

L'expertise scientifique

Audition publique du mardi 6 décembre 2005 organisée par

M. Jean-Yves Le Déaut, Député de Meurthe-et-Moselle,

M. Claude Saunier, Sénateur des Côtes-d'Armor,

Vice-Présidents de l'OPECST

A l'initiative de MM. Jean-Yves Le Déaut et Claude Saunier, une audition publique a été organisée le 6 décembre 2005 par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Présidée par M. Jean-Yves Le Déaut, l'audition de la matinée avait pour thème « l'expertise scientifique et la décision de justice ». Celle de l'après-midi, présidée par M. Claude Saunier, a été consacrée à « l'expertise scientifique au service de la décision publique ».

Synthèse

L'expertise scientifique et la décision de justice

Quelle est la place de l'expertise scientifique dans le fonctionnement actuel de la justice ? Si l'expertise pèse sur les coûts de la justice et allonge souvent les délais, les nouveaux défis liés à la science que l'institution judiciaire doit surmonter se limitent-ils à cela et quelle est la part de responsabilité de l'expertise dans ces dérives ? L'institution judiciaire, confrontée à ce dilemme d'une expertise de plus en plus nécessaire et jamais suffisante, connaît-elle aujourd'hui, à son tour, une sorte de « crise », de même nature que celle qu'ont vécue d'autres institutions ? Ne doit-elle pas, elle aussi, prendre en compte l'incertitude scientifique, réguler la relation complexe qu'entretiennent le décideur et l'expert, et répondre aux exigences du justiciable ?

Au cours de l'audition, une tendance assez nette s'est dessinée : « l'élément scientifique s'est imposé dans toutes les enquêtes de police judiciaire », pour lutter non seulement contre les manifestations les plus graves de la criminalité mais aussi désormais contre la délinquance de masse ; les investigations génétiques ont connu une « croissance exponentielle » ; l'expertise judiciaire est « incontournable », voire « primordiale ».

Néanmoins, l'absence de statistiques nationales empêche de procéder à une analyse précise du phénomène. A-t-on véritablement assisté à une multiplication des missions d'expertise ou bien les expertises sont-elles devenues plus sophistiquées, plus complexes et donc plus coûteuses ? Ne faudrait-il pas faire la part des choses entre les expertises ordonnées par le juge du fond et celles ordonnées en référé ? Pour les investigations confiées à la police technique et scientifique, ne devrait-on pas distinguer les expertises ordonnées par le juge d'instruction et les réquisitions du Parquet, de plus en plus nombreuses ?

Ces interrogations montrent que la question des frais de justice est indissociable du contexte technique et scientifique, comme des politiques publiques mises en

œuvre pour répondre aux attentes des citoyens ou à l'urgence et dont l'efficacité repose souvent sur l'utilisation de nouveaux outils techniques.

Une autre distinction est apparue nécessaire. Les « gros dossiers » présentent, par rapport aux expertises « courantes », des particularités liées à la complexité des problèmes à traiter exigeant la mise en œuvre de compétences multidisciplinaires, au sein d'une « équipe d'experts », avec des enjeux financiers et économiques considérables. Ne faudrait-il pas adapter les moyens d'expertise aux caractères des questions posées ?

Si la question des moyens accordés au juge et à l'expert a été posée, a été également évoquée celle des moyens dont disposent les parties, les justiciables et leurs avocats, face au juge et à l'expert judiciaire.

Dans le système français, les mesures d'expertise sont ordonnées par le juge ; celui-ci n'a pas en face de lui les experts des parties, à la différence des systèmes anglo-saxons qui semblent exercer une certaine « fascination ».

Selon les textes en vigueur, le juge civil, pénal ou administratif peut faire appel à un technicien pour l'éclairer, par des expertises, sur des questions de fait qui requièrent ses lumières.

L'expertise judiciaire répond à une nécessité. La mise en œuvre de techniques de plus en plus complexes et en constante évolution conduit le juge à recourir à des experts pour apprécier des situations qui échappent à ses compétences intellectuelles, en raison de leur nouveauté ou parce qu'elles exigent une spécialisation. Les progrès scientifiques et techniques permettent désormais d'établir des faits matériels, comme en matière de tests ADN. Dans bien des cas aussi, l'insuffisante explicitation des situations dans les dossiers soumis au juge le conduit à vérifier, par des expertises ponctuelles,

les allégations des parties. L'institution de régimes de responsabilité sans faute ne permet pas de faire l'économie d'une expertise ; le juge fera appel à l'expert pour décrire et évaluer le préjudice.

Si le recours à l'expert constitue parfois pour le magistrat une « tentation de facilité », la quête de vérité, de crédibilité mais aussi d'efficacité explique l'évolution constatée.

Comme ailleurs, dans le domaine judiciaire, l'expert est devenu « la caution à toutes nos interrogations » reconnaît un magistrat.

L'importance prise par l'expertise pose la question « centrale » de l'office du juge mais aussi celle de la procédure « expertale ». Le principe, essentiel, du procès équitable renvoie désormais à la notion, nouvelle, d'expertise équitable alors que la volonté de réduire les délais et de maîtriser l'évolution des frais de justice conduit à rechercher une meilleure « régulation ».

Plusieurs voies d'amélioration ont été suggérées au cours de l'audition.

La désignation des experts

L'expert judiciaire doit justifier de compétences techniques, de plus en plus spécialisées, mais pas uniquement. Les compétences procédurales de l'expert sont tout autant essentielles. Si la loi de 2004 a apporté certaines améliorations, le dispositif semble encore perfectible, pour permettre un recrutement national, voire européen, pour promouvoir les compétences « manageriales » devenues nécessaires afin de gérer certains « gros dossiers », pour prendre en compte la dimension psychologique de certains procès.

L'objectivité et l'impartialité constituent également des exigences essentielles. La question de l'indépendance de l'expert par rapport au juge qui le désigne a aussi été soulevée.

Compétence et impartialité ont été ainsi au centre du débat sur le « professionnalisme » de l'expert judiciaire. L'expertise judiciaire doit-elle rester une activité « occasionnelle » ou devenir une véritable profession ? Les avis restent sur ce point divergents.

Faut-il qu'un « débat judiciaire » soit organisé sur le choix de l'expert, voire laisser aux parties la faculté de le désigner, en s'inspirant du système introduit en 1999 par Lord Woolf au Royaume-Uni, au risque d'augmenter les délais, alors que, compte tenu de la faiblesse des moyens mis à la disposition de la justice, les délais de notification des désignations rallongent souvent les procédures ?

Faut-il faire appel à un collège ou à une équipe d'experts pour examiner les questions complexes et lourdes de conséquences ?

La mission de l'expert

Comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme, l'expertise ne doit pas influencer de manière prépondérante l'appréciation du juge et, comme l'ont souligné plusieurs magistrats, le juge ne doit pas être « dépossédé du dossier » ; il lui appartient de donner la qualification juridique des faits et d'en tirer les conséquences juridiques.

Des dérives ont eu lieu, tel le cas de ces magistrats qui, face à un dossier complexe, avaient laissé à

l'expert le soin de définir le libellé de la mission qui lui était confiée, voire de caractériser les infractions.

Dans divers domaines, l'expert généraliste semble devoir céder la place à l'expert spécialisé et la mission de l'expert doit « se limiter à l'examen des questions précises appelant des réponses exclusivement techniques ».

Mais qu'en est-il de ces dossiers suscitant des « questions que se pose encore la science ? ». Si pour tel magistrat, la mission de l'expert ne doit pas s'étendre à de « grands sujets de principe », faisant parfois l'objet de controverses scientifiques et pour lesquels le recours à un expert, voire à un collège d'experts, est « une fausse bonne solution », l'intervention de tel autre a montré l'imbrication étroite qui pouvait exister entre les investigations du juge et celles des experts.

Par ailleurs, si le juge attend que l'expert réponde correctement à sa question, lui évitant ainsi d'engager des compléments d'expertise ou des contre-expertises, encore faut-il que le juge pose les « bonnes questions, pour obtenir les bonnes réponses ».

A cet égard, la constitution de pôles spécialisés offre de meilleures garanties par la formation donnée aux juges et par la constitution d'équipes au sein desquelles des « assistants spécialisés » sont rattachés directement au juge.

Le déroulement de l'expertise

Dans le domaine civil, pour raffermir la loyauté des parties, parfois conduites à utiliser des « stratégies dilatoires », la « contractualisation » a été proposée comme mode de régulation : élaboration d'un « code de bonnes pratiques » entre les experts, les juges et les avocats ou de « contrats de procédure » permettant aux parties d'être informées des délais et des coûts et donc de les responsabiliser.

Pour l'expertise pénale, le justiciable - la victime ou la personne mise en examen - et son avocat sont absents ; le principe du contradictoire ne trouve pas à s'appliquer. On est ainsi passé de la toute puissance de l'aveu à la « toute puissance de l'expertise scientifique sans mécanisme de régulation ».

La notion d'expertise équitable se trouve ainsi au cœur d'un nouveau débat.

Pour les uns, la méthode expertale, garantissant une procédure transparente et contradictoire, au besoin normalisée, constitue le moyen d'y parvenir, une méthodologie reconnue, acceptée préalablement, applicable dans tous les domaines couverts par l'acte expertal, et engageant la responsabilité de l'expert.

Pour d'autres, un débat technique et scientifique doit être organisé au sein du procès, civil ou pénal, permettant de mettre en discussion les conclusions des experts, à l'instar de la procédure australienne, où l'expert est, après dépôt, interrogé et contre interrogé.

Si le principe de « délais raisonnables » constitue un élément important de l'expertise équitable et si l'on doit donc s'efforcer de limiter la durée de la mission de l'expert, il faut aussi prendre le temps de l'expertise, sachant qu'au cours de celle-ci de nouveaux procédés d'investigation seront trouvés et la science, qui n'est qu'un « instantané de connaissances à un moment donné », progressera.

L'expertise et la prévention du procès

Au cours de l'audition, « l'amont du procès » a constitué un sujet également digne d'intérêt.

L'activité expertale étant absorbée à 90 % par l'expertise contractuelle – expertise d'assurance et expertise privée –, il est évident que plus celle-ci sera de bonne qualité, moins nombreux seront les litiges portés devant le juge. Compétence, indépendance, dialogue sont, dans ce domaine aussi, recherchés.

Il en est de même dans le secteur public. L'amélioration de l'expertise pré-décisionnelle effectuée en amont de la décision publique, permettra de prévenir les dommages ou, à défaut, de résoudre plus facilement les litiges.

Reste un espace qu'il convient de ne pas laisser vacant : celui de l'examen des demandes des victimes pour lesquelles l'essentiel est de savoir et de comprendre ce qui s'est passé, avant même de s'intéresser aux questions de responsabilité et d'indemnisation.

L'information des citoyens est nécessaire. Le scientifique progresse « par une succession d'erreurs » et « l'expert peut se tromper », mais la science et l'expertise restent indispensables pour rechercher pourquoi et comment un « système » fonctionne ou s'est révélé défaillant.

L'expertise scientifique au service de la décision publique

Expertise sanitaire, collective, publique, interne, externe, opérationnelle, d'usage, bilan des connaissances, évaluation des risques... Existe-t-il plusieurs types d'expertises « scientifiques » ou simplement plusieurs types de questions ?

La pluralité des termes employés renvoie-t-elle à autant de statuts, de procédures, de structures d'expertise, à autant de disciplines scientifiques ?

Sont-elles toutes destinées à servir le décideur public ?

En dépit de cette imprécision terminologique, l'audition publique a permis d'identifier des questions communes, même si les réponses formulées ne sont pas toutes concordantes. En dépit aussi des progrès réalisés, « des difficultés demeurent », auxquelles l'expert lui-même est confronté.

Tout au long de l'audition, deux mots ont été répétés : « reconnaissance » et « indépendance », et un thème s'est révélé particulièrement foisonnant, celui des procédures d'expertise.

Reconnaissance de l'expertise, reconnaissance des experts

L'insistance avec laquelle a été souligné ce besoin de « reconnaissance » ou de « valorisation » montre que la situation actuelle est décalée par rapport au besoin accru d'expertise ressenti par la société.

Ce besoin de reconnaissance prend plusieurs dimensions : reconnaissance de l'expertise par les chercheurs, reconnaissance de l'expertise publique, « respect de l'expert par ses pairs et par l'opinion publique », reconnaissance du travail d'expertise dans les « carrières ».

La prise en compte de « l'essor de l'expertise » conduit aussi à s'interroger sur la planification des ressources humaines dans ce domaine, afin d'« attirer les jeunes » et de constituer « un vivier d'experts ». Pour y parvenir, il faut valoriser la fonction d'expertise.

Le thème de la « professionnalisation » a été abordé. A cette occasion ont été évoquées les questions de la relation devant s'établir entre la recherche et l'expertise et du choix à opérer entre le recours à l'expertise externe ou interne.

Il existe un « lien direct » entre les activités de l'expert et du chercheur ; « tout chercheur est potentiellement un expert » ; « l'expert n'est pas un professionnel » ;

une professionnalisation risquerait de couper l'expert de son « milieu ». Mais le critère de distinction entre le chercheur et l'expert se limite-t-il à cette seule différence : « dans le cas de la recherche, le savant s'adresse à ses pairs ; dans le cas de l'expertise, aux décideurs publics » ? Si l'on attend de l'expert qu'il adopte un comportement professionnel, peut-on concevoir qu'on reste expert de « 18 à 70 ans » ?

Il n'est pas évident que les positions exprimées couvraient tout le champ de l'expertise. Dans le cas de l'évaluation des risques, par exemple, il est fait appel à des « professionnels » plus qu'à des « experts ». Il convient par ailleurs de tenir compte des compétences présentes dans le secteur industriel et de la difficulté à trouver en nombre suffisant des experts n'en relevant pas. A été ainsi suggéré de faire participer l'expertise privée à « l'évaluation collective », au moins au stade de « l'instruction ».

Il semble toutefois difficile de définir précisément le métier d'expert. Il n'existe pas d'entrée solennelle en expertise, ni de procédures véritablement établies de « sélection ». Les exigences en matière de formation n'ont pas été formalisées : pour les uns, il faut tenir compte des compétences de plus en plus spécialisées, comme par exemple dans le domaine des nouvelles thérapies géniques et cellulaires ou des médicaments d'origine biologique ; pour d'autres, il est avant tout nécessaire d'exercer un « esprit critique et analytique ». La question de l'évaluation des experts a aussi été posée : faut-il mettre en place un organisme d'évaluation des experts ou laisser les différentes institutions évaluer leurs experts ?

Indépendance de l'expertise, indépendance des experts

L'audition publique a montré que l'indépendance de l'expertise recouvrait deux problématiques, celle de l'indépendance de l'organe d'expertise vis-à-vis du décideur et du secteur privé essentiellement, et celle de l'indépendance de l'expert, personne physique, qui a, elle, constitué un sujet récurrent.

Si le principe d'un organisme d'expertise indépendant, exclusivement dédié à la veille et à l'expertise, constitue une garantie, le débat entre « expertise interne » et « expertise externe » a été relancé au regard de la double nécessité de prendre en compte l'évolution des

connaissances et l'insuffisance des compétences disponibles. Pour un orateur d'ailleurs, le problème de l'indépendance de l'expert vis-à-vis des intérêts privés se pose dans des termes semblables, pour l'expertise interne et pour l'expertise externe.

S'agissant de l'indépendance de l'expert, la question la plus souvent soulevée a concerné les conflits d'intérêts. Néanmoins, celle de l'indépendance de l'expert vis-à-vis de son institution a aussi été abordée, la nécessité de protéger l'expert à l'égard de pressions hiérarchiques plus ou moins insidieuses ayant été affirmée.

Les conflits d'intérêts constituent un sujet de préoccupation majeur, en raison tant du développement des activités de recherches « partenariales » que du recours à des experts justifiant de compétences « de terrain » et travaillant plus ou moins régulièrement avec l'industrie et le secteur privé.

Plusieurs solutions ont été proposées.

Si le principe de transparence a été affirmé, sa mise en œuvre a fait l'objet d'avis divergents. La déclaration des intérêts et sa publicité constituent-elles des garanties suffisantes ? Faut-il, compte tenu de la variété des liens existant entre l'expert, le chercheur et le secteur privé, procéder à une « hiérarchisation des conflits d'intérêts » ? Devrait-on définir des sanctions ou instituer des mécanismes d'arbitrage ? L'élaboration d'un code de déontologie s'avère-t-elle possible et utile ou doit-on considérer que le « statut de l'expert » doit découler du « statut de l'expertise » ?

Dans la mesure où l'existence de relations plus ou moins étroites avec le milieu industriel est dans bien des cas inévitable, ne faudrait-il pas rechercher des garanties par d'autres voies, de nature institutionnelle ou procédurale, comme la constitution de collèges d'experts ou de commissions pluralistes ou encore la définition d'une méthode normalisée ?

La diversité des questions posées et la variété des situations rencontrées ne justifient-elles pas l'institution d'une « autorité indépendante » ou d'une « Haute autorité », chargée de réguler ce type de conflits ?

Quelle procédure pour l'expertise scientifique ?

Des différentes considérations portant sur la procédure d'expertise scientifique, plusieurs points saillants se sont dégagés.

↳ L'ouverture sur la société

« L'expertise scientifique est indispensable mais pas toujours suffisante pour conduire à la décision ». Ce constat a conduit à proposer l'organisation de « débats citoyens », de forums, le développement d'une expertise opérationnelle, l'association des usagers à la prise de décision. Néanmoins, « la séparation entre l'évaluation socio-économique des risques et l'évaluation scientifique » n'est-elle pas nécessaire ?

En tout état de cause, des efforts doivent être menés pour parvenir à une plus grande « transparence » et une meilleure « communication », notamment en ce qui concerne les procédures suivies et les avis rendus.

↳ Le caractère collectif de l'expertise

La « collégialité » ou le caractère collectif de l'expertise sont justifiés à la fois par la volonté de rassembler l'ensemble des compétences requises - la pluridisciplinarité - et le souci de garantir une meilleure indépendance.

Cependant, si l'expertise collective, telle que pratiquée par les agences de sécurité sanitaire, n'est pas la « juxtaposition d'expertises individuelles », pour tel orateur, l'expertise est nécessairement « individuelle » et la notion d'expertise collective renvoie à une confrontation ou une synthèse d'expertises individuelles.

L'audition publique fut l'occasion d'évoquer d'autres questions : l'expertise « contradictoire », le « consensus » qui ne permet pas toujours de prendre conscience de la complexité des problèmes, le régime applicable aux « opinions divergentes », dans la perspective notamment d'une recherche de la responsabilité des experts.

↳ Les relations entre l'expert et le décideur

L'importance de la formulation de la question posée par le décideur a été soulignée, la clarté de la question constituant un élément clé de la confiance. Mais les experts sont parfois conduits à « reformuler » la question posée, à la « transformer » en question scientifique.

L'expert doit « éclairer le décideur sans se substituer » à lui. S'il est vrai que les avis peuvent se révéler « frustrants » aux yeux du décideur, c'est à lui de « prendre ses responsabilités ». La responsabilité de l'expert reste néanmoins un sujet controversé, alors que l'erreur est de plus en plus souvent assimilée à une faute.

↳ La méthode

La méthodologie adoptée a son importance et la transparence de la méthode est un gage de confiance.

Le recours à des experts étrangers, le développement d'une expertise supranationale, notamment européenne, la nécessité d'assurer une cohérence entre les avis rendus par différentes instances d'expertise conduisent à s'interroger sur l'utilité du recours à une méthodologie normalisée garantissant la qualité des pratiques suivies et supposant que l'expert, par une formation adaptée, la maîtrise. C'est dans cette démarche que s'est engagée l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Mais le principe d'une normalisation n'est pas admis par tous.

↳ La dimension internationale

« Si la science est mondiale, l'expertise reste encore locale ».

Des évolutions sont en cours. Il est fait appel à des experts étrangers et, bien que cela n'ait pas été indiqué, des institutions étrangères recourent à des experts français. Le système des agences s'inspire de modèles étrangers, telle la Food and Drug Administration (FDA). L'Union européenne s'est dotée de mécanismes d'expertise, encore complexes, coexistant avec les institutions nationales. La mondialisation et l'organisation des marchés exercent une pression de plus en plus forte. Comment dès lors harmoniser les décisions tout en préservant un haut niveau d'exigence scientifique et déontologique ? Faut-il adopter une norme nationale ou refuser toute « standardisation » ?

Face à la diversité des problèmes évoqués et des solutions préconisées, la question d'une meilleure régulation se trouve posée, comme celle des voies permettant d'y parvenir, autorégulation ou réglementation ?

Février 2006