



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 22 février 2016

Observations complémentaires de l'USM sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (72,5% des voix aux élections au Conseil supérieur de la magistrature en 2014).

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

Présentation de l'amendement n°CL305

L'USM a pris connaissance d'un amendement n°CL305 adopté par la commission des lois dans le cadre du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

L'article 24 du projet de loi gouvernemental prévoyait d'introduire du contradictoire dans les enquêtes préliminaires de plus d'un an, sous certaines conditions. L'amendement évoqué élargit l'application de ces dispositions à toutes les enquêtes préliminaires.

Il prévoit ainsi que, dans toute enquête préliminaire lui paraissant terminée, hors défèrement, le procureur avise la personne qu'il envisage de poursuivre ou son avocat, la victime et le plaignant, de la mise à disposition d'une copie de la procédure et de la possibilité de formuler des observations dans un délai d'un mois ; pendant ce délai le procureur ne peut prendre aucune décision sur l'action publique, hors ouverture d'information ou défèrement.

On peut lire dans l'exposé sommaire de l'amendement que celui-ci « *suggère un mécanisme qui a recueilli l'aval unanime des magistrats entendus au cours des auditions menées par les rapporteurs de la commission* ».

L'USM s'élève contre une telle affirmation. En effet, lors de son audition le 10 février par les rapporteurs du texte, l'USM a développé ses réserves sur le projet gouvernemental, telles qu'elles figurent dans les observations écrites déposées et également transmises à tous les membres de la commission des Lois.

Le contradictoire dans l'enquête : un projet de loi mesuré

L'USM rappelle que le projet de loi n'instaure qu'une possibilité pour le procureur de la République de diligenter des actes d'enquêtes demandés par une personne concernée par l'enquête (mis en cause ou plaignant) et que cette disposition a pour finalité d'améliorer la qualité des enquêtes. Il ne peut en aucun cas être question d'un exercice contradictoire des droits de la défense puisqu'il n'y a ni audience, ni recours, ces droits étant exercés dans le cadre de l'audience au fond.

Sur questions des rapporteurs, l'USM a exprimé sa ferme opposition à des dispositions visant à généraliser le contradictoire pour toutes les enquêtes préliminaires. Une telle généralisation serait en effet de nature à bouleverser profondément l'architecture de la procédure pénale et à occasionner des difficultés pratiques majeures.

L'USM rappelle qu'aucune norme européenne ne fait obligation de communiquer les pièces de procédure au cours d'une enquête préliminaire. Les normes européennes prévoient simplement que toute personne accusée ait accès aux documents relatifs au fond de l'enquête, avant l'examen par une juridiction "du bien-fondé de l'accusation", c'est-à-dire avant jugement, ce que notre droit positif prévoit déjà.

Lorsque la commission Nadal de modernisation du ministère public et la mission Beaume ont effectué des propositions en la matière, elles visaient l'une et l'autre à répondre à deux types de situations : celles où le parquet était soupçonné de prolonger artificiellement certaines enquêtes préliminaires et celles où les services d'enquête ne faisaient pas preuve de diligence, sans que le parquet soit en mesure d'exercer réellement son pouvoir de contrôle et de direction de l'enquête.

Dans les deux hypothèses, il s'agissait donc d'imposer des délais butoirs, destinés à favoriser une plus grande promptitude dans l'exécution des enquêtes et un meilleur suivi de celles-ci.

L'amendement n°CL305 : une disposition gravement nuisible à l'efficacité des enquêtes

L'amendement, tel qu'il a été adopté en commission, n'aura aucune influence sur ces deux points, puisqu'il s'appliquera indifféremment à toutes les enquêtes préliminaires, même si elles ont été exécutées rapidement et étroitement contrôlées par le parquet.

L'USM s'inquiète des graves difficultés pratiques générées par cet amendement.

En l'état des textes actuels, l'écrasante majorité des procédures préliminaires donnant lieu à des poursuites s'achève par l'audition du mis en cause, en garde-à-vue ou en audition libre, cette audition étant suivie d'un compte-rendu téléphonique à la permanence du parquet.

Dans cette hypothèse, lorsque le magistrat du parquet décide d'engager des poursuites, la convocation en justice est immédiatement remise à l'intéressé (convocation par OPJ devant le tribunal, convocation pour jugement selon la procédure sur reconnaissance préalable de culpabilité, convocation pour notification d'ordonnance pénale, etc.), ce qui constitue un indéniable gain de temps, indispensable dans les enquêtes les moins complexes.

Il convient de préciser que chaque année, les parquets traitent plus de 4,3 millions de procédures. En 2014, plus de 1,3 millions de procédures étaient « poursuivables ». Sur ce nombre, près de 500.000 procédures ont donné lieu à des poursuites devant le tribunal correctionnel, 70.000 autres donnant lieu à des compositions pénales, les autres à des mesures alternatives.

Ce sont donc des centaines de milliers de procédures, qui seraient concernées par cet amendement.

Si celui-ci était définitivement adopté, le parquet ne pourrait donc plus faire remettre une quelconque convocation à l'issue de l'audition du mis en cause. Il pourrait au mieux faire notifier l'avis d'un mois. Alors que les services des parquets et d'enquête peinent d'ores et déjà à assumer l'ensemble de leurs missions, ces dispositions seraient absolument ingérables...

En effet, en l'absence de demande d'actes, les services de police et de gendarmerie devraient donc convoquer une seconde fois la personne concernée, pour lui notifier la nature des poursuites et la date de convocation.

Ce sont donc des centaines de milliers de convocations supplémentaires qui seraient nécessairement mises à la charge des services de police et de gendarmerie, ce qui serait en total incohérence avec l'objectif affiché d'allègement des tâches procédurales incombant à ces services. Toutes les personnes qui ne répondraient pas à cette convocation devraient faire l'objet de recherches complémentaires... Celles qui ne pourraient finalement pas être retrouvées seraient jugées par défaut, et non contradictoirement comme actuellement après délivrance d'une COPJ. Cela représenterait, en termes d'efficacité de la réponse pénale et de coût, un retour en arrière de plusieurs décennies.

Dans l'hypothèse de demandes d'actes pendant le délai d'un mois prévu par l'amendement, le parquet devrait se faire communiquer le dossier pour apprécier l'opportunité de faire droit à la demande.

Il faut en effet rappeler que, pour les dossiers traités actuellement « en temps réel », le dossier n'est transmis par le service d'enquête qu'après la dernière audition et remise de la convocation. La dématérialisation des procédures n'étant toujours pas d'actualité, l'examen d'une demande d'acte impliquera donc une transmission préalable au parquet et un retard supplémentaire dans le traitement de la réponse pénale.

Des conséquences pratiques ingérables

Au vu de l'engorgement des cabinets des magistrats du parquet, l'analyse des demandes ne pourra pas se faire rapidement. Faut-il rappeler que le Conseil de l'Europe (CEPEJ) a établi que les parquetiers français sont parmi les moins nombreux en Europe (la France étant 46ème sur 47 en nombre de parquetiers par habitant) et qu'ils sont les plus chargés en Europe (traitant 2758 procédures par an alors qu'un parquetier allemand en traite 700...)?

L'amendement prévoit par ailleurs que la personne mise en cause ou son avocat, le plaignant ou la victime peuvent demander la copie du dossier et formuler des observations dans le délai d'un mois mais ne précise pas comment s'articulent ces droits. Le délai d'un mois commence-t-il à courir à compter de l'avis ou à compter de la remise de la copie ?

Dans la mesure où il est douteux que le ministère de l'Intérieur accepte que cette copie soit à la charge des services d'enquête et que les services de reprographie des juridictions sont totalement débordés, cette question est d'une importance pratique capitale. Si une copie ne peut matériellement pas être remise dans le délai d'un mois (et ce délai ne pourra incontestablement pas être tenu par la plupart des juridictions), quelle conséquence pour l'exercice effectif du droit reconnu par cet amendement ?

L'USM rappelle que la loi du 27 mai 2014 qui a créé l'article 388-5 du code de procédure pénale qui permet aux parties d'ores et déjà convoquées devant une juridiction de demander au président de la juridiction d'éventuels actes complémentaires, et ce, sans attendre la tenue de l'audience. Ces dispositions complètent celles permettant aux parties de solliciter des mesures d'enquête complémentaires devant la juridiction de jugement elle-même, dispositions au demeurant fort peu utilisées.

Il faut d'ailleurs souligner que si une personne concernée par une enquête préliminaire formule des demandes d'actes auprès du procureur selon ce qui est prévu par l'amendement n°CL305, elle pourra de nouveau formuler les mêmes demandes auprès du président du tribunal correctionnel, ce qui est évidemment contre-productif et montre les limites et l'inutilité de ce qui est envisagé.

Rappel de l'avis de la mission Beaume : l'opposition à une telle extension du contradictoire

La mission Beaume a expressément écarté l'éventualité de créer un article « 175 bis » dans le cadre des enquêtes préliminaires, ce à quoi conduit l'amendement proposé. Elle notait en effet que « *Une telle clôture juridictionnalisée ne serait qu'un « clonage » de l'instruction, incohérent avec le maintien de la procédure d'information judiciaire. La mission a souligné à plusieurs reprises que son souhait de coordination entre la procédure lourde de l'instruction et l'enquête pénale plus légère la conduisait à maintenir certaines spécificités de chaque procédure et à éviter tout (faux) alignement entre elles. Or la distinction peut rester encore admissible dans la mesure où l'instruction est réservée aux procédures à plus fort enjeu, qui méritent une certaine lourdeur technique, alors que la grande majorité des enquêtes, tout en connaissant des protections juridiques améliorées, doivent encore rester dans une opérationnalité et une légèreté tolérables* ».

En conclusion, l'USM estime que les dispositions de cet amendement ne répondent à aucune obligation découlant des normes européennes et internationales, ni à un besoin réel.

Elles ne seront pas de nature à résoudre les difficultés pointées par la commission Nadal et la mission Beaume, relatives aux enquêtes longues.

Elles provoqueront en revanche une désorganisation complète de la chaîne pénale et généreront un ralentissement majeur de la réponse pénale.

L'USM souhaite ainsi vivement que cet amendement soit retiré. Il en va de l'efficacité des procédures et du fonctionnement même de la justice pénale française.