

Ouverture du 4<sup>ème</sup> colloque de l'Association des magistrats de l'Union européenne  
« *L'espace judiciaire européen en matière pénale* »  
Lundi 26 septembre 2011

---

Mesdames et Messieurs les parlementaires,  
Monsieur le procureur général (Péter Polt, Hongrie)  
Mesdames et Messieurs les hauts magistrats,  
Mesdames et Messieurs les représentants des institutions européennes,  
Mesdames et Messieurs,

Je remercie vivement l'Association des magistrats de l'Union européenne de m'avoir convié à ouvrir son quatrième colloque sur l'espace judiciaire européen en matière pénale. C'est l'occasion pour moi, et j'en suis heureux, de saluer l'action de l'association mais aussi de vous livrer quelques réflexions sur les questions qui seront au cœur de vos échanges tout au long de cette journée qui, par la qualité de ses intervenants, promet des débats riches et approfondis sur l'Europe du droit et de la justice.

La construction européenne a révolutionné notre droit, sans doute au-delà de ce qu'avaient imaginé les pères fondateurs de l'Europe. Les normes communautaires et européennes, mais surtout la jurisprudence des cours de Luxembourg et de Strasbourg, exercent une influence croissante sur le droit interne des Etats membres, modifiant son contenu, ses règles, ses modes de production même, et transformant profondément notre hiérarchie des normes.

Ce phénomène général, observé depuis plusieurs décennies maintenant, connaît aujourd'hui une accélération spectaculaire dans le champ pénal, qui vous occupe plus spécialement, du fait notamment du traité de Lisbonne.

Mais ce mouvement de multiplication des sources du droit et de mondialisation de l'espace judiciaire ne doit pas se faire au détriment des valeurs qui ont fait la force de notre modèle juridique.

Comprenons-nous bien : il ne s'agit évidemment pas de nourrir je ne sais quel sentiment anti-européen ni de nier ou même de sous-estimer les progrès

considérables qu'a fait faire à l'Etat de droit et à la défense des libertés l'insertion de la République française dans un ordre juridique international en mutation. Le propos est plutôt d'analyser ces changements dans leur complexité afin de veiller à ce qu'ils ne compromettent pas certains des principes essentiels qui fondent notre système juridique.

A cet égard, je voudrais, compte tenu de l'actualité des derniers mois et des discussions en cours au sein des institutions de l'Union européenne, mettre au débat deux séries de réflexions : l'Europe du droit doit préserver la sécurité juridique (I) et l'Europe de la justice ne doit pas remettre en cause l'effectivité des réponses pénales des Etats (II).

**I. La sécurité juridique, chacun dans cette salle le sait, est une des premières qualités d'un système de droit ; L'insécurité juridique produit mécaniquement des débats devant les juridictions ; elle génère du contentieux, qui a un coût pour les justiciables mais aussi pour les Etats ; elle engendre un désordre normatif préjudiciable aux citoyens comme aux entreprises. C'est pourquoi **l'Europe du droit ne doit pas être celle d'un pluralisme désordonné.****

1. Or l'apparition de nouvelles sources du droit modifie les relations entre le législateur et le juge, laissant place, pour reprendre la formule de Mme le professeur Delmas-Marty, à « *un paysage bouleversé où les règles semblent surgir de partout, à tout moment et en tout sens* ».

La matière pénale en a offert une illustration singulière dans la période récente. Trois dates, trois repères depuis les quelques mois que je suis en fonctions, permettent de le mesurer. Le 15 décembre 2010, la chambre criminelle de la Cour de cassation jugeait non conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme le régime français de la garde à vue mais laissait au législateur, comme l'avait fait quelques mois avant le Conseil constitutionnel, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour y remédier. Le 15 avril, toutefois, l'assemblée plénière de la Cour de cassation jugeait ces mêmes exigences d'application immédiate, obligeant le Gouvernement à mettre en œuvre de façon anticipée une loi qu'il avait publiée le matin même au

*Journal officiel*. Le 25 juin enfin, la Commission européenne lançait une proposition de directive sur l'accès à l'avocat, porteuse, si d'aventure elle était adoptée en l'état, de nouveaux bouleversements (j'y reviendrai).

Ainsi, en quelques mois, la Constitution française, la convention de Strasbourg et le droit de l'Union européenne ont-ils paru imposer des exigences diverses au Parlement national. Celui-ci est désormais placé sous la contrainte de normes supra-législatives qui, d'une part, font l'objet d'un contrôle juridictionnel de plus en plus approfondi et qui, d'autre part, sont de plus en plus fragmentées et évolutives.

Les principes directeurs, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, font l'objet - ce n'est pas une critique que de le relever - d'une lecture dynamique et évolutive par les juridictions tant nationales qu'euro-péennes, au risque de devenir progressivement moins identifiables, plus floues et donc moins prévisibles.

Chacun admet aujourd'hui la nécessité d'un système de mise en conformité de la loi par rapport à un corpus de droits fondamentaux. Mais force est de constater que tout ceci dessine un paysage normatif dans lequel le juge pénal juge de moins en moins les hommes, et de plus en plus la loi ; un paysage dans lequel la place du législateur doit être redéfinie et où la sécurité juridique est en question.

2. Il y a donc un **défi à relever pour la clarté et la prévisibilité du droit**, en conciliant le pluralisme des sources, qui est aujourd'hui une réalité, avec les exigences de la sécurité juridique.

Trois pistes pourraient permettre d'y parvenir :

- Nous devons d'abord, pour ce qui dépend de nous, nous attacher à renforcer la prévisibilité de notre droit : à cet égard, nous devons accroître la qualité des textes législatifs, pour se prémunir contre la multiplication des procès de la loi, qui favorisent l'instabilité de la norme. Mieux légiférer doit être une priorité, en

France et en Europe, pour limiter le risque de contradiction ou de vide normatif, et donc de contentieux ;

- Nous devons ensuite tenter de limiter les contrôles croisés sur la loi : la mise en concurrence des systèmes normatifs peut aboutir à des solutions juridiques contradictoires et incohérentes. En matière de protection des droits fondamentaux, il faut ainsi rapprocher les systèmes communautaires et européens, dans le respect de chaque ordre juridique. Le projet d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, pour complexe qu'il soit, sera probablement, lorsque les questions institutionnelles qu'il soulève auront été résolues, un moyen d'aller dans ce sens. De même il incombe aux différentes juridictions intéressées d'assurer, autant qu'il leur est possible, la bonne articulation du contrôle de constitutionnalité et du contrôle de conventionnalité ;
- Enfin, il est essentiel de renforcer le rôle des parlements dans la construction européenne, pour maintenir le lien entre le citoyen et le droit. Les parlements ne peuvent être réduits à de simples chambres d'enregistrement de solutions jurisprudentielles ; ils doivent dès lors être davantage associés à l'élaboration des normes du droit de l'Union.

**II.** Les priorités que je viens d'énoncer s'agissant de l'Europe du droit trouvent à s'exprimer avec une force toute particulière en matière de justice, notamment dans le domaine pénal : **l'Europe de la Justice doit se construire avec les Etats, et non contre eux.** Il faut une politique pénale ambitieuse, pour faire progresser la coopération judiciaire en Europe.

1. La justice pénale repose sur un équilibre entre droits de la défense et efficacité des enquêtes. La politique pénale européenne ne doit pas se préoccuper uniquement des droits des accusés. Elle doit garantir une réponse pénale adaptée dans un délai raisonnable, notamment dans l'intérêt des victimes.

Les citoyens européens n'attendent pas des hommes et des femmes politiques qu'ils limitent les fonctions régaliennes des Etats en matière pénale, bien au contraire. Ils

attendent que nous promouvions une politique européenne certes protectrice des libertés, mais qui garantisse la sécurité de tous les citoyens de l'Union.

Le Gouvernement français portera ces préoccupations, en particulier dans le cadre des discussions qui commencent sur la proposition de directive relative à l'accès à l'avocat dans les procédures pénales.

Nous devons instaurer un équilibre, en confortant le rôle de l'avocat comme la France l'a fait dans la loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, mais en préservant aussi les moyens nécessaires aux enquêtes. Prévoir, comme l'envisage la Commission européenne, la présence systématique de l'avocat pour toutes les auditions et pour tous les actes d'enquête, y compris pour les contraventions, risque de ralentir les investigations et par la même l'efficacité de la justice.

2. Nous avons aujourd'hui besoin d'une véritable politique pénale européenne.

- **Pour être crédible, cette politique pénale européenne doit d'abord reposer sur des mesures qui peuvent être financées par les Etats** ; si nous voulons une politique commune, nous ne pouvons traiter séparément la question de l'intervention de l'avocat de son financement. L'aide juridictionnelle ne peut être dissociée de la garde à vue. En l'absence de financement des nouveaux droits, nous ouvrons la voie à une justice inégalitaire : le champ de la prise en charge des frais d'avocat par l'Etat constituera, en pratique, le véritable standard de garantie. L'idée d'un tarif européen de l'aide juridictionnelle et d'un champ de financement public de l'avocat harmonisé au sein des Etats membres sont autant de questions qui doivent être débattues au Conseil et au Parlement européen.
- **Pour être efficace face à la criminalité transfrontalière, cette politique pénale européenne doit également être volontariste.** La coopération judiciaire entre les Etats-membres a connu d'incontestables progrès. Mais elle peut être encore renforcée, grâce à des instruments d'entraide simplifiés et plus rapides, avec des motifs de refus aussi limités que possible. C'est le sens des discussions autour de la décision d'enquête européenne. Je souhaite que

nous puissions aboutir rapidement à un texte ambitieux et efficace pour faciliter et accélérer le travail des magistrats.

- Enfin, **pour répondre aux attentes des citoyens, cette politique pénale européenne doit être équilibrée**, afin d'être capable de traiter différemment l'auteur d'actes de terrorisme de celui qui commet une simple contravention. Elle doit permettre aux Etats membres d'adapter la réponse pénale à la gravité objective des crimes.

\*

\* \*

Mesdames, Messieurs,

Vous le savez mieux que quiconque, les défis à venir pour l'Europe de la Justice et l'Europe du droit sont nombreux.

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. Le débat sur l'Europe de la justice et du droit n'est pas qu'un débat technique : il touche à des questions de société, qui intéressent tous les citoyens des Etats-membres.

C'est notre responsabilité de bâtir une justice pénale plus respectueuse des droits des justiciables. C'est notre devoir de garantir au citoyen européen une justice rapide et plus efficace.