

Audition par la Commission des affaires européennes
Assemblée nationale - Mercredi 8 juin 2011

Monsieur le président, (Pierre Lequiller),

Mesdames et Messieurs les députés,

C'est la première fois que je suis auditionné par votre commission et je vous en remercie. Comme vous le savez, l'actualité de la Chancellerie au niveau européen est dense et lourde d'enjeux. Sont concernés tant le droit pénal que le droit civil et il est déterminant pour le Gouvernement de réussir à faire valoir nos positions, et par là-même notre conception du droit et du rôle des différents professionnels du droit.

Ainsi plusieurs textes sont actuellement en négociation : les directives sur les garanties procédurales, les directives de droit pénal spécial sur la pédopornographie ou la cybercriminalité ou encore le règlement sur les successions...

Sans entrer dans le détail de l'ensemble de ces textes, je voudrais souligner, que s'ils peuvent sembler de prime abord extrêmement techniques, ils concernent en fait directement nos concitoyens et tous les citoyens européens. C'est notamment le cas du projet de règlement sur les successions, qui vise à simplifier le règlement des successions transfrontalières. Après trois années de travaux préparatoires dans lesquels la France s'est beaucoup investie, nous approchons d'un compromis sur plusieurs points. Nous pouvons considérer avec satisfaction qu'en dehors de la question de la limitation du champ de la loi successorale, la France est parvenue à sauvegarder l'essentiel : le critère de détermination de la loi applicable, qui sera celui de la résidence habituelle, et le principe de la circulation de l'acte authentique. Je poursuivrai la défense de ces avancées lors du Conseil « Justice, Affaires Intérieures » d'après demain. Je veux souligner que, malgré l'arrêt récent de la CJUE relatif aux notaires et à la condition de nationalité pour accéder à la profession, nous sommes parvenus à faire valoir nos positions et que notre système est reconnu comme pertinent au niveau européen.

D'autres projets en discussion concernent plus directement les acteurs de la chaîne pénale, comme le projet de directive sur la décision d'enquête européenne, qui vise

à établir un régime unique et cohérent en matière de collecte des éléments de preuve pénale au sein de l'Union européenne. Je souhaite que cet instrument apporte une réelle valeur ajoutée pour les praticiens du droit. Il est donc indispensable que les négociations en cours n'aboutissent pas à un compromis en-deçà des standards actuels de l'entraide judiciaire, notamment par la multiplication de motifs permettant de refuser les demandes de coopération.

Au-delà de ces deux courts rappels sur ces textes en cours de négociation, je souhaiterais évoquer plus longuement avec vous deux projets : le projet de directive sur l'accès à l'avocat et le projet de parquet européen, qui ont une dimension politique évidente, d'autant plus que ce sont des débats qui font écho à des discussions qui animent notre scène politique intérieure.

I. le projet de directive sur l'accès à l'avocat, que l'on peut également désigner sous le nom de directive garde à vue et que la commission a présenté aujourd'hui.

Ce projet vient parachever la feuille de route relative aux garanties procédurales, décidée par le Conseil en 2009 : deux mesures ont déjà été prises – la traduction des pièces de procédures, dont la négociation est achevée, et l'information des accusés et des suspects, actuellement en discussion au Parlement.

Cette troisième mesure « garde à vue » pose de vraies difficultés en n'assurant pas l'équilibre nécessaire entre la protection des droits de la défense et les nécessités de l'enquête. Le débat ne se pose pas dans les mêmes termes que celui que nous avons eu il y a quelques semaines dans votre hémicycle.

1. En effet, si nous sommes parvenus un équilibre dans notre loi nationale, ce projet de directive me semble préjudiciable pour l'efficacité des enquêtes

- Il prévoit en effet une intervention systématique de l'avocat, dont la présence est étendue à d'autres actes, comme les perquisitions et les prélèvements sur la

personne gardée à vue. Il impose aux enquêteurs d'attendre l'arrivée de l'avocat pour tout acte d'audition ou d'enquête nécessitant la présence du gardé à vue.

De plus, le projet permet à l'avocat de poser des questions à tout moment : son intervention pendant les auditions n'est pas encadrée comme le prévoit la loi française. Le renvoi au droit national n'est limité qu'à la consignation de ses observations dans la procédure.

Enfin, l'entretien du gardé à vue avec l'avocat n'est pas limité dans le temps : il dure autant qu'il est nécessaire pour assurer les droits de la défense. Cette conception floue crée une forte insécurité juridique et donc un risque de nullité.

Toutes ces mesures contraignent en réalité les enquêteurs à suivre le rythme imposé par l'avocat du gardé à vue : il décide de la durée des entretiens, il peut bloquer une perquisition ou un prélèvement ADN, il peut monopoliser une audition.

Renforcer les droits de la défense figure au nombre des objectifs centraux de notre action, mais ce dispositif très contraignant pour les enquêteurs, risque d'être un frein à la manifestation de la vérité et de compromettre la réussite des enquêtes, au préjudice bien évidemment de la société et des victimes.

- En outre, le projet de directive ne reconnaît pas de régime dérogatoire de garde à vue pour le terrorisme et la criminalité organisée.

Elle ne prévoit donc aucun cadre de garde à vue adapté à cette forme de criminalité et ne permet donc aucun report de l'arrivée de l'avocat, comme le prévoit notre législation. A travers ces dispositions, c'est toute la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée qui sera affectée.

Notre législation permet des dérogations à la présence de l'avocat plus flexibles et plus longues pour ces formes de criminalité particulièrement graves, afin de tenir compte de la complexité des enquêtes en ces matières. Mais elle exige pour ces dérogations, conformément à la jurisprudence européenne, une motivation *in concreto*.

2. Le projet de directive entraîne un dévoiement du rôle de l'avocat.

- En effet, il prévoit que l'avocat du gardé à vue aura le droit d'inspecter les locaux de garde à vue au sein des commissariats et des brigades de gendarmerie. Cette mission relève en France des autorités publiques, procureur de la République, magistrat instructeur, parlementaires et du contrôleur général des lieux privations de liberté. Ce contrôle fonctionne, et l'instauration d'un contrôle de nature privée n'aurait aucun sens. Ce n'est pas la mission des avocats.

- Par ailleurs, le projet de directive oblige les Etats à contrôler la qualité du travail des avocats, puisqu'il impose aux Etats-membres de contrôler la qualité des conseils juridiques qui sont délivrés. La directive donne ainsi aux Etats des compétences qui relèvent en France des ordres professionnels. Or, la qualité d'une prestation ne peut pas faire pas l'objet d'un contrôle systématique, irréalisable en pratique.

3. Les conséquences pratiques du projet sont loin d'être négligeables

Le dispositif retenu, qui impose la présence de l'avocat à toutes les auditions des personnes suspectées d'avoir commis une infraction pénale, conduira à une augmentation mécanique du nombre de gardes à vue – compromettant ainsi tous nos efforts communs, de ces derniers mois, pour remédier à une situation qui n'était plus tenable.

Ce dispositif a des conséquences budgétaires considérables, notamment en matière d'aide juridictionnelle. Or la Commission renvoie à chaque Etat la responsabilité de ce financement.

Or cette question fait partie intégrante des négociations, car c'est la validité même de cette réforme qui est en jeu. Imposer un standard européen qu'aucun pays ne sera capable de supporter financièrement n'a pas de sens. Il me semble opportun de définir un tarif européen de l'aide juridictionnelle et le champ du financement public de l'avocat harmonisé au sein des Etats membres. En l'absence de financement des nouveaux droits, nous nous orienterons vers une justice inégalitaire. Les deux questions ne peuvent donc être dissociées.

La politique pénale qui se dessine derrière ce projet de directive est une politique ultralibérale qui limite les capacités opérationnelles des Etats en matière de lutte contre la délinquance – et témoigne d’une défiance à l’égard des Etats-membres.

La Commission ne se préoccupe que des droits de la défense au détriment de ceux des victimes mais surtout au détriment des moyens d’investigations et de poursuite des policiers et du parquet.

Nous devons être vigilants car ce projet de directive s’inscrit dans une démarche plus globale de la Commission qui peut faire craindre un certain recul au niveau judiciaire. En effet, la Commission européenne montre peu d’entrain à développer l’entraide judiciaire, et a récemment émis des critiques à l’égard des instruments d’extradition, dans sa communication sur le mandat d’arrêt européen, alors que cet instrument constitue justement une avancée considérable dans l’amélioration de l’efficacité des investigations et donc de la lutte contre la criminalité.

4. Je suis persuadé que nous pouvons construire une autre politique pénale, plus équilibrée – qui permette de renforcer les instruments d’entraide, et de proposer des cadres adaptés aux attentes de tous les citoyens.

Les citoyens n’attendent pas un désengagement des Etats dans ce domaine, bien au contraire. Mais ils attendent que nous promouvions une politique européenne responsable, qui repose sur des mesures qui peuvent être financées par les Etats ; une politique pénale équilibrée, protectrice des libertés mais qui permette une justice efficace, garantissant la sécurité de tous les citoyens de l’Union, et au sein de laquelle les victimes auront aussi toute leur place.

Notre engagement pour la construction d’une Europe de la Justice doit se forger autour de ces axes forts, car c’est grâce à une position cohérente, structurée que nous pourrons mener efficacement la négociation. Cette politique pénale européenne doit être ambitieuse, et reposer sur une coopération sans cesse croissante entre les pays.

II. Deuxième sujet que je souhaitais évoquer avec vous, le parquet Européen

Depuis le traité de Lisbonne, qui a concrétisé des réflexions nées une dizaine d'années plus tôt, les Etats membres ont la possibilité de créer un parquet européen qui serait compétent pour poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, voire pour lutter contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière. C'est une possibilité et non une obligation.

Aux termes de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union, le parquet européen, créé « à partir d'Eurojust », serait compétent pour **rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices de ces infractions**, et exercer en la matière l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres. Le traité renvoie à des actes de droit dérivé le soin de définir l'admissibilité des preuves et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure.

Le traité a ainsi fixé un cadre souple, offrant une large gamme de possibilités. Mais avant de passer à l'étape de la définition et des choix, il est indispensable de tracer les contours de ce que devrait être véritablement ce parquet européen et surtout quelle serait sa plus value par rapport aux parquets nationaux.

A l'évidence la réflexion ne peut être considérée comme aboutie. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle votre assemblée avait suggéré au Premier ministre de demander au Conseil d'Etat une étude sur la question. Cette étude, nous l'avons désormais ; elle éclaire les enjeux multiples, et délicats, de la question. Je ne prétends pas apporter aujourd'hui de réponses définitives, mais vous faire part de quelques réflexions.

- Avant toute chose, il sera indispensable de définir clairement le champ de compétences du parquet européen, ce qui revient à se poser la question des motifs qui doivent, ou pas, conduire à l'institution d'un parquet européen.

Le traité mentionne à cet égard deux possibilités : atteintes aux intérêts financiers de l'Union et criminalité organisée. J'ai tendance à penser qu'au moins dans un premier

temps, si le parquet européen devait être mis en place, il faudrait limiter sa compétence à la protection des intérêts financiers de l'Union. Cette délimitation des compétences permettra d'éviter que le Parquet européen ne se retrouve en concurrence avec les parquets nationaux.

- Pour l'organisation du parquet européen, deux modèles sont envisageables : un collège de procureurs nationaux, sur le modèle d'Eurojust, ou un parquet européen intégré, dont les membres ne représentent plus les Etats membres mais un véritable ministère public européen.

Je ne pense pas que nous soyons aujourd'hui en mesure d'affirmer qu'un modèle est préférable à l'autre :

- Le modèle de parquet intégré permettrait selon ses promoteurs de gagner en réactivité, surtout si il devait disposer d'un service d'enquête propre ;
- Le modèle de parquet fondé sur un collège de procureurs nationaux permettrait de conserver les spécificités nationales.

Il me paraît toutefois important que les attributions du parquet ne se limitent pas, comme dans le modèle anglo-saxon, à soutenir l'accusation à l'audience : dans la conception française que je défends il doit également diriger les investigations, poursuivre et soutenir l'action publique tout au long de la procédure. Un procureur européen doit avant tout être un magistrat.

- On le voit, construire un parquet européen, c'est bien évidemment, aussi, se poser la question de **son articulation avec les justices nationales** :

Sur ce point la réflexion n'est pas encore aboutie : comment les juridictions nationales pourront-elles autoriser les perquisitions ou les écoutes, ou encore la détention provisoire ou le contrôle judiciaire des personnes poursuivies ?

De même, pour le jugement des infractions relevant du parquet européen, quelles juridictions doivent être compétentes, en quelle langue doivent se dérouler les débats, et qui doit les financer ?

- Par ailleurs, la mise en œuvre d'un parquet européen ne suppose-t-elle pas l'uniformisation des incriminations qui relèveraient de sa compétence ? En effet, les législations pénales nationales relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union sont très variables. Pour éviter le « forum shopping » et que le choix de l'Etat membre dans lequel se fera la poursuite ne porte atteinte à l'égalité de traitement des justiciables, une telle harmonisation est sans doute nécessaire. Mais le parlement français sera-t-il d'accord pour modifier nos incriminations et le cas échéant baisser l'échelle des peines, au risque d'incohérence avec le droit pénal national ?

Mesdames et Messieurs les députés, mettre en place un parquet européen est un choix politique fort. C'est une certaine forme d'abandon de souveraineté nationale. C'est un choix qui doit être débattu par les citoyens, pour qu'ils décident si un procureur situé à Bruxelles ou à Luxembourg protégera mieux les intérêts de la société qu'un procureur situé à quelques kilomètres de chez eux.

* * *

Construire l'Europe, c'est s'impliquer dans les choix communs, c'est construire ces choix ensemble. Défendre l'Europe, ce n'est pas laisser la Commission et même le Parlement européen seuls pour décider des règles qui s'imposent aux Etats et aux citoyens européens. C'est investir l'espace politique européen, dans lequel la droite, le centre et la gauche expriment des positions sur les sujets qui concernent directement les citoyens.

Le débat politique sur les instruments juridiques soumis à la négociation est nécessaire, indispensable même. C'est le signe de la maturité de la construction européenne.

Si nous ne nous saisissons pas de ces sujets d'intérêt commun et si nous laissons se faire, hors de tout débat, une politique pénale ultralibérale déséquilibrée, vous verrez les citoyens voter pour des partis anti-européens, non par hostilité envers la construction européenne, mais par hostilité envers la politique menée par l'Union

européenne. C'est le consensus autour du projet européen qui est en jeu derrière la nécessaire politisation du débat européen.

Depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne peut traiter de sujets qui touchent directement à la vie quotidienne des citoyens, c'est le cas de la justice pénale. Il ne faut pas laisser penser que le débat sur ces questions est technique et qu'il ne vise qu'à transposer une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ou de la Cour de justice de l'Union européenne. Il s'agit ici bien de véritables débats politiques, de débats de société, comme nous avons pu en avoir lors des débats sur la loi portant réforme de la garde à vue. A l'issue de ces débats, nous sommes parvenus à un texte garantissant l'équilibre entre les libertés individuelles constitutionnellement garanties et le maintien de l'ordre public et la sécurité de nos concitoyens, équilibre qui me semble être une conception largement partagée de la justice.

Je m'attacherai à défendre cet équilibre au niveau européen.