Dans les tribunaux les plus chargés, seulement le quart des peines de travaux d'intérêt général et le tiers des mises à l'épreuve sont exécutées.

La récidive ? Le taux de récidive au sens large, après une précédente condamnation de quelque nature que ce soit, dans les cinq ans est élevé puisqu'il se situe en moyenne au-dessus de 30%. Il culmine à 43% pour les actes d'outrage ou de rébellion, à 42% pour le vol et le recel, et à près de 40% pour le port d'armes (mais n'est que de 13% pour les affaires de mœurs), témoignant ainsi de la perte du caractère dissuasif que devrait revêtir la justice pénale.

La misère budgétaire du ministère de la Justice ? Hors administration pénitentiaire, son budget équivaut à 51 € par habitant en France contre 68 € en Italie et 102 € en Allemagne. Même constat pour le nombre de magistrats : ils sont proportionnellement deux fois moins nombreux en France (12,5 pour 100.000 habitants) qu'en Allemagne (24). Sans parler du manque criant de greffiers ou autres auxiliaires, en particulier dans les tribunaux de la région parisienne. Tout cela intervient dans un contexte d'exaspération croissante face à la délinquance ordinaire, la plus banale mais aussi la plus pénible aux victimes qui sont souvent des personnes

aussi modestes et vulnérables que les auteurs de troubles : même si elle semble ne pas augmenter significativement en volume, cette délinquance, notamment de la part des jeunes, suscite des réactions de plus en plus énervées, porteuses de dérapages si on n'y répond pas sérieusement.

Pour faire bonne mesure, ajoutons-y le mécontentement croissant des avocats à qui on promet toujours la revalorisation des aides juridictionnelles sans jamais y parvenir. Voilà d'ailleurs pourquoi certains barreaux font maintenant la grève des affaires où ces aides constituent leur seule rémunération, au seul préjudice des justiciables les plus démunis qui ne sont plus assistés !

Le flot continue de monter inexorablement et le temps approche d'une submersion totale qui finira par rendre impossible l'exercice même de la justice. Que les sceptiques assistent à des audiences correctionnelles pour s'en convaincre.

On aura beau accroître le budget du ministère de la Justice, autant que le permet la seringue budgétaire dans laquelle l'État est enfermé, recruter davantage de magistrats (déjà cinq campagnes de recrutements exceptionnels ont été réalisées au cours des dix dernières années), ce qui est possible n'est plus à l'échelle du mal diagnostiqué. Le temps des demi-mesures, du bricolage, et des dissertations sur les grands principes intangibles qui font la fierté de notre pays, patrie des Droits de l'Homme est terminé : car une société à la justice défaillante devient bientôt une société sans justice, c'est à dire une jungle.

Première remise en cause : l'existence même du juge d'instruction

Les juges d'instruction concentrent sur eux beaucoup de critiques, bien que seulement 5% des affaires passent entre leurs mains : trop jeunes, trop seuls, mal formés, etc. Ce n'est pas faux et les échecs les plus retentissants de l'instruction surviennent en général dans les petites juridictions qui ne disposent pas des ressources humaines et matérielles que nécessitent les affaires complexes [4].

Le projet de loi déposé par le Garde des sceaux, ministre de la Justice, Pascal Clément, comporte quelques remèdes avec la co-saisine de plusieurs juges d'instruction et la création de pôles de l'instruction . Ce sont néanmoins des pis-aller.

Tout comme le serait le renforcement de la responsabilité disciplinaire des magistrats : l'arsenal disciplinaire existe déjà mais n'est guère appliqué [5] et on peut parier que les nouveaux termes dans lesquels cette responsabilité pourrait être exprimée ne le seront pas davantage [6]. On se fourvoie en abordant la question par ce biais : comment en effet dissocier les actes d'un juge d'instruction du dossier qu'il instruit et de la question renvoyée au jugement du tribunal ? C'est seulement à l'audience, on l'a vu dans l'affaire d'Outreau, que l'on peut faire la part des choses. S'attaquer ensuite à la personne du magistrat relève plus de la vindicte que de la bonne administration de la justice.

En réalité, le juge d'instruction est une institution en déséquilibre : magistrat du siège, il est néanmoins soumis au parquet sans les réquisitions duquel il ne peut se saisir ; chargé d'instruire, il commence par refaire l'enquête ; devant instruire à charge et à décharge, il a néanmoins pour rôle de confondre le coupable quand ce n'est pas déjà fait ; intervenant parfois longtemps après la commission de l'infraction, alors que les preuves et les constatations immédiates n'ont pas été recueillies par lui, il est trop souvent tenté d'utiliser la détention provisoire comme moyen de pression ; s'il ne dispose plus du pouvoir d'incarcérer, en revanche le juge des libertés qui doit la prononcer ne connaît pas le dossier et ne peut que s'en remettre à sa demande ; quant à la chambre d'instruction sous le contrôle de laquelle il opère, elle n'est pas mieux lotie et généralement entérine ses actes.

Abandonner la procédure d'instruction dite inquisitoriale au profit d'une procédure accusatoire serait un remède pire que le mal : il n'est que d'observer ce qui se passe aux États-Unis pour s'en convaincre.

Justice-spectacle, chantage judiciaire, déséquilibre congénital entre l'attaque outrageusement favorisée par ce système, et la défense contrainte dans 90% des cas à plaider coupable, puis à transiger sur les réparations, erreurs judiciaires nombreuses ; en un mot rien qui convainque et tout qui révulse.

En revanche, seul le conservatisme ou le corporatisme empêchent que les fonctions du juge d'instruction soient purement et simplement dévolues au parquet, c'est à dire aux procureurs, avec la même obligation d'instruire à charge et à décharge. Leur dépendance à l'égard du pouvoir politique, ou plutôt de la Chancellerie ? Faux problème : non seulement elle est largement théorique, mais elle a été très atténuée au fil des réformes ; de plus l'action publique peut aussi être mise en mouvement par les plaintes reçues ; et les parquets tiennent déjà les juges d'instruction largement sous tutelle. Bien entendu, le juge des libertés garderait sa compétence exclusive pour prononcer toutes les mesures coercitives qui seraient demandées ; et on pourrait utilement y ajouter celle de trancher les litiges avec les inculpés ou les parties civiles sur les auditions, expertises ou autres actes nécessaires. Comme les parquets sont mieux équipés, qu'ils font déjà le travail d'enquête préliminaire et disposent de la police judiciaire, qu'en fait ils révisent systématiquement le dossier du juge d'instruction, on y gagnerait une plus grande rapidité, l'élimination de nombreuses redondances, et une sérieuse simplification.

C'est, à peu de choses près, le système en vigueur en Allemagne, et l'on ne sache pas qu'il débouche sur une

plus mauvaise justice. Quant aux quelque 570 juges d'instruction, ils renforceraient utilement parquets et formations de jugement, tandis que tomberaient d'elles-mêmes les critiques sans solution dont ils font l'objet. L'ampleur du mal interdit néanmoins de s'en tenir à des mesures d'organisation ou à une réallocation des moyens sous contrainte budgétaire : il faut s'attaquer, autant que faire se peut, à deux phénomènes plus fondamentaux.

Seconde remise en cause : l'abus de procédure

Toutes les réformes introduites depuis vingt-cinq ans ont modifié, parfois profondément, la procédure pénale pour accroître les garanties accordées aux justiciables ; louable intention, mais qui se paye au prix fort d'une instabilité et d'une insécurité juridiques graves doublées d'une complexité excessive.

Plus que celles de droit commun, ce sont les affaires politico-financières qui ont enclenché la machine à réformer ; avec des intentions qui n'étaient pas toutes pures, loin s'en faut ! Quels contresens n'a-t-on pas entendu sur la présomption d'innocence ? Qu'un quidam interrogé au début d'une enquête soit présumé tel, et traité en conséquence, devrait être naturel. En revanche, qu'une personne mise en examen, c'est à dire accusée d'avoir commis un crime ou un délit sur la base de preuves, ou au moins d'indices graves et concordants, et donc poursuivie nommément à ce titre, veuille encore prétendre à cette présomption, et que l'on se prête à une telle revendication abusive montre que l'on a déraillé. Les excès d'inculpation commis par certains juges d'instruction ne changent pas la nature de la chose [7]. C'est pourquoi la reconstruction de la procédure sur cette base a abouti à une impasse.

Aujourd'hui, instruire une affaire pénale s'apparente à un véritable parcours du combattant : le formalisme a atteint un tel degré de complexité et d'instabilité que la principale préoccupation des policiers et des juges est moins la recherche de la vérité que la régularité formelle de leurs actes : chacun d'eux est une occasion d'erreur, donc de recours qui retarde d'autant l'issue du procès et qui débouche régulièrement sur des nullités de forme. En conséquence de quoi les dossiers deviennent un gruyère d'où on ne peut plus rien tirer. Voilà comment l'instruction des affaires politico-financières parvient à durer dix ou quinze ans, et comment les responsables ont trop souvent réussi à échapper à toute culpabilité, laissant les lampistes se débrouiller avec ce qui reste d'un dossier mis en charpie.

Bien entendu, seuls ceux qui en ont les moyens en tirent profit avec des avocats dont la qualité se mesure maintenant à l'habileté chicanière. Les autres subissent les contrecoups, c'est à dire l'allongement démesuré des délais d'instruction et de jugement et l'allongement corrélatif des détentions provisoires, avec des dossiers mal instruits et donc mal jugés, qui valent désormais à la France d'être régulièrement condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme [8].

Quand admettons-nous qu'il faut opérer un virage complet et remettre à plat le code de procédure pénale pour le simplifier de façon drastique ? Non pour réduire les droits de la défense ni écarter les avocats des différents stades de la procédure car leur présence est plus que jamais légitime dans un tel embrouillamini ; mais pour privilégier le fond, c'est à dire l'infraction et son auteur, plutôt que la forme ou la méthode. Hélas, on n'en prend pas le chemin : le plaider-coupable [9], qui posait un premier et modeste pas dans cette direction, n'a-t-il pas été vidé d'une partie de sa substance d'abord par le Conseil Constitutionnel [10], puis par le Conseil d'Etat qui a annulé la circulaire d'application créant une phase préparatoire dès l'enquête policière [11] ? Dans l'un et l'autre cas, les motifs juridiques invoqués étaient incontestables, mais dénotaient un attachement excessif au formalisme des principes par rapport à la nécessité de sortir de l'ornière.

C'est pourquoi, et quoi qu'en disent les vigilants gardiens du temple, on peut estimer que, par exemple, un recours contre un acte de procédure ne devrait plus suspendre l'instruction d'une affaire mais, le plus souvent possible, être joint au fond pour une appréciation d'ensemble dans le cadre du jugement ; ou encore que l'annulation d'un acte de procédure ne devrait pas empêcher d'utiliser les pièces qu'il contient ou les constatations qu'il a permises si la véracité de celles-ci et leur utilité à l'appréciation du fond de l'affaire sont avérées.

Disant cela, on inscrit ici à rebours des idées reçues, mais qu'importe ! Si on ne le fait pas, on aura beau augmenter le nombre des magistrats et accroître le budget de la Justice, on n'en sortira pas car rien ne sera jamais suffisant.

Troisième remise en cause : la pénalisation systématique des relations sociales

On pourrait multiplier les exemples de ce mécanisme infernal : un problème, une loi ; et pas de loi sans nouveau délit. Environnement, relations du travail, consommation, santé publique, fonctionnement des entreprises : aucun domaine de la vie collective n'échappe à ce maelstrom auquel tous les gouvernements, depuis des décennies, ont apporté leur contribution.

Quand par hasard la loi ne prévoit pas d'incrimination, ce sont les justiciables qui y suppléent : accident, pollution, catastrophe, ou simplement comportement critiquable, les victimes ne se contentent plus de demander une réparation civile des dommages subis. Il leur faut des coupables ; il leur faut un individu à clouer au pilori et à punir, quand bien même la complexité des faits ou des situations empêcherait toute

indentification d'une faute patente. Qu'importe : dépôt de plainte, inculpation, procès pénal, l'incantation judiciaire est devenue la règle. Les prétoires sont transformés en exutoire de tous les dysfonctionnements sociaux, voire en théâtre complaisant d'une thérapie collective.

N'imaginons pas que les chefs de cour assistent passivement à la montée du flot : c'est à Bobigny, deuxième tribunal de France dont le parquet traite 180.000 affaires par an et en poursuit 50.000, où chaque magistrat suit 1.600 dossiers par an contre 700 dans Paris, que l'on a inventé la réception et le traitement téléphonique en temps réel des plaintes et saisines par les substituts de permanence, à raison d'environ quatre-vingts appels, et donc autant de décisions, par jour et par magistrat...

Il n'est pas mauvais non plus que le projet actuellement soumis au Parlement tente de réfréner les plaintes avec constitution de partie civile, souvent injustifiées. En vertu du principe selon lequel le pénal tient le civil en l'état, lorsque, sur une même affaire, deux procès sont en concurrence et que la décision à intervenir au pénal est susceptible d'avoir une influence sur la solution du procès civil, celui-ci est suspendu au premier. Cette règle de bonne justice est trop souvent détournée pour qu'on en préserve l'intangibilité : nombre de justiciables ont en effet compris que, attaqués par un adversaire sur le plan civil, il leur suffisait de contrattaquer par le dépôt d'une plainte habilement dirigée contre celui-ci à seule fin de paralyser la procédure pendant plusieurs mois, quitte à encombrer inutilement les juridictions pénales. Le projet offre, pour la première fois, la possibilité de dissocier les deux procédures et de subordonner la recevabilité de la plainte à certaines conditions.

Gouttes d'eau cependant, dans un océan de dérives.

Pendant ce temps, le recours aux instruments préventifs ou aux réparations non pénales que sont des dispositifs éducatifs adaptés, les mécanismes de réinsertion, les sanctions civiles, les mesures de conciliation sans procès, qui tous existent déjà, stagne quand il n'est pas entravé [12]. Et ce n'est pas seulement à cause du manque de moyens ou de temps, mais aussi parce que ces instruments impliquent l'intervention d'autres partenaires que l'on ne souhaite pas voir pénétrer dans un domaine jusqu'à présent réservé.

À qui en douterait, conseillons d'observer le mauvais accueil réservé par les professionnels aux juges de proximité [13] et les constantes remises en cause, sous tous les prétextes, dont ils font l'objet : ils arbitrent ou se prononcent en équité ? ils ne font pas assez de droit ? ils ne sont pas assez procéduriers ? Et alors ! Faut-il préférer l'encombrement des tribunaux et le véritable déni de justice qui, de fait, en résulte ? Que vaut-il mieux : écouter les gens et tenter de leur répondre concrètement, ou les broyer dans l'engrenage de la machine judiciaire ?

Il est urgent de dépénaliser toute une série de matières dont le contentieux n'a été inscrit dans le droit pénal que pour des raisons d'affichage ou de tranquillité politique, et par méconnaissance de la réalité du vrai monde où l'on vit : on pense, notamment, au droit du travail, au droit des affaires, au droit de la consommation, au droit de l'environnement. Non qu'il ne faille pas créer un droit adapté aux caractéristiques de la vie moderne, ni qu'aucun agissement n'y soit jamais passible de sanctions pénales ; mais ces matières n'ont pas vraiment leur place dans les prétoires, comme on peut le constater régulièrement [14].

Et il faudrait s'étonner que la justice pénale fonctionne mal ! Trop d'acteurs refusent de voir qu'elle ne peut plus prendre en charge tous les dysfonctionnements de la société ; trop de militants qui s'autoproclament défenseur de n'importe quelle cause l'instrumentalisent ; trop de politiques la prennent en otage.

Commençons par la recentrer sur son domaine propre et par diversifier les réponses : on y verra certainement plus clair.

Sommaire, ce propos ? Je l'admets volontiers, sans prétendre avoir épuisé le sujet. Mais si l'on s'en tient ici à quelques idées-force, c'est parce que l'état de notre justice pénale est alarmant : il est tel qu'il faut bousculer sérieusement, non pas l'ordre, mais le désordre établi. Certes, on ne remédiera pas facilement aux tendances lourdes de la société et on n'endigera pas de sitôt la montée de la délinquance. Il n'en reste pas moins qu'une répression pénale plus efficace est indispensable au bon fonctionnement de la vie commune.

Quand un navire trop alourdi menace de sombrer dans la tempête, la sagesse et la prudence exigent que l'on jette une partie de la cargaison à la mer pour sauver les passagers et l'équipage !

*Vice-président de la Fondation de service politique.

[1] Tous les chiffres qui suivent sont tirés de l'Annuaire statistique de la Justice ou des Chiffres-clés de la justice publiés par la Chancellerie.

[2] C'est n'est pas mieux devant les juridictions civiles.

[3] Neuf affaires non poursuivables sur 10 sont classées pour défaut d'élucidation.

[4] Avant l'affaire d'Outreau, celle de Bruay-en-Artois ou l'affaire Grégory , par exemple.

[5] La responsabilité civile des magistrats suit les mêmes règles que celle des fonctionnaires : c'est l'État qui est engagé par leurs agissements, à charge pour lui de se retourner contre l'agent fautif par le moyen de l'action récursoire , ce qu'il ne fait jamais. Quant aux poursuites disciplinaires pour manquement aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité , selon les termes de leur statut, elles sont très rares : une dizaine de cas par an.

[6] À supposer que le gouvernement parvienne à les rédiger sans encourir les foudres du Conseil constitutionnel après en avoir été dissuadé par le Conseil d'État.

[7] À dire vrai, la définition des charges suffisantes que donne la Cour de cassation a ouvert la porte à de tels abus : ce sont des éléments qui s'ils venaient à être avérés, viendraient à constituer une infraction pénale ! À partir de cette formulation hypothétique, avec le renversement de charge de la preuve ainsi introduit, il est facile d'ouvrir un débat sur la fragilité des présomptions. Mais cette constatation n'invalide pas le problème de principe qui est posé.

[8] De 2001 à 2005, 300 condamnations ont été prononcées contre la France, dont 117 concernent directement ou indirectement la procédure pénale, la plupart du temps pour défaut d'impartialité du tribunal, délai déraisonnable de la procédure, abus de détention provisoire ou atteinte aux droits de la défense.

[9] Institué par la loi Perben du 9 mars 2004, sous le nom de Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité , il s'accompagne d'une négociation de la peine qui devait permettre de désengorger les tribunaux de multiples petites affaires.

[10] Décision du 2 mars 2004 qui a imposé que l'audience d'homologation soit publique.

[11] Décision du 26 avril 2006, Syndicat des avocats de France .

[12] Cf. les centres de l'association Jeunes en équipe de travail créés par l'amiral Brac de La Perrière en 1986 : ils avaient pour mission d'organiser des stages de rupture de quatre mois à l'intention des jeunes délinquants et étaient encadrés militairement par des volontaires ; mais, malgré un succès relatif et plutôt supérieur aux autres mécanismes de réinsertion, ils n'ont jamais été admis par le petit monde des juges d'application des peines et des travailleurs sociaux sous prétexte qu'ils s'apparentaient aux Chantiers de Jeunesse, n'ont jamais reçu les moyens nécessaires et ont fini par être fermés en 2004.

[13] Institués par la loi d'orientation et de programmation de la Justice du 9 septembre 2002, les juges de proximité ont des compétences à la fois civiles et pénales pour les petits litiges (moins de 1.500 €) et les contraventions passibles d'amendes. Alors que 3.300 postes étaient envisagés initialement, leur nombre ne dépassera finalement pas 1.000, et encore...

[14] Quelques exemples glanés au hasard : le fameux délit d'entrave dont usent et abusent les syndicats, l'affaire de la vache folle ou l'affaire Buffalo Grill en matière de consommation, la parodie d'action collective qui vient d'être engagée par les organisations de consommateurs contre les opérateurs de téléphonie mobile, etc.
