



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Le 11 février 2020

Observations de l'USM sur le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

La spécialisation de juridictions dans certains contentieux pénaux est une tendance lourde. Après la création des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), des juridictions du littoral spécialisées (JULIS), du parquet national financier (PNF), puis du parquet national antiterroriste (PNAT), il est désormais envisagé d'étendre les compétences de ces derniers et de spécialiser certains tribunaux dans le traitement des délits complexes du code de l'environnement.

Le projet de loi soumis au parlement en procédure accélérée est attendu en juridiction pour son article 10 notamment, qui répond à une déclaration d'inconstitutionnalité relative au contenu de la lecture donnée aux jurés par le président de la cour d'assises en cas de réponse affirmative sur la culpabilité.

Mais il a surtout pour objet d'adapter la législation à la création du procureur européen à la suite de l'ordonnance n°2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, créant de ce fait un procureur indépendant aux compétences très élargies. Le projet de loi finalise donc l'adaptation du droit français au règlement européen (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

I. Le parquet européen

1. Pour une répression plus efficace des atteintes aux intérêts financiers de l'UE

La création des procureurs européens délégués devrait permettre d'améliorer significativement la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'UE pour plusieurs raisons.

S'agissant d'un contentieux technique et rare, son traitement implique une maîtrise parfaite du droit qui y a trait, que seule une spécialisation des magistrats permet. Ces derniers disposeront de la disponibilité nécessaire pour s'y concentrer et pourront développer leur expertise.

Par ailleurs, l'instauration d'une politique pénale de lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'UE à un niveau européen apparaît de nature à améliorer considérablement l'efficacité de la répression de ces infractions. La conduite de cette politique au niveau du parquet européen permettra une harmonisation de la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union entre les États membres qui agissent aujourd'hui isolément et sans concertation réelle. En outre, la nature internationale de ces infractions met aujourd'hui les juridictions nationales en difficulté. La création du parquet européen, et subséquemment des procureurs européens délégués, facilitera la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions transfrontalières.

2. Un statut du procureur particulièrement novateur

Le fait d'accorder aux procureurs européens délégués le pouvoir de procéder à des actes d'instruction apparaît indispensable pour permettre au parquet européen de conserver la conduite des procédures jusqu'à leur terme, comme l'impose le règlement UE. Au regard de la complexité des affaires que le parquet européen traitera, des investigations approfondies seront nécessaires qui relèvent en droit interne du cadre de l'information judiciaire. Toutefois, la saisine d'un juge d'instruction par le parquet européen aboutirait inévitablement à lui faire perdre la direction des investigations. Doter le procureur européen délégué de pouvoirs dépendant du juge d'instruction est donc essentiel pour contourner cette difficulté.

Toutefois, une telle réforme serait impossible à droit constant au regard du statut actuel des parquetiers français qui dépendent hiérarchiquement du ministre de la Justice et ne présentent donc pas les garanties d'indépendance nécessaires à des pouvoirs d'investigations similaires à ceux du juge d'instruction.

Les garanties d'indépendance des futurs procureurs européens délégués ne posent pas de difficulté. Ils seront en position de détachement et ne feront donc pas partie du parquet français. Le projet de loi prévoit que les dispositions relatives au lien hiérarchique au sein du ministère public ne sont pas applicables. Le procureur européen délégué ne dépendra donc pas hiérarchiquement du procureur de la République de Paris ou du procureur général près la cour d'appel de Paris. Aucune instruction générale ou individuelle ne pourra lui être donnée sur le plan interne. Le principe d'indivisibilité avec les parquetiers nationaux est logiquement écarté.

L'USM considère que le détachement est un dispositif relativement satisfaisant pour garantir l'indépendance des procureurs européens délégués, bien que la question de leur affectation en fin de détachement soit laissée entre les mains de l'exécutif. Elle estime surtout déplorable de devoir utiliser ce biais alors que le statut des procureurs français devrait être réformé pour leur donner une réelle indépendance.

II. La spécialisation des juridictions

1. Un dispositif de règlement des conflits de compétences entre juridictions spécialisées et non spécialisées

Cette règle apparaît nécessaire au règlement des situations de conflit de compétences qui ne manqueront pas de se poser au regard de la multiplication des dispositions prévoyant la spécialisation des juridictions répressives dans de multiples domaines :

- loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé créant les pôles en matière sanitaire et environnementale,
- loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité créant les juridictions interrégionales spécialisées compétentes en matière économique et financière et pour la criminalité et la délinquance organisées,
- loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles créant les pôles en matière d'accidents collectifs,
- loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale créant le pôle cybercriminalité,
- loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière créant le parquet national financier ;
- loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice créant le parquet national antiterroriste.

L'article 4 du projet de loi crée un nouvel article 43-1 du code de procédure pénale selon lequel lorsque, dans le cadre d'une compétence concurrente, plusieurs parquets peuvent être compétents, le parquet bénéficiant d'une compétence spécialisée exerce sa compétence prioritairement par rapport aux parquets non spécialisés.

Cette disposition permettra de régler un conflit de compétences entre des parquets relevant de cours d'appel différentes et un parquet spécialisé.

Dans son avis, le Conseil d'État invite le Gouvernement à évaluer, dans un délai qui lui paraîtra suffisant, la pertinence et l'efficacité de ce dispositif de règlement des conflits, ce à quoi l'USM souscrit entièrement.

2. L'élargissement des compétences du parquet national antiterroriste

Il est prévu :

- d'étendre ses compétences en matière d'exécution des demandes d'entraide judiciaire émanant de la Cour pénale internationale, jusqu'alors dévolue au parquet près le tribunal de Paris ;
- de confier au parquet national antiterroriste la représentation du ministère public aux audiences d'assises de première instance en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de torture et de disparition forcée, et de crimes et délits de guerre.

Ces dispositions sont la conséquence logique de l'extension de la compétence matérielle du parquet national antiterroriste aux crimes contre l'humanité, aux crimes de tortures et de disparition forcée et aux crimes et délits de guerre, infractions dont a à connaître la Cour pénale internationale.

Une compétence concurrente du parquet national antiterroriste est instituée pour certains crimes et

délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation, dans le but d'assurer une réponse pénale cohérente aux atteintes les plus graves à l'autorité et à la souveraineté de l'État.

Ces dispositions apparaissent cohérentes.

Toutefois, il convient de rappeler que la création du parquet national antiterroriste a été présentée comme un moyen de créer une structure plus efficace et plus visible qui aurait toute disponibilité pour recentrer son activité sur cette mission essentielle.

L'USM s'est opposée à cette création aux motifs que celle-ci risquait de rendre la collaboration avec d'autres services ou sections moins fluide, difficulté qui se pose pour le parquet national financier. De plus, l'USM relevait que la section antiterroriste du parquet de Paris, sous l'égide de son procureur, avait montré une efficacité incontestable lors de la vague d'attentats des années 2010.

L'élargissement progressif des compétences du parquet national antiterroriste à d'autres infractions rend moins lisible la répartition des compétences entre les différents parquets spécialisés ou non et d'autant moins compréhensible l'existence de ce parquet spécialisé.

3. L'élargissement des compétences du parquet national financier

L'article 7 attribue au parquet national financier, au juge d'instruction et au tribunal correctionnel de Paris une compétence nationale concurrente pour la poursuite, l'instruction et le jugement des pratiques anticoncurrentielles définies aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2 du code de commerce, c'est-à-dire pour les délits d'entente illicite, d'abus de position dominante et d'abus de dépendance économique.

L'objectif de cet élargissement est de permettre un traitement centralisé et spécialisé de ce contentieux qui présente une complexité incontestable, tant en raison de l'environnement dans lequel il s'inscrit qu'en raison de la technicité du droit applicable.

Pour l'USM, l'élargissement progressif des parquets spécialisés interroge à un double titre : premièrement, cet élargissement risque, s'il se poursuit, d'aboutir à des parquets très largement spécialisés ce qui irait à l'encontre de l'objectif initial visé ; deuxièmement, multiplier les parquets spécialisés et diversifier leurs compétences va considérablement complexifier l'organisation judiciaire, ce qui risque de poser des difficultés en termes de fluidité et d'échanges avec les autres parquets mais également en termes de lisibilité et d'accès à la justice.

4. Des pôles spécialisés en matière environnementale

L'article 8 crée, dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire chargé du traitement des délits complexes du code de l'environnement, à l'exclusion du contentieux propre aux juridictions du littoral spécialisées (JULIS) et aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Ces tribunaux judiciaires exerceront, sur toute l'étendue du ressort de la cour d'appel, une compétence concurrente aux juridictions locales lorsque la complexité de l'affaire, en raison de sa technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elle s'étend, le justifie. Un décret déterminera la liste de ces juridictions pôles qui comprendront une formation du parquet, de l'instruction et de jugement.

En dépit de la désignation au sein de tous les parquets et parquets généraux de référents environnement comme interlocuteurs locaux des administrations spécialisées conformément aux circulaires des 23 mai 2005 et 21 avril 2015, le contentieux représente une très faible part de l'activité des juridictions (0,5 % du total des affaires tous contentieux confondus traitées par les parquets).

Le caractère particulièrement complexe et rare d'un contentieux ne justifie pas à lui seul la création de pôles spécialisés et le renforcement de l'efficacité d'une politique pénale n'est pas exclusivement tributaire d'une spécialisation des magistrats.

L'USM s'interroge sur le champ de compétence de ces pôles spécialisés. L'article 8 prévoit qu'ils connaîtront des « délits prévus par le code de l'environnement, à l'exclusion de ceux mentionnés aux articles 706-75 et 706-107, dans les affaires qui sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent ».

Pour que ces pôles puissent permettre une réelle spécialisation des magistrats, il serait nécessaire qu'ils traitent un certain volume, faute de quoi aucune expertise ne sera possible. Or, il est prévu que ces pôles disposent d'une compétence concurrente avec les juridictions habituellement compétentes, le critère de distinction étant la complexité de l'affaire. Enfin, les juridictions du littoral spécialisées et les JIRS resteront compétentes pour les infractions les plus complexes. Il faudra donc que ces pôles trouvent leur place entre les juridictions « naturellement compétentes » (pour les infractions les moins complexes) et les juridictions déjà spécialisées (pour les plus complexes), ce qui sera source de multiples difficultés.

En outre, quel intérêt de créer des pôles juridictionnels spécialisés en matière environnementale alors qu'il n'y a pas d'enquêteurs spécialisés en nombre suffisant ?

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique OCLAESP « dispose de soixante-quatre gendarmes et policiers, appuyés par quatre conseillers techniques issus des ministères des sports, de la santé, de l'environnement et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). L'ensemble de ces personnels est réparti entre une cellule de commandement, une division investigations et une division appui. »¹

Ce nombre explique à lui seul une difficulté majeure de l'efficacité de la répression en matière environnementale. En réalité, la plupart des constatations reposent sur des administrations de type DRIEE (direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie), DDPP (direction départementale de la protection des populations) et de l'Office de la biodiversité. Il importe donc de renforcer considérablement les effectifs des enquêteurs en matière environnementale avant de créer des pôles spécialisés en juridiction.

L'USM est donc très réservée sur l'instauration de tels pôles, qui ne permettront probablement pas d'améliorer l'efficacité de la politique pénale en matière environnementale mais compliqueront très certainement l'organisation judiciaire et donc sa lisibilité.

¹ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Au-niveau-central/Les-offices/Office-central-de-lutte-contre-les-atteintes-a-l-environnement-et-a-la-sante-publique-OCLAESP>

5. La convention judiciaire d'intérêt public en droit pénal de l'environnement

Le Gouvernement s'est inspiré du mécanisme transactionnel existant pour les faits d'atteinte à la probité et de fraude fiscale prévu à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale, issu de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Il s'agit d'une mesure alternative aux poursuites applicable aux seules personnes morales pour les délits réprimés par le code de l'environnement ainsi que pour des infractions connexes, à l'exclusion des crimes et délits contre les personnes prévues par le livre II du code pénal.

La convention passée entre la personne morale et le ministère public peut comporter :

- une amende d'intérêt public au Trésor public, proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel,
- l'obligation pour la personne morale de se soumettre à un programme de mise en conformité, sous le contrôle des services compétents du ministère chargé de l'environnement, destiné à assurer la régularisation de la situation de l'auteur, ou la réparation du dommage écologique causé.

Lorsque la victime est identifiée, la convention prévoit également la réparation des préjudices subis.

Cette convention est soumise à la validation du président du tribunal judiciaire. L'ordonnance de validation et la convention sont publiées sur les sites internet du ministère de la justice et du ministère chargé de l'environnement. Seule l'exécution de la convention éteint l'action publique.

S'agissant de l'utilité de cette mesure, l'USM considère qu'elle peut renforcer efficacement la répression des atteintes à l'environnement les plus graves dans la mesure où le montant de l'amende d'intérêt public susceptible d'être prévu dans le cadre de cette transaction pourra être plus élevé que celui prévu dans le code de procédure pénale, ce qui permettrait de renforcer l'efficacité de la répression.

L'étude d'impact montre que le taux de réponse pénale pour les infractions au code de l'environnement est élevé (92,3% en 2018) et que la réponse pénale se traduit dans la grande majorité des cas (78,6%) par des procédures alternatives aux poursuites, notamment la remise en état des lieux et le mécanisme transactionnel issu de l'article L. 173-12 du code de l'environnement réservé aux contraventions et délits punis d'une peine de 2 ans d'emprisonnement maximum.

Pour les infractions les plus graves, le ministère public est contraint de procéder à des poursuites et la complexité du droit allonge considérablement les durées des procédures et les délais de jugement, ce qui retarde d'autant la réparation des dommages causés à l'environnement. L'instauration de la convention judiciaire d'intérêt public pourrait donc permettre de donner une réponse pénale forte, exemplaire et rapide pour les infractions les plus graves, qui impliquent une réparation immédiate des dommages causés.

Il sera impératif que les services compétents du ministère chargé de l'environnement contrôlent réellement la réalité de la régularisation de la situation de la personne morale partie à la convention ou encore la réparation du dommage écologique.

Il est prévu que l'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention soient publiés sur les sites internet du ministère de la justice, du ministère chargé de l'environnement et de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise.

Cette publicité, à un niveau national et local, apparaît essentielle pour deux raisons. Tout d'abord, dans

un contexte sociétal dans lequel la préoccupation écologique devient prégnante, cette publicité renforcera la dimension dissuasive de la loi pénale car ce type d'infraction est devenu particulièrement impopulaire. Deuxièmement, elle permettra de renforcer le contrôle social sur les auteurs d'infractions car les associations de protection de l'environnement pourront vérifier que les obligations prévues dans la convention ont bien été exécutées.

En tout état de cause, l'USM préconise une évaluation de l'efficacité de cette mesure alternative aux poursuites dans la lutte contre les atteintes à l'environnement dans un délai de 3 à 5 ans.

III. Dispositions diverses

1. Les dispositions du II de l'article 9 tendant à modifier l'article 77-1 du CPP : une mesure opportune

Cette disposition fait suite à un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 17 décembre 2019 qui a cassé un arrêt de la cour d'appel de Lyon qui avait validé le recours à une autorisation permanente du procureur de la République de procéder à une réquisition visée à l'article 77-1 du code de procédure pénale (une réquisition adressée à l'Institut national de police scientifique aux fins de comparaison entre des traces génétiques sur la scène de l'infraction et le profil génétique d'un suspect).

Cette décision a remis en cause des pratiques suivies depuis plusieurs années et soulève des difficultés pratiques car elle impose que chaque enquêteur appelle le service de traitement en temps réel pour obtenir une autorisation.

Le nouvel article 77-1 du code de procédure pénale apparaît relativement équilibré entre, d'une part, la nécessité d'assurer un contrôle effectif du procureur sur les enquêtes préliminaires et, d'autre part, l'efficacité de l'enquête. Il permettra également de décharger les parquetiers qui pourront se concentrer sur des tâches moins exécutives.

S'agissant des actes pour lesquels l'OPJ n'aura pas besoin d'autorisation, ils sont très courants et font l'objet d'une autorisation systématique des parquetiers (comparaison entre empreintes génétiques et comparaison entre empreintes digitales ou palmaires).

S'agissant des actes pour lesquels l'OPJ pourra bénéficier d'une autorisation prise par voie d'instructions générales, ils sont limités aux examens médicaux ou psychologiques de la victime ou aux examens médicaux de la personne suspectée d'avoir commis une des infractions prévues par l'article 706-47 du CPP.

Deux éléments permettent de s'assurer du caractère réel du contrôle du procureur :

- premièrement, ces instructions générales auront une durée de 6 mois renouvelable,
- deuxièmement, le procureur devra être avisé sans délai de ces réquisitions par l'OPJ.

L'USM n'est donc pas opposée à ce dispositif.

2. La peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports publics : une peine totalement inadaptée

Cette peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports publics serait encourue en cas de crimes et de délits de violences, d'agressions sexuelles, d'exhibition sexuelle, de harcèlement sexuel, de vol et d'extorsion commis dans les conditions suivantes :

- les faits ont été commis dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs,
- les faits délictueux ont été commis en état de récidive légale.

Cette peine ne nous paraît pas opportune car elle risque d'entraver très sérieusement les démarches de réinsertion des personnes condamnées qui généralement sont dans l'obligation d'utiliser les transports en commun pour pouvoir se déplacer. Comment un juge d'application des peines pourrait-il révoquer le sursis d'un probationnaire dans l'incapacité de procéder aux recherches d'emploi ou de formation ou même de se rendre aux convocations du service pénitentiaire d'insertion ou de probation, faute de moyen de locomotion ?

Il est indispensable de permettre aux personnes condamnées de pouvoir se déplacer en transports en commun pour leur permettre d'entreprendre des démarches de réinsertion. Cette peine complémentaire contredirait cet objectif. Le prétexte de « sécuriser » les transports en commun, avancé par l'étude d'impact, est totalement fallacieux. Le nombre de personnes concernées est nécessairement très faible par rapport aux nombres de personnes qui commettent les mêmes infractions en un autre lieu, et qui pourraient tout aussi bien les commettre dans les transports.

L'USM est donc très opposée à la création de cette peine.

Le fait d'insérer cette peine complémentaire dans le code des transports permet d'éviter de la prévoir dans le code pénal, pour chacune des infractions concernées. L'USM n'a pas d'observation particulière sur cette solution légistique qui est celle adoptée pour la peine d'interdiction de stade, insérée dans le code des sports.