



Pacte 2012 pour la Justice

Recentrer la Justice sur sa mission première de protection des citoyens

Les Français souhaitent une réforme en profondeur de leur Justice. A une écrasante majorité, ils demandent des décisions qui tiennent davantage compte du dommage subi par la victime (91 %), des peines plus adaptées contre les récidivistes (88 %) et des condamnations plus sévères (65 %). Ces résultats sont tirés d'un sondage IFOP réalisé pour le Conseil supérieur de la Magistrature en 2008 et leurs conclusions ont été confirmées par les enquêtes plus récentes.

Notre Justice est déséquilibrée : en France, les délinquants et criminels ont plus de droits que leurs victimes ; les tribunaux prononcent quantités de sanctions cosmétiques (rappel à la loi, sursis, etc.) à l'encontre de délinquants réitérants ; des dizaines de milliers de peines de prison restent inexécutées faute de place ; la peine de perpétuité ne dure guère plus de vingt ans ; et l'opacité du système permet à la Justice d'éviter de rendre des comptes à qui que ce soit.

Et pourtant, la Justice devrait être un pilier de la paix sociale. C'est encore plus vrai de la Justice pénale, dont la fonction centrale est d'assurer l'ordre public, en prévenant le crime grâce à son effet dissuasif et neutralisant, et en évitant par là même toute escalade vengeresse entre les citoyens. Car les comportements d'auto-défense et de vengeance sont à craindre lorsque la Justice n'assure plus cette mission.

C'est pourtant la pente actuelle de notre système judiciaire : l'oubli de cette mission capitale de protection au profit d'une application désincarnée de règles abstraites.

La décision prise par les plus hauts magistrats de France le 15 avril en est l'illustration la plus manifeste : en assemblée plénière, la Cour de Cassation a décidé d'annuler purement et simplement des dizaines de milliers de procès-verbaux de garde à vue, simplement parce que les policiers avaient respecté le code de procédure pénale français plutôt qu'une certaine interprétation de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Résultat : ce sont des milliers de délinquants et criminels qui vont échapper à la peine qu'ils méritaient, parce que leurs déclarations en garde à vue ne pourront pas être prises en compte. Avec toutes les conséquences qui en découlent : des victimes révoltées et tentées de se faire justice elles-mêmes, des criminels dangereux remis en liberté, des délinquants impunis incités à récidiver.

Sous prétexte d'assurer l'Etat de droit, ce type de décision met en danger les plus vulnérables – les personnes handicapées, les enfants, les personnes âgées – et les plus modestes, ceux qui n'ont pas les moyens de se défendre, de vivre dans des endroits sûrs et protégés.

Il est temps de réagir, et c'est l'objet du Pacte 2012 pour la Justice : proposer aux candidats à l'élection présidentielle une série de mesures précises pour enrayer la dérive actuelle du système judiciaire. Et favoriser une Justice plus protectrice des citoyens et plus équitable vis-à-vis des victimes.

INSTITUT POUR LA JUSTICE

Association loi de 1901

140 bis, rue de Rennes - 75006 Paris - Téléphone : 01 70 38 24 07
info@institutpourlajustice.com - www.institutpourlajustice.com



1. L'égalité de droits entre la victime et l'accusé

« L'équité impose la participation active des victimes au procès pénal. Ce sont les victimes qui confèrent dorénavant sa puissance au procès pénal. La relation triangulaire des mis en cause, du procureur et des parties civiles, qui structure la manifestation de la vérité, confère à l'audience pénale une force toute nouvelle » (Jean-Pierre Mignard, avocat)

Les mis en cause et les condamnés ont davantage de droits et de garantie que les victimes tout au long de la procédure judiciaire. Cette inégalité, jugée normale par une partie du monde judiciaire et injuste par la majorité des citoyens, est un héritage de l'histoire, sans fondement philosophique sérieux. Le procès pénal moderne s'est construit autour de l'idée d'un face à face exclusif entre une accusation et un accusé, évacuant de ce fait la victime alors qu'elle est la première concernée par le crime. Il est temps aujourd'hui de refonder entièrement notre procédure pénale autour d'une idée simple : le procès pénal est la rencontre entre trois parties dont les droits doivent être identiques : le parquet, avocat de la société toute entière ; et les deux personnes qui ont personnellement à cœur que la décision rendue soit la plus juste possible : l'accusé parce qu'il risque la peine, et la victime parce qu'elle a subi le traumatisme du délit ou du crime.

- **Un accès immédiat pour la victime à l'assistance d'un avocat dès le dépôt de plainte**

Pour la victime, l'accès effectif à un avocat est la garantie qu'elle pourra utilement faire valoir son point de vue. Qu'elle pourra effectivement se saisir des droits que le législateur lui a confiés, à tous les stades de la procédure. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, alors que les mis en cause et les condamnés ont, eux, accès immédiatement et sans condition à un avocat. Pour les infractions d'une gravité suffisante, la victime devrait avoir accès immédiatement et gratuitement à un avocat « commis d'office », qui pourra l'accompagner lors du dépôt de sa plainte et la suivre tout au long de la procédure, jusqu'à l'audience d'application des peines, où l'avocat de la victime est admis depuis peu, mais où il intervient rarement en pratique.

- **Le droit pour la victime de contester en appel la remise en liberté de son agresseur**

La partie civile doit être une partie à part entière au procès pénal, avec des droits symétriques à ceux du mis en cause. La liberté ou l'incarcération de son agresseur présumé concerne directement la victime, parce qu'il en va de sa propre protection (contre les risques de représailles) et parce que, ayant subi l'infraction, elle doit pouvoir faire valoir son point de vue sur la proportionnalité des décisions judiciaires. C'est pourquoi la victime partie civile doit pouvoir faire appel d'une remise en liberté de son agresseur, que ce soit son agresseur présumé lors de la détention provisoire, ou son agresseur avéré lors des audiences d'application des peines. En cohérence, la victime doit également pouvoir faire appel, comme le mis en cause, des jugements prononcés par les tribunaux : des relaxes et des acquittements, mais aussi des peines qu'elle jugerait non adaptées à ce qu'elle a subi et dont elle voudrait faire contrôler la proportionnalité en appel.



2. L'impunité zéro pour les atteintes aux personnes et aux biens

« L'action de la police prend son sens si elle débouche sur un traitement judiciaire », (Christian Flaesch, directeur de la PJ de Paris) ; « On peut mettre tous les policiers du monde dans la rue, si la chaîne pénale ne suit pas, le sentiment d'impunité continuera à progresser », (Christophe Soullez, directeur de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales)

Depuis Beccaria, chacun sait que la certitude de la sanction est dissuasive et que l'impunité incite à passer à l'acte. Pourtant, cette sagesse a été davantage mise en pratique pour les contraventions routières que pour les délits. Pour toute une série de délits sérieux – et lorsqu'ils ne sont pas purement et simplement classés sans suite – le délinquant, particulièrement lorsqu'il est mineur, ne risque que des sanctions qui n'en sont pas : rappel à la loi, stage de « sensibilisation », amende avec sursis, sursis avec mise à l'épreuve, etc. Même lorsque des sanctions réelles sont prononcées (travaux d'intérêt général, amendes ou prison), elles ne sont pas toujours appliquées, faute de moyens ou de volonté. C'est l'ensemble de la chaîne pénale qu'il convient de rendre effective et cohérente : de la police jusqu'à l'administration pénitentiaire en passant par la décision judiciaire. Car la réponse pénale est aujourd'hui le maillon faible dans la lutte contre l'insécurité, et c'est sur ce maillon qu'il faut agir pour la faire reculer durablement.

- **Un grand ministère chargé de la sécurité des citoyens, regroupant forces de l'ordre et politique pénale**

Lorsqu'il s'agit d'apprécier les résultats de la politique de sécurité, les Français ont tendance à demander exclusivement des comptes au ministre de l'Intérieur, alors que celui-ci n'a pas la main sur le droit pénal, ni sur la politique pénale, ni même sur les prisons – alors que ces leviers représentent 80 % de l'efficacité de la lutte contre la criminalité. Ils sont actuellement concentrés au ministère de la Justice, structurellement moins sensible à la sécurité des citoyens. C'est pourquoi, sur le modèle d'autres grandes démocraties, il convient de réunir, dans un grand ministère en charge de la sécurité des citoyens, tous les acteurs de la chaîne de sécurité et l'expertise en matière pénale. Pour garantir l'indépendance de la Justice, un ministère du droit serait maintenu, qui serait concentré sur les questions de recrutement et formation des métiers du droit, la gestion des carrières des magistrats et la discipline de ces derniers.

- **Des amendes « plancher » automatiques accompagnant toute condamnation pour délit**

L'amende est une sanction généralisée sur les routes mais sous-utilisée dans les tribunaux. Car les magistrats croient parfois trop hâtivement à « l'insolvabilité » des délinquants et, sont pour certains, persuadés que la pauvreté cause la criminalité, ce qui les désincite à imposer ce qu'ils perçoivent à tort comme une « double peine ». Pour lutter contre l'impunité des délinquants – et rétablir une hiérarchie des sanctions entre délits et contraventions routières – il convient donc de prévoir qu'aucune sanction symbolique (rappel à la loi, sursis...) ne pourra être prononcée sans être accompagnée d'une amende « plancher ».



3. L'application effective des peines prononcées

« À peine le jugement prononcé, des mécanismes sont mis en place pour éviter les conséquences obligatoires et répressives de celui-ci. J'ai parfois l'impression que ce qui compte, c'est le symbole. Ensuite, on peut transiger avec la rigueur. Ce système n'est pas bon » (Philippe Bilger, ancien avocat général à la Cour d'appel de Paris)

Notre Justice a deux visages : le prononcé de la peine d'un côté et la réalité de son exécution de l'autre. Le décalage est frappant : on peut être condamné par un tribunal correctionnel à deux ans de prison ferme et ne pas passer un seul jour en prison. On peut aussi être condamné à la peine de réclusion criminelle à perpétuité, avec 22 ans « incompressibles » de sûreté, et être libéré au bout de 16 ans. Sans oublier les remises de peine « automatiques » et les peines de prison inexécutées faute de place. Ce Janus judiciaire mine la confiance des citoyens et des victimes en leur Justice, et la prive de sa crédibilité auprès des délinquants. Une application effective des peines prononcées est la condition sine qua non d'une Justice transparente, lisible et respectée.

- **L'obligation pour tous les condamnés de purger au minimum les trois quarts de leur peine**

Sans exclure toute possibilité de libération anticipée, qui resterait possible en cas de sérieuses garanties de réinsertion, il convient de revenir au principe d'une exécution intégrale de la peine. Aujourd'hui, le principe est l'inverse : la libération anticipée est la règle et non plus l'exception. Et elle peut avoir lieu au bout de 4 ans en cas de condamnation à 10 ans. C'est pourquoi, comme l'ont prévu certains de nos voisins européens, comme l'Espagne, tout condamné devrait purger au minimum 75 % de la peine prononcée avant de prétendre à une libération conditionnelle (7 ans et demi en cas de condamnation à 10 ans). Cette règle vaudrait pour toute peine d'emprisonnement prononcée par les tribunaux, y compris celles inférieures ou égales à deux ans, aujourd'hui « aménageables » avant même d'être exécutées.

- **Une capacité de 30 000 places de prison supplémentaires pour rejoindre la moyenne européenne**

La France manque de 20 000 places de prison environ pour parvenir à exécuter les dizaines de milliers de peines non effectuées (82 000 en 2009). Il lui faudra au moins 10 000 places supplémentaires pour mettre fin à la « Justice à deux visages » et faire de l'application intégrale des peines la règle et non plus l'exception. C'est pourquoi il est nécessaire de construire en urgence 30 000 places de prison et porter la capacité totale autour de 90 000 places. Cette mesure représente un coût pour le budget de l'Etat mais ferait économiser beaucoup d'argent à la collectivité. Elle ferait reculer la criminalité de 15 % environ, une criminalité qui coûte cher aux citoyens (62 milliards d'euros en 2009 d'après l'économiste Jacques Bichot).



4. Une fermeté de précaution vis-à-vis des criminels dangereux

« Un consensus se dégage sur la quasi-impossibilité d'appliquer un traitement médical efficace à un criminel pervers au sens psychiatrique du terme » ; « Le crime sexuel est souvent un crime d'habitude ; les condamnations ou les incarcérations antérieures ne provoquent en général, chez les récidivistes sexuels, aucune transformation psychique », (Vincent Lamanda, Premier Président de la Cour de Cassation)

La Justice a trop tendance à traiter de la même manière les condamnés, sans considération de leur profil criminologique ou de leur dangerosité. On ne peut pourtant pas appliquer les mêmes concepts (« réinsertion », « bonne conduite ») à l'auteur d'un crime passionnel ou à l'auteur d'un crime sexuel. Au sein même des crimes sexuels, le risque de récidive peut varier de 1 à 5 entre un père incestueux et un pédophile extra-familial. Aujourd'hui, des outils psychiatriques validés scientifiquement au plan international, permettent d'apprécier le risque de récidive des criminels (les « échelles actuarielles »). Il est temps pour la Justice d'appliquer un principe simple : en cas de doute sur la dangerosité du criminel, ce doute doit profiter à la victime et à la société plutôt qu'au condamné. Cela signifie qu'en cas de risque moyen ou élevé de récidive, des mesures de sûreté doivent être prises pour protéger les citoyens.

• La perpétuité réelle pour les grands criminels

Pour prendre un exemple parlant, Guy George a été condamné à perpétuité, mais il est libérable en 2020 (il aura 57 ans). Comme il en a le droit, il fera chaque année des demandes de libération conditionnelle, contraignant les familles des sept jeunes femmes assassinées à s'organiser pour les faire rejeter. Pourtant, dans son cas, comme dans celui d'un petit nombre de grands criminels psychopathes, toute remise en liberté constituerait une mise en danger délibérée de la vie d'autrui – quel que soit, faut-il le préciser, son comportement en détention. La science moderne ne connaît aucun traitement susceptible de réduire à un niveau acceptable le risque de récidive de ce type de prédateurs. Il faut donc prévoir une peine de perpétuité réelle ou, à défaut, une peine de perpétuité automatiquement assortie d'une période vraiment incompressible de quarante ans.

• La surveillance à vie des délinquants sexuels

Lorsque la Justice est confrontée à des délinquants sexuels au risque de récidive élevé (mais n'ayant pas commis encore de crime justifiant une très longue peine) elle ne peut pas se contenter d'une peine assortie de quelques années de suivi judiciaire. Car les délinquants sexuels dangereux resteront dangereux toute leur vie, ou du moins tant qu'ils en ont la capacité physique. Il n'existe pas à ce jour de traitement psychiatrique susceptible de les « guérir » : ceux qui ont le plus de résultats, comme les traitements inhibiteurs de libido (« castration chimique ») n'ont d'efficacité que tant que dure le traitement. C'est pourquoi il faut développer, pour les délinquants sexuels à haut risque, une surveillance de très longue durée à leur sortie de prison, sous bracelet électronique mobile et castration chimique.



5. Une Justice transparente qui rende des comptes aux citoyens

« Les Français n'ont pas confiance dans leur justice. La seule attitude adaptée ne consiste-t-elle pas à nous mettre dans la situation de rendre des comptes au peuple français au nom duquel nous rendons la justice ? » (Jean-Claude Magendie, ancien premier président de la Cour d'appel de Paris)

La Justice française a une tradition de l'opacité et du secret. Le ministère de la Justice est l'administration la plus rétive à publier ses statistiques. Les magistrats sont les fonctionnaires les plus réticents à rendre des comptes à leur hiérarchie ou à leurs concitoyens. Ce n'est pas une conséquence inévitable du principe fondamental d'indépendance de la Justice. C'est même l'inverse qui est vrai : plus une institution est indépendante dans ses décisions, plus elle doit rendre compte ouvertement de son action. Sans contre-pouvoir, toute autorité abuse de son pouvoir : c'est vrai du pouvoir judiciaire comme du pouvoir exécutif ou législatif. C'est pourquoi l'action judiciaire doit être parfaitement lisible et transparente vis-à-vis des citoyens et des médias, afin qu'ils puissent s'assurer de la qualité de la Justice rendue en leur nom.

- **Un débat national sur l'élection des procureurs au suffrage universel**

Le Parquet, avocat de la société, est en France à la fois trop indépendant et trop dépendant du pouvoir politique. Trop dépendant sur une infirme minorité d'affaires « sensibles » touchant les élus. Et trop indépendant sur 99 % des affaires pénales, celles qui touchent à la sécurité des citoyens, et pour lesquelles chaque parquetier a tendance à appliquer sa propre politique pénale – plutôt que les instructions du Garde des Sceaux. Pourtant, comme toute politique, la politique pénale (choix des priorités dans les poursuites, peines requises à l'audience) doit, pour être légitime, émaner des préoccupations des citoyens et de la volonté populaire. Elle ne peut être laissée à l'appréciation de magistrats dont la principale légitimité serait d'avoir réussi un concours administratif – l'ENM. Pour « reconnecter » le Parquet avec les préoccupations populaires tout en préservant son indépendance vis-à-vis du pouvoir, on pourrait envisager de soumettre les procureurs à une élection. Comme cette solution tranche radicalement avec les traditions françaises, elle pourrait faire l'objet d'un débat national au préalable.

- **Des audiences d'application des peines ouvertes au public**

La publicité des audiences est le principe fondamental d'une Justice de qualité, qui, parce qu'elle n'a rien à cacher, n'a pas peur de se confronter au regard des citoyens au nom desquels elle rend ses jugements. C'est pourquoi les décisions d'application des peines devraient elles aussi être soumises à ce principe. Des restrictions peuvent être envisagées, mais la presse devrait être autorisée à suivre ces audiences et retranscrire leur contenu. Le même type de « publicité restreinte » devrait être la règle dans le cas des atteintes les plus graves commises par les mineurs, comme dans l'affaire Fofana (dont le procès s'est déroulé à huis clos parce que sur les 27 mis en cause, 2 étaient mineurs au moment des faits).