

**INTERVENTION DE JEAN-PIERRE SUEUR, PRESIDENT DE LA COMMISSION  
DES LOIS DU SENAT EN INTRODUCTION AU COLLOQUE ORGANISE  
PAR L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE CONSACRE  
AUX REGIMES DE GARDE A VUE ET DE DETENTION PROVISoire  
EN EUROPE (LE 18 AVRIL 2013)**

Le colloque organisé par l'**École nationale de la magistrature (ENM)** au Sénat les 18 et 19 avril 2013 constitue la dernière étape d'**un programme d'échanges et de formation** initié en septembre 2011.

Consacré à l'application des normes européennes relatives aux droits de l'homme dans la mise en œuvre des mesures de garde à vue et de détention provisoire, ce programme a été conçu par l'ENM dans le cadre d'un appel à propositions de la **Commission européenne** et conduit en partenariat avec les instituts de formation judiciaire de **Belgique, d'Espagne** et de **Roumanie**.

Associant visites en juridictions et séminaires d'échanges entre magistrats originaires de ces quatre pays, cette formation est une occasion de **favoriser les échanges entre professionnels** et de renforcer la **confiance mutuelle** au sein de l'espace judiciaire européen.

Les thèmes abordés par ce colloque s'inscrivent pleinement dans le cadre des travaux et de préoccupations constantes de la commission des lois du Sénat.

Au cours des années récentes, la commission a en effet adopté des positions fortes sur des questions essentielles portant tant sur l'exercice des droits que sur les conditions de la privation de liberté.

*a) S'agissant des conditions dans lesquelles les personnes sont gardées à vue ou détenues avant d'avoir été jugées :*

➤ La **loi pénitentiaire du 24 novembre 2009**, qui a très sensiblement amélioré les droits des personnes détenues (et donc notamment de celles placées en détention provisoire), a été profondément complétée par la commission des lois, à l'initiative notamment de son rapporteur M. Jean-René Lecerf. Ces apports s'inscrivaient dans le cadre de nombreuses réflexions sur la prison, conduites au Sénat au cours des années 2000, sous l'influence en particulier de **M. Robert Badinter**, membre de la commission des lois de 1995 à 2008.

Cette loi pénitentiaire, dont la mise en œuvre se heurte encore aujourd'hui à de nombreuses résistances, a notamment mis l'accent sur la reconnaissance de la **dignité** et sur la responsabilisation de la personne détenue (encadrement très strict des mesures de sécurité, principe de l'obligation d'activité, etc.), et a posé le **principe de l'encellulement individuel** pour les personnes détenues en maisons d'arrêt – parmi lesquelles figurent plus de 16 000 prévenus. On peut relever que la durée moyenne de la détention provisoire – **4,1 mois** – n'a jamais été aussi élevée depuis 2004<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Chiffres 2011.*



➤ Corrélativement, la commission des lois a, à plusieurs reprises, exprimé son attachement à l'institution du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, dont les fonctions sont exercées depuis juin 2008 par M. Jean-Marie Delarue. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est notamment compétent pour contrôler les locaux de garde à vue et les maisons d'arrêt (où sont détenues les personnes placées en détention provisoire) et pour formuler des recommandations à destination des pouvoirs publics. Le législateur a notamment tenu compte de ses observations relatives à la dignité des personnes gardées à vue lors de l'élaboration de la loi du 14 avril 2011 réformant la garde à vue [NB : M. Jean-René Lecerf interviendra au cours de la première table ronde pour présenter la loi du 14 avril 2011].

*b) S'agissant des conditions dans lesquelles sont décidées et sont contrôlées les mesures de garde à vue et de détention provisoire :*

➤ Dans un rapport d'information de décembre 2010 consacré au régime de l'enquête et de l'instruction, qui avait été élaboré alors que le précédent Gouvernement avait annoncé son intention de supprimer le juge d'instruction et de réformer le cadre des enquêtes pénales, MM. Jean-Pierre Michel et Jean-René Lecerf avaient souligné le **caractère excessif des critiques adressées au juge d'instruction**.

En effet, le législateur français n'a cessé, au cours des dernières décennies, de renforcer le **caractère contradictoire** de la procédure d'instruction.

En outre, depuis la loi du 15 juin 2000, c'est un autre magistrat du siège, indépendant et impartial – **le juge des libertés et de la détention** – qui statue sur les décisions de détention provisoire et les mesures les plus coercitives ou intrusives prises au cours de l'instruction.

➤ Surtout, MM. Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Michel avaient relevé qu'une réflexion sur la phase préparatoire du procès pénal ne pouvait faire l'impasse sur **la question du statut du ministère public**.

En effet, en France, la part des procédures judiciaires qui donnent lieu à une instruction préparatoire n'a cessé de diminuer : de 8% des affaires en 1990 à moins de 4% aujourd'hui. **Plus de 95% des affaires sont à l'heure actuelle transmises aux juridictions de jugement sur le fondement des enquêtes réalisées sous le seul contrôle du parquet**. Or, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a mis en cause les prérogatives confiées au parquet par la loi française au regard de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'autorité judiciaire. Dans un arrêt *Medvedyev c. France* de grande chambre du 29 mars 2010, la Cour a notamment rappelé que **le contrôle juridictionnel des arrestations et détentions impliquait nécessairement une double indépendance à l'égard du pouvoir exécutif ainsi qu'à l'égard des parties** – ce qui exclut notamment un contrôle de ces actes par l'autorité chargée des poursuites.

Au regard de ces éléments, MM. Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Michel avaient estimé indispensable, dans leur rapport précité, qu'une



réforme de la phase préparatoire du procès pénal s'accompagne **d'une modification du statut du ministère public** tendant à renforcer son indépendance.

Sans reprendre les projets de refonte globale du code de procédure pénale initiés par le précédent Gouvernement, le nouveau Gouvernement s'est engagé dans cette voie puisque le Parlement examinera prochainement deux réformes importantes visant à **renforcer les garanties d'indépendance du parquet** :

- d'une part, un projet de loi visant à supprimer la possibilité, pour le garde des sceaux, de donner des instructions individuelles aux parquets ;

- d'autre part, un projet de loi constitutionnelle réformant les modalités de nomination des magistrats du parquet ainsi que leur régime disciplinaire.

*c) S'agissant, enfin, de l'influence du droit européen des droits de l'homme sur le travail du législateur français :*

➤ Depuis l'entrée en vigueur du **traité de Lisbonne**, les Parlements nationaux sont de plus en plus invités à tenir compte de **l'intervention de l'Union européenne en matière pénale**, puisque, désormais, les institutions communautaires peuvent adopter des directives en matière de droit pénal ou de procédure pénale selon la procédure de **codécision** – ce qui permet l'intervention du Parlement européen et le **contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne**.

Actuellement, les institutions communautaires travaillent dans cette matière sur le fondement de la « *feuille de route* » annexée au **programme de Stockholm**<sup>2</sup>, dont le but est de rapprocher les systèmes judiciaires et de renforcer la confiance mutuelle entre États membres.

C'est dans ce cadre qu'une délégation de la commission des lois s'est rendue à Bruxelles les 9 et 10 novembre 2011 pour faire le point, notamment, sur la proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans les procédures pénales et sur l'opportunité de créer un Parquet européen. Ce déplacement a permis aux membres de la commission de prendre conscience des divergences qui subsistent entre États membres de l'Union européenne, mais également de la volonté de la Commission européenne et d'une majorité d'États d'avancer dans le rapprochement des systèmes judiciaires et le renforcement des droits des personnes.

➤ Enfin, après une visite à Strasbourg en mai 2012, un récent rapport de la commission des lois de MM. Jean-Pierre Michel et Patrice Gélard a attiré l'attention sur la nécessité de doter **la Cour européenne des droits de l'homme** des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions et de mieux diffuser sa jurisprudence parmi les États parties du Conseil de l'Europe.

---

<sup>2</sup> Le programme de Stockholm a été approuvé par le Conseil européen des 10-11 décembre 2010.



La Cour joue en effet un rôle inestimable dans la promotion des droits en Europe, mais, « victime de son succès », elle ploie à l'heure actuelle sous le nombre de recours dont elle est saisie et qu'elle peine à traiter dans des délais raisonnables.

Or, c'est avant tout **au niveau des États** que le droit européen des droits de l'homme doit être appliqué – la Cour de Strasbourg ne devant intervenir qu'à titre subsidiaire.

De ce point de vue, le présent colloque s'inscrit pleinement dans la continuité des recommandations de MM. Jean-Pierre Michel et Patrice Gélard, puisqu'il vise à permettre à une centaine de magistrats issus de quatre pays de l'Union européenne (France, Belgique, Espagne, Roumanie) d'évoquer pendant deux jours la question de la mise en œuvre des mesures de garde à vue et de détention provisoire à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

De telles initiatives, qui tendent à harmoniser les pratiques judiciaires en Europe et à favoriser le dialogue entre les juges nationaux sur la base d'une référence commune à des normes ambitieuses, vont incontestablement dans le sens de la création d'un espace européen des droits de l'homme.