



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 30 mars 2021

PJL – LOI « CONFIANCE DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE » : DISPOSITIONS RENFORCANT LE RESPECT DU CONTRADICTOIRE ET LES DROITS DE LA DEFENSE (ART. 2 : ENQUETE PRELIMINAIRE)

I – Rappel des dispositions envisagées

Section 1. Dispositions renforçant le respect du contradictoire et des droits de la défense

I. Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Après l'article 75-2, il est inséré un article 75-3 ainsi rédigé :

« **Art. 75-3.** - La durée d'une enquête préliminaire **ne peut excéder deux ans, à compter du premier acte de l'enquête**, y compris si celui-ci est intervenu dans le cadre d'une enquête de flagrance.

« L'enquête peut toutefois **se prolonger à l'issue de ce délai pour une durée maximale d'un an, sur autorisation écrite** du procureur de la République qui est versée au dossier de la procédure.

« **Avant l'expiration du délai** de deux ans ou, en cas de prolongation, du délai de trois ans, le procureur de la République **doit soit mettre en mouvement l'action publique, le cas échéant en ouvrant une information, soit mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites, soit classer sans suite la procédure.** Lorsque l'enquête porte sur des crimes ou des délits mentionnés à l'article 706-73, les délais de deux et un an prévus par le présent article sont portés **à trois ans et deux ans** ».

2° L'article 77-2 est ainsi rédigé :

« **Art. 77-2. I.**-À tout moment de l'enquête préliminaire, le procureur de la République **peut**, s'il estime que cette décision ne risque pas de porter atteinte à l'efficacité des investigations, indiquer à la personne mise en cause, au plaignant ou à leurs avocats que tout ou partie du dossier de la procédure **est mis à la disposition** de leur avocat, ou d'elles-mêmes si elles ne sont pas assistées par un avocat, et qu'elles ont la possibilité de formuler toutes observations qui leur paraîtraient utiles.

« Ces observations peuvent notamment porter sur la régularité de la procédure, sur la qualification des faits pouvant être retenue, sur le caractère éventuellement insuffisant de l'enquête, sur la nécessité de procéder à de nouveaux actes qui seraient nécessaires à la manifestation de la vérité et sur les modalités d'engagement éventuel des poursuites ou le recours éventuel à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

« II.- Sans préjudice des dispositions du I, toute personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction punie d'une peine privative de liberté **peut demander au procureur de la République**, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par déclaration au greffe contre récépissé, **de consulter** le dossier de la procédure afin de formuler ses observations lorsque l'une au moins des conditions suivantes est remplie :

« 1° **Cette personne a été interrogée** dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue **depuis au moins un an**;

« 2° Il a été procédé chez cette personne à **une perquisition depuis au moins un an** ;

« 3°. La personne a été publiquement présentée dans les médias comme coupable de faits faisant l'objet d'une enquête dans des conditions portant atteinte à sa présomption d'innocence ; les dispositions du présent 3° ne sont cependant pas applicables lorsque les révélations émanent de la personne elle-même, ou que l'enquête porte sur des faits relevant de l'article 706-73 du présent code.

« Lorsqu'une telle demande lui a été présentée, le procureur de la République **doit** aviser la personne ou son avocat, de la mise à la disposition de son avocat, ou d'elle-même si elle n'est pas assistée par un avocat, d'une copie de la procédure et de la possibilité de formuler les observations prévues au I, selon les formes mentionnées au premier alinéa du présent II.

« Par dérogation et pendant une durée maximale de 6 mois à compter de la demande, le procureur de la République peut refuser la communication de tout ou partie de la procédure, si l'enquête est toujours en cours et si cette communication risque de porter atteinte à l'efficacité des investigations. Le cas échéant, il informe la personne de ce refus par une décision motivée qui est versée au dossier, au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande—La personne peut alors **contester cette décision devant le procureur général**, qui statue également par décision motivée et versée au dossier, **dans le délai d'un mois à compter de sa saisine**. Le procureur général peut être **directement** saisi à défaut de réponse du procureur dans le délai d'un mois.

Pendant un délai d'un mois à compter de la demande, le procureur de la République **ne peut prendre aucune décision de poursuites, hors** l'ouverture d'une information, l'application de l'article 393 ou le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance de culpabilité prévue aux articles 495-7 à 495-13. -

« III - Lorsqu'un plaignant a porté plainte dans le cadre de cette enquête et qu'une demande de consultation du dossier de la procédure a été formulée par la personne mise en cause, le procureur de la République avise le plaignant qu'il dispose des mêmes droits dans les mêmes conditions que celles prévues au I.

« IV. Lorsqu'un délai de deux ans s'est écoulé après l'un des actes mentionnés aux 1° et 2° du II du présent article, l'enquête préliminaire **ne peut se poursuivre** à l'égard des personnes ayant fait l'objet de l'un de ses actes et contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction sans que le procureur de la République ne fasse application des dispositions du I du présent article, à leur profit ainsi qu'à celui du plaignant. »

II. Les dispositions des articles 75-3 et 77-3 du code de procédure pénale dans leur rédaction résultant de la présente loi ne sont applicables qu'aux **enquêtes commencées à compter de la publication de celle-ci**.

A titre liminaire, il convient de relever que ces dispositions sont issues des travaux de la commission MATTEI, laquelle n'avait pas trouvé de consensus sur un certain nombre de ses propositions. Le très court laps de temps (quinze jours) entre le dépôt du rapport de la commission et le présent projet de loi peut laisser supposer que l'avant-projet avait été préparé bien en amont.

Cette réforme de l'enquête préliminaire s'inscrit dans les suites des critiques, principalement du barreau, concernant la longueur des enquêtes préliminaires, perdurant sur plusieurs années et insuffisamment contradictoires. En matière correctionnelle, et notamment en matière financière ou d'infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), le recours à l'information judiciaire s'est drastiquement réduit ces dernières années, peu à peu remplacé par les enquêtes préliminaires suivies au long cours par les parquets (Bureau Des Enquêtes ou BDE).

II – Limitation dans le temps de la durée de l'enquête préliminaire (75-3 CPP)

Le projet de texte prévoit que des délais butoirs, en termes de durée maximale d'enquête, seront instaurés :

- **2 ans** à compter du premier acte d'enquête, même sous forme de flagrance ;
- **1 an** renouvelable par le procureur de la République.

Exception : s'agissant de la criminalité organisée et du terrorisme les délais sont portés à 3 et 2 ans (avec le risque d'une contestation par les parties quant à la qualification retenue).

L'USM relève qu'il existe un risque sérieux d'entrave à l'action judiciaire : l'absence de moyens ou les lenteurs des services d'enquête, voire la carence (il n'est pas rare que des services refusent des délégations judiciaires) peuvent conduire au classement sans suite.

Les risques en termes de responsabilité pour l'Etat et donc pour les magistrats, auxquels on viendra imputer ces lenteurs et dépassement de délais, sont réels. Ce ne sera pas la première fois que l'on tentera de faire supporter aux magistrats la responsabilité de désastres dus en fait à l'absence de moyens (Affaire de Pornic).

Ce délai paraît sans intérêt pour les enquêtes sans complexité particulière (dont la durée moyenne s'établit aux alentours de 8 mois). Mais il peut s'avérer court dès que des actes à l'étranger, des actes obligatoires telle une expertise psychiatrique ou même une expertise technique s'avèrent nécessaires.

Une question est susceptible de se poser pour les procédures regroupant plusieurs procédures : quelle date faudra-t-il prendre en compte ? L'enquête, constituée de plusieurs enquêtes, constitue-t-elle un « tout » ou faut-il la découper et prendre en compte la date de l'acte initial de chaque enquête ou de la plus ancienne ?

L'autorisation de prolongation d'un an par le procureur de la République est soumise à un formalisme particulier (par écrit et versé au dossier ...) alors que certains actes procéduraux ne nécessitent qu'une simple mention au dossier par l'enquêteur (P.-V. d'attache téléphonique). Cette obligation manifeste une particulière défiance envers les enquêteurs et les parquetiers.

Ces délais butoirs sont sanctionnés par l'obligation pour le ministère public d'ouvrir une information judiciaire, de poursuivre, d'engager une procédure alternative aux poursuites ou de classer sans suite. Le projet de loi prévoit que cette décision doit être prise avant l'expiration du délai. La sanction du non-respect de ce délai n'est pas précisée, il est à craindre une éventuelle nullité de plein droit fragilisant alors la procédure.

III – Ouverture au contradictoire de l'enquête préliminaire

Cas général : le procureur de la République peut à tout moment donner connaissance du contenu ou de l'avancée de tout ou partie des investigations résultant d'une enquête en cours au mis en cause si cela ne porte pas atteinte à l'efficacité des investigations. Il est permis de se demander quel est l'intérêt réel de cette faculté, sauf à ce qu'elle revienne dans les faits à considérer que l'ouverture au contradictoire devient la norme, au risque de susciter un contentieux au cas où le procureur de la République n'aurait pas ouvert l'enquête au contradictoire.

Cas particulier : le procureur de la République doit donner connaissance du contenu ou de l'avancée d'un dossier d'enquête **dans au moins 3 cas** (non cumulatifs) :

- 1 an après l'audition du mis en cause (audition libre ou garde à vue),
- 1 an après une perquisition,
- si le mis en cause mis en cause est présenté comme coupable dans la presse.

Ces dispositions paraissent insuffisamment précises et comportent de ce fait plusieurs risques :

- Que se passera-t-il si le mis en cause ne l'était pas encore véritablement lorsqu'il a été initialement entendu dans une enquête (par exemple, comme simple témoin) ? Le parquet risque de se voir opposer un prétendu détournement de pouvoir si un futur mis en cause est entendu comme simple témoin pour tenir en échec l'ouverture ultérieure au contradictoire de l'enquête.
- En ce qui concerne une perquisition, celle-ci n'a pas nécessairement lieu chez le mis en cause. Pourquoi permettre à un « tiers » perquisitionné d'entrer dans le dossier s'il n'est pas lui-même mis en cause ? Le risque est alors de permettre à des personnes tierces d'entrer en procédure contradictoire pour le compte d'une personne impliquée mais qui n'aurait pas encore été entendue.
- S'agissant de la mise en cause par la presse, il suffirait à l'intéressé de se faire « opportunément » mettre en cause dans un article de presse (ou se faire mettre en cause par un comparse dans un tel article) pour être en droit de bénéficier de l'ouverture au contradictoire. La notion

utilisée de personne présentée « comme coupable » semble trop floue. De nos jours, peu de médias prennent le risque de présenter une personne comme coupable, compte tenu de la présomption d'innocence et, en réalité, les articles de presse procèdent souvent par insinuations ou appellent le lecteur au décryptage des informations données. Comment pouvoir apprécier à partir de quel moment une personne est indiscutablement désignée comme coupable dans un article de presse ou un journal télévisé ? Tout cela va ouvrir de vastes possibilités de discussions et fragiliser du même coup des enquêtes en cours.

Si le procureur de la République **refuse de faire droit à l'ouverture au contradictoire**, pour préserver l'enquête, le délai de refus est alors limité à **6 mois (1 an en matière de criminalité organisée et de terrorisme)**. Le procureur de la République doit le formaliser par une décision motivée, à rendre dans un délai d'un mois et susceptible « de recours » devant le procureur général, lequel a également un mois pour statuer. Pendant ce délai, la procédure est « gelée », le parquet ne pouvant pas poursuivre devant une juridiction sauf toutefois, à pouvoir ouvrir une information judiciaire, poursuivre par CPPV ou par CRPC. On peut se demander quelle est la logique qui a présidé à de telles distinctions.

A l'issue d'un délai de 2 ans après l'audition ou une perquisition, le procureur de la République est alors tenu d'ouvrir l'enquête au contradictoire pour les personnes objets de ces actes procéduraires, même si ces personnes ne l'ont pas demandé (les mêmes droits étant prévus en faveur du plaignant).

Il est important de noter que ces dispositions nouvelles entreront en vigueur sans rétroactivité, puisque l'on se dirige vers une application aux seules procédures à intervenir après la publication de la loi.

IV – Conclusion :

Il s'agit d'un projet de loi visant l'intérêt général alors qu'en réalité, les nouvelles dispositions encadrant l'enquête ont été rédigées pour concerner seulement un nombre très limité (aux alentours de 3 %) du volume des enquêtes préliminaires, et principalement des affaires financières ou politico-financières. Il semble que le mobile de la réforme soit à rechercher dans les longues affaires politico-financières qui ont fait l'actualité au cours des derniers mois, spécialement certaines enquêtes suivies au PNF.

Les dispositions concernant les enquêtes préliminaires partent du constat de la lenteur de certaines procédures pour proposer des complexifications, calquées pour partie sur les règles de l'information judiciaire, en partant du postulat implicite d'une véritable défiance envers les magistrats du parquet. Ce faisant, s'instaure à bas bruit la mise en place d'une procédure accusatoire « ab initio » en totale contradiction avec l'architecture inquisitoire de la procédure pénale française. Le risque est bien alors de favoriser une justice à deux vitesses, entre ceux qui auront ou non la possibilité d'être utilement assistés par des avocats qui s'investissent totalement dans le dossier, multipliant à l'envi la discussion, les demandes d'actes ou les contestations.

L'USM dénonce que les moyens nécessaires ne soient donnés, ni aux services d'enquête, ni aux parquets chargés de les diriger et de les contrôler, pour pouvoir diligenter des enquêtes préliminaires dans des délais raisonnables. La longueur des enquêtes ne résulte que du manque de moyens alors que les investigations nécessaires sont complexes surtout en matière financière. Les parquets, même organisés en BDE, ne sont pas « conçus » pour suivre les enquêtes en portefeuilles comme un cabinet d'instruction ; ils n'ont ni le temps ni les moyens de relancer les enquêteurs ni de les contrôler sur la durée et/ou la qualité du travail effectué. Plutôt que de donner aux enquêteurs, experts et magistrats

les moyens de mener efficacement des investigations, le projet de loi prévoit des dispositions complexes avec des délais nouveaux à respecter et développe donc de nouvelles obligations lourdes, chronophages et génératrices de contentieux.

A elle seule, la charge de travail d'avoir à motiver la prolongation d'un an des enquêtes ouvertes depuis plus de deux ans (estimées à 28 000 dans l'étude d'impact) génère 4 emplois à temps plein de magistrats du parquet et 10 fonctionnaires de greffe ! On peut gager d'ores et déjà que ces effectifs supplémentaires ne seront jamais déployés et que la plupart des parquets, en particulier les petits et moyens parquets, devront faire face à moyens constants pour absorber une réforme qui rend le cadre des enquêtes encore plus sophistiqué. Faut-il encore et toujours rappeler que les Parquets en France sont sous dimensionnés de manière importante, alors même qu'ils sont ceux possédant le plus de tâches à accomplir ? (cf les chiffres CEPEJ)

L'USM s'inquiète du risque majeur d'organisation, par des parties, de demandes dilatoires visant à atteindre les délais couperets.

L'USM demande en outre qui assumera, face à l'opinion publique, les conséquences de cette réforme si elle venait à profiter à des criminels récidivistes, des agresseurs sexuels ou des terroristes ? Si cette réforme semble bâtie sur le postulat que l'enquête préliminaire n'est pas le cadre adéquat pour des enquêtes longues et complexes, contrairement à l'information judiciaire (instruction), il est d'autant plus inquiétant de constater que les cabinets d'instruction, qu'ils soient saisis « ab initio » ou à l'issue de l'enquête préliminaire au terme de délais couperets, ne sont renforcés en aucune façon.