

Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale

Rapport remis le 1er septembre 2009

à

Monsieur le Président de la République

et à

Monsieur le Premier Ministre

Monsieur le Président de la République,

Monsieur le Premier Ministre,

Vous avez décidé de créer un comité de réflexion sur la justice pénale et de m'en confier la présidence.

Par lettre du 13 octobre 2008, vous avez demandé à ce comité de réfléchir sur les mesures propres à redonner aux codes pénal et de procédure pénale la cohérence qui leur fait aujourd'hui défaut, en veillant à ce que ces codes rénovés répondent à la fois aux exigences d'une lutte plus efficace contre toutes les formes de délinquance et à un respect accru des droits des mis en cause et des victimes (annexe 1).

Le 10 décembre suivant Madame la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a souhaité que ce comité se saisisse des interrogations que suscite la mise en œuvre des mandats d'amener et examine dans quelle mesure un habeas corpus à la française serait de nature à justifier qu'un juge dédié à la seule défense des libertés soit mis en place (annexe 2).

Les membres du comité, officiellement installé par Madame la Garde des Sceaux le 14 octobre 2008, ont été désignés les 13 octobre 2008 ainsi que les 9 et 14 janvier 2009 (annexe 3).

*

Dès la première réunion du comité, le 23 octobre dernier, j'ai invité chacun de ses membres à s'exprimer sur l'étendue de cette mission de réflexion ainsi que sur la teneur des travaux à mener.

La synthèse des observations, alors présentées, a été formulée ainsi qu'il suit :

« D'un avis général, le champ de la réflexion demandée apparaît très vaste, voire trop vaste ; le comité devra se fixer des limites et dégager des lignes générales qui irrigueront l'ensemble des dispositions examinées.

Allant à l'essentiel, il doit s'efforcer d'avoir une vision d'ensemble et, dans un esprit d'innovation, faire des propositions lisibles, utiles concrètes, cohérentes et efficaces.

Il procédera à une analyse globale de l'état de la justice pénale en France, réfléchira avec souci de clarté sur le plan théorique et ordonnera ses propositions.

La très grande majorité des membres du comité considère que la réflexion sur la procédure pénale est prioritaire, certaines dispositions du code de procédure pénale étant devenues illisibles et incohérentes, en particulier en ce qui concerne l'instruction préparatoire. Une attention particulière doit également être portée aux rôles respectifs des acteurs de la justice pénale, aux droits de la défense ainsi qu'à ceux des victimes, à la place de la presse, aux régimes de prescription de l'action publique, à la lourdeur des procédures criminelles et à l'encombrement des cours d'assises.

Un rapport d'étape sur certaines de ces questions est envisagé début 2009.

Sans exclure d'avance de mener sa réflexion en même temps sur la procédure et sur le droit matériel, le comité considère que les questions posées par le code pénal sont moins délicates que celles concernant le code de procédure pénale.

Toutefois, dans un souci de sécurité juridique, des propositions paraissent devoir être faites pour améliorer la présentation formelle et la lisibilité du code pénal, donner plus de cohérence au régime des incriminations et des sanctions pénales et, ainsi, mieux définir certaines incriminations insuffisamment précises. »

Le comité a également pris connaissance des propositions récentes élaborées par les commissions présidées respectivement par le Premier Président Jean-Marie Coulon, les Recteurs Serge Guinchard et André Varinard. Il a décidé, à la majorité, de ne pas se prononcer à nouveau sur les questions qui y ont été débattues et qui entrent également dans le champ de sa propre réflexion.

*

Même ainsi limité le champ de notre réflexion est demeuré très vaste et particulièrement délicat.

Très vaste, en raison de l'abondance des textes normatifs en la matière, d'origines diverses : lois et règlements nationaux, conventions et traités internationaux, en particulier les textes constitutifs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, la jurisprudence des Cours de

Strasbourg et de Luxembourg, les principes généraux du droit reconnus par la communauté internationale.

Particulièrement délicat en raison du caractère extrêmement sensible des questions évoquées dans la conscience des individus.

La justice pénale est le miroir de notre société.

Elle en révèle toutes les imperfections, liées à la nature humaine ainsi qu'à l'organisation de la vie sociale.

Tout ce qui touche au genre humain, avec les passions intimes et les faiblesses personnelles des hommes et des femmes, tout ce qui touche aux activités humaines, dans la vie politique, économique et sociale, peut tomber dans le champ d'application de la loi pénale.

Le rétrécissement du monde, la « mondialisation », l'édification de nouveaux ensembles géopolitiques, les nouvelles techniques de fabrication et de circulation des biens et des services, engendrent de nouvelles pratiques délictueuses que les Etats ont du mal à appréhender.

Chaque personne est concernée par ce corps de règles juridiques dont la mise en œuvre provoque, parfois à l'excès, des réactions émotionnelles passionnées et fascine l'opinion publique.

*

C'est pourquoi notre comité s'est engagé dans sa réflexion avec une claire conscience, non seulement de la difficulté « technique » de sa mission, mais aussi des enjeux au regard des exigences de la vie en société et de la qualité du pacte social.

Nous avons œuvré avec détermination, honnêteté intellectuelle et humilité, sachant qu'il n'existe ni vérité absolue, ni modèle universel dans ce domaine.

Nous avons voulu, au cours de nos premières réunions, procéder à de nombreuses auditions pour nous informer sur l'état de la justice pénale, tant en France qu'à l'étranger, en particulier chez nos voisins européens (annexe 4).

Nous avons, également, procédé à une consultation écrite auprès des acteurs de la justice pénale.

Considérant que la justice et la liberté dépendent moins de la définition du crime que de la nature des procédures administratives et judiciaires mises sur pied pour soumettre un délinquant à la Justice, nous avons décidé de prendre position, pour commencer, sur des aspects majeurs de la procédure pénale.

Les propositions qui vont suivre, débattues librement par des femmes et des hommes responsables, doivent être lues et interprétées sous cet angle de vue.

Elles ont été adoptées, parfois à l'unanimité, souvent à la majorité des membres du comité ; c'est pourquoi il sera fait état des opinions minoritaires ainsi que des motivations qui les expliquent.

*

Une réflexion sur la procédure pénale relève toujours de la même problématique : comment concilier l'intérêt de la société, qui exige une répression rapide et certaine des infractions à la loi pénale, avec l'intérêt de l'individu et le respect de ses droits fondamentaux ?

Cette interrogation a toujours été présente à notre esprit.

Dans un souci de méthode nous avons examiné successivement les règles de procédure qui s'appliquent à l'enquête, celles qui concernent le jugement des infractions pénales, enfin celles relatives à l'exécution des peines prononcées.

Ce sont les trois grandes phases du procès pénal, correspondant à sa chronologie : les phases préparatoire, décisive et exécutoire.

Elles seront examinées successivement dans les trois chapitres suivants.

La phase préparatoire a fait l'objet d'un rapport d'étape remis le 6 mars 2009. Le présent rapport se substitue au rapport d'étape qu'il complète et modifie sur certains points.

*

Pour clore ce propos introductif les membres du comité expriment leurs chaleureux remerciements au Directeur des affaires criminelles et des grâces qui leur a apporté, avec ses services, une aide permanente particulièrement utile et efficace.

*

* *

Chapitre I : La phase préparatoire du procès pénal

Depuis plus de cinquante ans de multiples propositions de réformes législatives majeures ont été, dans ce domaine, soumises à la réflexion du corps social.

Une vingtaine de lois, adoptées par le Parlement au cours des vingt dernières années, ont modifié substantiellement l'équilibre primitif de l'enquête pénale, sans recueillir, en définitive, un large consensus ni de la part des acteurs du procès pénal ni auprès de l'opinion publique.

Ces réformes successives ont engendré un sentiment d'insécurité juridique. Des procédures excessivement longues et peu utiles à la manifestation de la vérité sont régulièrement dénoncées. Les droits fondamentaux de la personne humaine, dans des affaires simples ou compliquées, sont souvent mis à mal. Les textes applicables sont confus et enchevêtrés.

Le comité a pris du recul à l'égard des querelles d'école et des procès d'intention, toujours vifs dans ce domaine. Il a recherché des solutions nouvelles pour tirer les conséquences de l'évolution de notre droit depuis le code d'instruction criminelle de 1808 et le code de procédure pénale entré en vigueur en 1959.

Il s'est efforcé d'évaluer les conséquences liées à ses choix, dans le souci de parvenir à des propositions cohérentes et réalistes, tout en notant que certaines d'entre elles nécessiteraient de longs délais avant de pouvoir entrer en application.

*

Les sept propositions qui suivent tendent à « stabiliser » durablement le droit. Elles sont fondées sur les principes directeurs énoncés par l'article préliminaire du code de procédure pénale, tels qu'ils résultent de la loi du 15 juin 2000, ainsi que sur la volonté :

- d'accroître le rôle du juge dans sa fonction de contrôle du bon déroulement de l'enquête, à l'occasion des conflits qui surgissent entre les acteurs du procès pénal ;
- de renforcer les droits de la défense des personnes mises en cause et des victimes ;
- de souligner que tout acte d'enquête et d'investigation mené par les magistrats et par la police judiciaire, doit être à charge et à décharge ;
- de simplifier la procédure.

1^{ère} proposition

Transformer le juge d'instruction en juge de l'enquête et des libertés, investi exclusivement de fonctions juridictionnelles.

Ce rapport ne peut s'étendre sur tous les aspects de la fonction de juge d'instruction depuis sa création au début du XIXe siècle, sur son histoire, accélérée, depuis près de quarante ans, et sur ses pouvoirs, controversés et sans cesse remis en cause, depuis vingt ans.

Il faut cependant savoir que cette longue évolution a été présente à notre esprit lors de nos débats sur l'instruction préparatoire conduite par un juge d'instruction, ou sur une éventuelle compétence exclusive du parquet pour diriger toutes les enquêtes sous le contrôle juridictionnel d'un juge.

Deux manières de voir distinctes ont été mises en lumière, l'une, majoritaire, l'autre, minoritaire.

*

L'opinion majoritaire exprimée au sein de notre comité souligne que le juge d'instruction, s'il a conquis une notoriété certaine dans l'histoire de nos institutions judiciaires, est né et vit toujours dans l'ambiguïté de sa double fonction.

Il cumule les fonctions d'un juge avec celles d'un enquêteur. En d'autres termes, il n'est pas totalement juge et pas totalement enquêteur.

Il est à la fois Maigret et Salomon, pour reprendre l'expression célèbre de Robert Badinter.

On oublie souvent que, lors de son apparition sur la scène judiciaire, en 1811, à une époque où l'indépendance du juge n'était pas soumise aux conditions exigeantes de notre époque, ce « *juge* » n'était statutairement qu'un « *auxiliaire du parquet* », ayant la qualité d'officier de police judiciaire, noté par le procureur qui lui confiait des affaires à instruire.

L'ambiguïté de sa fonction n'a pas disparu. Malgré des pouvoirs juridictionnels accrus, en dépit de son indépendance à l'égard du parquet obtenue, en 1959, avec le code de procédure pénale, il demeure aujourd'hui à la fois juge et enquêteur, qu'il agisse seul, en cosaisine ou en formation collégiale de trois juges, ainsi qu'il est prévu par la loi à partir du 1er janvier 2011.

Ce qui précède ne tend nullement à critiquer les femmes et les hommes qui ont choisi d'exercer cette fonction exigeante et qui oeuvrent avec conscience.

Les responsables politiques de notre pays ont souvent mis en avant ce juge hors du commun, se félicitant de pouvoir se reposer exclusivement sur ses diligences pour tenter de parvenir à la manifestation de la vérité.

En réalité, la mise en exergue de l'ambiguïté fondamentale du juge d'instruction montre qu'un juge, responsable d'une enquête pénale, ne peut agir avec une stricte neutralité et n'est pas totalement un juge.

Majoritairement, le comité considère également que la diversité actuelle des cadres d'enquête en matière pénale révèle une confusion des rôles qui n'est pas lisible pour le citoyen : selon la procédure choisie, les mêmes fonctions sont exercées tantôt par un juge d'instruction, tantôt par le parquet, tantôt par la police judiciaire agissant sous l'autorité du juge d'instruction ou du parquet.

De même, de nombreux membres du comité relèvent que l'instruction préparatoire, serait-elle conduite par plusieurs juges, en cosaisine ou en formation collégiale, ne permet pas, sauf exceptions, un véritable travail d'équipe, particulièrement nécessaire dans les affaires les plus complexes.

Ils considèrent, en revanche, que le parquet est l'institution judiciaire la mieux adaptée à ce travail d'enquête en équipe de plus en plus nécessaire pour les affaires complexes ; sa nature ainsi que sa structure donnent aux magistrats la possibilité d'agir, avec la police judiciaire, selon des principes de hiérarchisation interne, d'indivisibilité et d'indépendance.

La souplesse et la réactivité qui en résultent amélioreraient l'efficacité de toutes les enquêtes et permettraient d'en réduire les délais. Les mêmes membres du comité considèrent, en effet, que le recours à l'instruction préparatoire n'est souvent qu'un moyen d'obtenir des mesures privatives de droits ou intrusives, sans doute nécessaires à la manifestation de la vérité ; mais ils relèvent que l'intervention d'un juge, pour tous les autres aspects de l'enquête, ajoute peu au travail de la police judiciaire.

En revanche ils soulignent que ce cadre d'enquête accroît le délai préalable au jugement ainsi que la durée de la détention provisoire. Il a également pour effet pervers de maintenir les personnes mises en examen ainsi que les victimes dans une situation d'incertitude pendant une durée déraisonnable.

En définitive, la majorité des membres du comité estime que la procédure d'instruction – qui n'a pratiquement plus d'équivalent en Europe – n'est plus adaptée à notre temps en ce qu'elle n'améliore ni l'efficacité de l'enquête, ni la protection des droits fondamentaux des mis en cause et des victimes.

Une minorité des membres exprime, avec des variantes, un avis différent.

Certains considèrent qu'il n'y a pas lieu de modifier les règles existantes, en cours d'évolution, et qu'il faut expérimenter suffisamment la cosaisine ainsi que l'instruction par une formation collégiale, dont l'entrée en vigueur est prévue par la loi pour le 1^{er} Janvier 2011.

Ils sont d'avis que les fonctions juridictionnelles et d'enquête ne sont pas antagonistes et que le statut du juge d'instruction constitue une garantie pour les enquêtes les plus complexes autant que l'accroissement du principe du contradictoire par l'accès et la participation active des parties à la procédure.

Un membre ajoute que le droit actuel peut être maintenu mais considère que la nomination des juges d'instruction doit être soumise à une double condition d'âge et d'expérience professionnelle. Aucun magistrat ne pourrait prétendre être juge d'instruction s'il ne justifie pas, sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature, qu'il a antérieurement exercé avec succès d'autres fonctions de magistrat du siège ; il devrait également avoir atteint un âge pouvant être considéré comme une garantie de sa maturité personnelle.

D'autres pensent que des réformes en profondeur, telle que celles suggérées par la majorité, faisant suite à tant d'autres réformes récentes, risquent d'accroître l'insécurité juridique et peuvent manquer leur effet.

2^{ème} proposition

Simplifier la phase préparatoire du procès pénal en instituant un cadre unique d'enquête

Simplifier la procédure, telle était l'une des lignes directrices fixée par la lettre de mission. La suppression de la procédure d'instruction permet de proposer une unification de la phase préparatoire en donnant pleinement au ministère public le rôle qui est naturellement le sien, être directeur d'enquête et autorité de poursuite.

1. Un directeur d'enquête: le procureur de la République

Le code de procédure pénale actuel distingue deux cadres d'investigation : l'enquête, conduite par les services de police judiciaire sous la direction du ministère public, et l'instruction, menée par les mêmes services mais sous la direction du juge d'instruction.

L'existence de deux directeurs d'enquête contribue à une confusion déjà dénoncée dans le rapport de la commission « Justice pénale et droits de l'homme » présidée par Madame Delmas-Marty.

La suppression de la phase d'instruction permet d'instaurer une procédure unique dans laquelle toutes les investigations pénales seront désormais conduites sous la direction du ministère public.

Elle mettra ainsi fin, dans les affaires criminelles ou délictuelles les plus complexes, à la césure qui s'impose actuellement quand une procédure passe de la direction du parquet à celle d'un juge d'instruction. Les services enquêteurs auront un interlocuteur unique tout au long de la procédure.

Le procureur disposera du pouvoir d'effectuer lui-même les actes d'enquête ou de les déléguer aux services de police judiciaire.

2. Une autorité de poursuite : le procureur de la République

Le comité a également estimé que, dans un souci de simplification et de clarification, le ministère public doit être l'autorité naturelle de poursuite.

Toute enquête, qu'elle porte sur des faits de nature criminelle ou délictuelle, se clôturera par une décision de poursuite ou de classement du procureur.

En matière délictuelle, et suivant en cela le droit actuel, les membres du comité considèrent que la décision de renvoi ne doit pas être susceptible de recours. Dans une telle hypothèse la contestation aura lieu devant la juridiction de jugement.

En matière criminelle, deux positions divergentes se sont exprimées. Pour certains, la décision de renvoi devant la cour d'assises ne doit pas non plus être susceptible d'appel. Cette solution permet une saisine rapide de la cour avec un débat au fond, sans altérer la garantie du double degré de juridiction puisque la possibilité de l'appel de la décision de la cour d'assises demeurera.

Pour d'autres, il est nécessaire de maintenir en matière criminelle la possibilité d'un recours contre la décision de renvoi car il s'agit là d'une garantie essentielle.

Enfin le comité estime indispensable de préserver l'intégralité des droits des victimes et de leur permettre notamment de contester une décision de classement prise par le parquet en saisissant le juge de l'enquête et des libertés aux fins d'obtenir des actes d'enquête supplémentaires ou une décision de renvoi en matière criminelle (cf proposition n°4).

3. Quels contrepoids à l'extension des pouvoirs du parquet ?

A titre liminaire, il importe de préciser que le comité souhaite que soit inscrit de façon claire dans la loi le principe selon lequel le parquet, ainsi que la police judiciaire, mènent les investigations « à charge et à décharge ». Ce principe, qui est déjà une réalité, s'impose actuellement dans le code de procédure pénale uniquement au juge d'instruction. L'attribution aux magistrats du parquet de l'ensemble des pouvoirs d'enquête justifie que le législateur indique clairement que ce principe s'impose à ces magistrats et à leurs délégués.

Plus largement, ce transfert de pouvoirs pose la question légitime des contrepoids qu'il convient d'instaurer.

a. Le comité s'est tout d'abord interrogé sur l'éventualité de substituer au système d'opportunité des poursuites un système de légalité des poursuites.

Au cours des auditions de spécialistes de droit comparé, il est toutefois apparu que les pays appliquant le principe de légalité avaient soit assoupli ce principe, soit pris l'habitude de le contourner.

Compte tenu de cette réalité, le comité estime préférable de maintenir le principe d'opportunité des poursuites plutôt que d'instaurer un système inapplicable s'il est interprété strictement, et similaire à celui de l'opportunité des poursuites s'il est interprété pragmatiquement.

b. Une réflexion a ensuite été conduite concernant le statut de la police judiciaire. Le comité s'est interrogé aux fins de savoir si cette police devait être rattachée à l'autorité judiciaire.

Cette hypothèse a été rejetée.

D'une part, il a été considéré que le maintien des services de police et de gendarmerie sous une double autorité, administrative et judiciaire, constituait une garantie démocratique.

D'autre part, il est apparu que ce rattachement impliquerait la création d'un corps unique de police judiciaire et la suppression de la dualité actuelle. Or la coexistence de deux forces de sécurité, l'une à caractère civil et l'autre à caractère militaire, toutes deux susceptibles de remplir des missions de police judiciaire, est un gage fondamental d'indépendance pour l'autorité judiciaire. Le principe du libre choix du service des enquêteurs permet aux magistrats de ne pas dépendre d'une seule force de police pour la réalisation des enquêtes.

Le système actuel qui prévoit que la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction est satisfaisant. Il a toutefois été jugé qu'il serait opportun que la loi précise que les officiers de police judiciaire agissent toujours sous le contrôle de leurs chefs hiérarchiques.

En revanche, la majorité des membres du comité souhaite que le ministère public, désormais seul directeur de la police judiciaire, soit mieux associé à la définition des objectifs et des moyens en ce qui concerne les enquêtes. Le procureur général du siège des services à compétence régionale ou interrégionale pourrait ainsi être associé à la définition de l'ordre de priorité et des moyens alloués aux enquêtes diligentées par ces services, à charge pour lui d'y associer le cas échéant les autres procureurs généraux concernés. Il en serait de même pour le procureur de la République et les services d'enquête à dimension départementale. Un dispositif analogue pourrait être envisagé pour les services à compétence nationale sous l'autorité du procureur général de Paris chargé de leur habilitation et de leur notation.

Le comité a également débattu de l'opportunité de doter l'ensemble des officiers de police judiciaire d'une compétence nationale. Le comité considère qu'une telle modification n'est ni souhaitable ni opportune. Le droit actuel, qui prévoit déjà des cas de compétence nationale et des extensions de compétence de plein droit ou sur autorisation, paraît équilibré et cohérent.

c. Le comité s'est enfin interrogé sur la nécessité de modifier le statut des magistrats du parquet.

L'ensemble des membres se prononce contre une rupture du lien existant entre le parquet et le pouvoir exécutif. Il n'est en effet pas envisageable que le pouvoir exécutif, qui tire sa légitimité du processus démocratique, ne puisse pas définir la politique pénale et la faire appliquer harmonieusement sur l'ensemble du territoire de la République.

La majorité du comité souhaite maintenir le statut actuel des magistrats du parquet.

Le véritable contrepoids à l'extension des pouvoirs du parquet est un nouvel équilibre de la procédure pénale reposant sur :

- l'instauration d'un juge doté de larges prérogatives pouvant ainsi contrôler l'action du parquet,
- le renforcement significatif des droits de la défense,
- l'accroissement des droits de la victime,
- la suppression du secret de l'enquête.

En revanche, une minorité de membres estime que la réforme proposée justifie un accroissement des garanties accordées aux magistrats du parquet à travers un alignement de leurs conditions de nomination sur celles du siège. Toute nomination d'un magistrat du parquet devrait être subordonnée à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

3^{ème} proposition

Instituer un juge de l'enquête et des libertés disposant de pouvoirs importants

L'accroissement des pouvoirs d'enquête du procureur ne peut bien évidemment se concevoir sans l'instauration d'un juge doté de pouvoirs importants lui permettant de contrôler les mesures attentatoires aux libertés prises au cours de l'enquête, et de s'assurer du respect des droits des parties durant cette phase préparatoire au procès.

1. Un juge compétent pour décider des mesures attentatoires aux libertés individuelles

Dans la conduite des enquêtes, le procureur et, sous ses ordres, la police judiciaire, disposeront d'un certain nombre de pouvoirs pour mener les investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

Suivant en cela le droit actuel, ces pouvoirs seront renforcés en cas d'urgence, c'est-à-dire durant la période de flagrance.

Le comité a réfléchi, dans un souci de simplification, à une disparition de la distinction flagrance – préliminaire. Ce projet est cependant apparu difficile à mettre en œuvre et peu opportun.

Il semble nécessaire de permettre aux enquêteurs d'effectuer certains actes coercitifs alors même qu'une infraction vient de se dérouler. Il n'est pas envisageable de soumettre à une autorisation de l'autorité judiciaire la possibilité d'interpeller une personne en train de commettre une infraction ou de prendre la fuite. De la même manière il n'est pas non plus envisageable de permettre aux enquêteurs de disposer de pouvoirs coercitifs importants en dehors de la période de flagrance.

Compte tenu de cette double réalité, le comité considère qu'il convient de maintenir cette distinction.

En revanche, les actes d'enquête les plus intrusifs que sont les écoutes téléphoniques, la sonorisation ou la perquisition hors flagrance et hors accord de l'intéressé ne pourront être ordonnés que par un juge. Cette prérogative appartient actuellement au juge d'instruction quand une information est ouverte et au juge des libertés et de la détention lorsqu'une enquête est menée par le parquet pour des faits de trafic de stupéfiants ou de criminalité organisée.

Il est indispensable que l'intégralité de ces actes continue de ressortir de la compétence d'un magistrat du siège. Le procureur devra donc saisir le juge de l'enquête et des libertés s'il souhaite utiliser ces moyens d'investigation.

De la même manière, les actes coercitifs relèveront de la compétence de ce juge. Celui-ci pourra, sur la demande du procureur, délivrer des mandats d'amener ou d'arrêt, mais également prolonger une mesure de garde à vue au-delà de quarante-huit heures, placer un mis en cause sous contrôle judiciaire ou, sous certaines conditions, en détention provisoire (cf proposition 5).

Le juge de l'enquête contrôlera ainsi la nécessité et la proportionnalité des atteintes aux libertés individuelles pouvant être décidées au cours de la phase préparatoire au procès pénal.

Sur ce point, certains membres du comité hostiles à la disparition du juge d'instruction considèrent qu'il est paradoxal de critiquer le cumul par le juge d'instruction de pouvoirs juridictionnels et d'enquête tout en attribuant au juge de l'enquête ce même cumul de pouvoirs. Ils estiment en effet que statuer sur une demande de placement sous écoutes téléphoniques ou de sonorisation constitue un pouvoir d'enquête. D'autres considèrent qu'il s'agit seulement du pouvoir d'autoriser des actes d'enquête.

2. Un juge contrôlant la loyauté de l'enquête

Afin de garantir le caractère contradictoire de l'enquête, les parties pourront, dans des conditions qui seront développées dans la proposition suivante, effectuer des demandes d'actes. En cas de refus du parquet de consentir à ces demandes, il appartiendra au juge de l'enquête de statuer sur la demande de la partie. S'il considère que la demande est justifiée, le juge enjoindra au parquet d'accomplir l'acte.

Le juge de l'enquête assurera ainsi le respect des droits des parties tout au long du déroulement de l'enquête et sera le garant de la loyauté de celle-ci.

Dans certains cas, le caractère public du débat devant le juge de l'enquête constituera une garantie supplémentaire. Si l'on craint l'inertie du parquet dans les affaires « sensibles », l'organisation d'un débat public où l'action du procureur pourra être mise en cause constituera à n'en pas douter un aiguillon pour le ministère public.

En outre, le juge de l'enquête constituera un recours pour la partie civile en cas d'inertie du parquet puisqu'il pourra enjoindre au ministère public d'ouvrir une enquête sur des faits dénoncés par une victime, ou contraindre le procureur à revenir sur une décision de classement sans suite. Ces points seront développés dans la proposition suivante.

Enfin la légalité des actes réalisés par le parquet ou par la police judiciaire sous la direction du parquet pourra être contestée devant la juridiction d'appel, nommée chambre « de l'enquête et des libertés ».

4^{ème} proposition

Garantir et renforcer tout au long de l'enquête les droits du mis en cause et ceux de la victime

Le comité a bien évidemment posé comme postulat que la suppression de la phase d'instruction ne devait entraîner aucun amoindrissement des droits existants du mis en cause ou de la victime au cours de la phase préparatoire.

Allant plus loin, les membres ont estimé qu'une procédure pénale moderne et équilibrée justifie un respect accru du principe fondamental du contradictoire. Il est donc proposé une procédure dans laquelle les parties pourront bénéficier plus largement des droits du contradictoire.

1. La protection des droits du mis en cause

Le comité a souhaité que la phase préparatoire soit régie par une enquête unique.

Toutefois, une enquête unique ne signifie pas que les droits des mis en cause seront identiques dans toutes les procédures. Ils doivent au contraire être modulés selon les situations.

a. Deux régimes de droits distincts

Il est apparu au comité que, s'il est nécessaire d'introduire dès que possible le contradictoire dans l'enquête, il importe également de préserver l'efficacité de celle-ci et la possibilité d'un traitement judiciaire dans de brefs délais. La réforme proposée ne doit pas remettre en question ce qui a constitué une des principales innovations de ces vingt dernières années dans le traitement des affaires pénales, à savoir le « traitement en temps réel ».

Il est ainsi proposé de distinguer deux régimes en ce qui concerne l'exercice des droits de la défense et l'accès au contradictoire au cours de l'enquête :

- un régime simple peu ou prou similaire au régime actuellement applicable à toute personne mise en cause dans une enquête préliminaire ou de flagrance ;
- un régime renforcé dans lequel le mis en cause disposera de l'ensemble des droits du contradictoire.

Dans ce dernier régime, le mis en cause jouira de droits équivalents à ceux du mis en examen dans l'information actuelle, à savoir principalement l'accès à tout moment au dossier de la procédure, l'assistance d'un avocat lors des interrogatoires, la possibilité de demander des actes et de saisir la chambre de l'enquête et des libertés aux fins d'obtenir la nullité d'un acte. Le mis en cause devra être avisé par le parquet de la fin des investigations afin de pouvoir formuler dans un bref délai des demandes d'acte avant qu'intervienne la décision de poursuite ou de classement.

Toutefois, indépendamment de la nature du régime applicable au mis en cause, le comité souhaite que les droits de la défense soient renforcés comparativement au droit actuel sur deux points :

- toute personne entendue par un service d'enquête, qu'elle soit ou non placée en garde à vue, devra être informée des faits justifiant son audition ;
- toute personne placée en garde à vue bénéficiera de droits de la défense accrus (cf proposition 5).

b. Les cas d'ouverture du régime renforcé

Plusieurs principes ont été retenus pour justifier l'ouverture du régime renforcé.

- Le comité souhaite que soient conciliées la souplesse d'une procédure peu empreinte de formalisme et une large protection des droits des mis en cause.

C'est pourquoi il pose comme principe que toute personne mise en cause dans une enquête pourra demander à devenir partie à cette enquête et bénéficier ainsi du régime renforcé, soit l'accès au dossier, l'assistance d'un avocat lors des interrogatoires, la possibilité de faire des demandes d'actes et être avisée de la fin des investigations.

Il devra être fait obligatoirement droit à cette demande s'il ressort de la procédure des indices graves ou concordants de la participation aux faits de la personne demanderesse ou si celle-ci a été expressément mise en cause par la victime.

En l'absence de demande émanant de la personne, le parquet pourra également lui attribuer d'office le bénéfice du régime renforcé.

Par ailleurs, l'octroi de ce régime sera également obligatoire, que le mis en cause en ait ou non formé la demande, lorsqu'il sera gravement porté atteinte à ses droits ou lorsque celui-ci encourra une peine très importante. Aussi, en complément du principe précédemment évoqué, il devra être prévu que toute personne mise en cause pour des faits criminels ou faisant l'objet d'une mesure restrictive de liberté telle que la détention provisoire ou le contrôle judiciaire devra être soumise au régime renforcé. En conséquence le parquet ne pourra engager de poursuite pour des faits criminels ou requérir le placement en détention ou sous contrôle judiciaire d'un mis en cause si celui-ci n'a pas préalablement été placé sous ce régime.

Enfin, le comité souhaite que toute personne entendue en tant que mise en cause sous le régime simple soit informée, si elle est laissée libre à l'issue de son audition, de son droit de demander à bénéficier du régime renforcé si l'enquête se poursuit.

Au cours des débats, il avait été envisagé un système plus restrictif dans lequel la possibilité de demander à bénéficier du régime renforcé serait réservée aux mis en cause ayant fait l'objet d'une audition ou d'une mesure intrusive, telle qu'une perquisition, au cours de l'enquête. Cette possibilité n'a pas été retenue.

- Lorsqu'un mis en cause demandera à bénéficier du régime renforcé, le parquet disposera d'un délai d'un mois pour prendre une décision de poursuite, de classement sans suite, proposer une mesure alternative aux poursuites ou placer d'office le mis en cause sous ce régime,

L'existence d'un tel délai est nécessaire afin de ne pas compromettre le traitement rapide des affaires pénales simples. Il convient en effet de noter que si, en 2007, 46 175 personnes ont été mises en examen, dans la même année, 1 128 871 personnes ont été mises en cause dans une procédure pénale et 684 734 procédures ont débouché sur des poursuites¹. Une enquête contradictoire ne se justifie pas pour l'ensemble de ces procédures, aussi le parquet doit

¹ Données police-gendarmerie pour le nombre de « personnes mises en cause » et du ministère de la justice pour les nombre de « personnes mises en examen » et de procédures ayant débouché sur des poursuites.

La notion de mis en cause s'entend comme une "personne ayant été entendue par procès-verbal et à l'encontre de laquelle sont réunis dans la procédure transmise au parquet des indices ou éléments graves et concordants de culpabilité, attestant sa participation à la commission de l'infraction".

conserver la possibilité d'orienter rapidement les procédures ne posant pas de difficulté. A défaut, le système pénal serait paralysé.

A l'issue de ce délai, en l'absence d'une décision de poursuite ou de classement, il appartiendra au juge de l'enquête de trancher en cas de désaccord entre le parquet et le mis en cause. Si le juge fait droit à la demande, le mis en cause sera placé sous le régime renforcé à partir du moment où il sera entendu ou réentendu dans le cadre de l'enquête.

c. La notification des faits reprochés

Sur le plan de la terminologie, afin de rompre un débat qui a occupé de manière récurrente le législateur lors des réformes de l'instruction, le comité estime qu'il n'est ni nécessaire, ni opportun de nommer le mis en cause bénéficiant de droits renforcés. Inculpé ou mis en examen, les appellations successives constituent toujours pour une partie de l'opinion des pré-condamnations. Dans l'esprit du comité, le mis en cause bénéficiant de droits renforcés devient uniquement partie à l'enquête, de la même manière que la victime peut également devenir partie à la même enquête.

En revanche, s'agissant d'une garantie pour les droits de la défense, le comité juge nécessaire de prévoir une notification des faits reprochés lorsqu'un mis en cause devient partie.

En matière délictuelle, cette notification pourra être faite par un magistrat du parquet, par un officier de police judiciaire sur instruction du procureur, ou par courrier. En revanche, en matière criminelle, ou si une mesure de détention provisoire ou de contrôle judiciaire est sollicitée, cette notification devra nécessairement être effectuée par un magistrat du parquet.

2. La protection des droits de la victime

Les droits des victimes doivent également être intégralement protégés.

La suppression de la phase d'instruction n'implique pas un recul des droits des victimes. Les membres du comité ont d'ailleurs posé pour principe cardinal, au cours de leur réflexion, la possibilité pour toute victime de déclencher une enquête, conduite par le parquet, et d'avoir un recours effectif en cas de décision de non poursuite du parquet.

Tout d'abord, comme le mis en cause, la victime pourra devenir partie à une enquête et bénéficier ainsi pleinement des droits du contradictoire et de la défense, à savoir notamment l'accès au dossier, l'assistance d'un avocat lors des auditions, la possibilité d'effectuer des demandes d'actes et de soulever la nullité d'un acte.

Comme pour les demandes du mis en cause, le parquet disposera d'un délai d'un mois pour répondre à la demande de la victime. En cas de refus, ou à l'expiration de ce délai, la victime pourra saisir le juge de l'enquête.

Il est ensuite proposé de transposer dans la phase préparatoire, telle qu'envisagée par le comité, le système existant en matière de plainte avec constitution de partie civile.

Toute victime pourra dénoncer auprès du procureur de la République des faits qu'elle estime constitutifs d'une infraction. Si le procureur décide de ne pas poursuivre les faits dénoncés ou si un délai de trois mois s'est écoulé depuis le dépôt de la plainte, la victime pourra saisir le juge de l'enquête et des libertés. Ce juge aura le pouvoir d'ordonner au parquet d'enquêter.

Ces dispositions permettront de contourner l'éventuelle inertie du parquet dans la conduite des investigations. De la même manière, le comité a estimé indispensable de permettre à la victime de contourner l'inertie du parquet dans son rôle d'autorité de poursuite.

En cas de classement sans suite, la victime disposera d'un recours gracieux devant le procureur général.

Indépendamment de ce recours, elle pourra, en matière criminelle, contester la décision de classement devant le juge de l'enquête. Ce juge, s'il estime qu'il existe des charges suffisantes, enjoindra au parquet de prendre une décision de poursuite.

En matière délictuelle ou contraventionnelle, il appartiendra à la victime, si elle estime que les faits sont constitués, de poursuivre elle-même le mis en cause devant la juridiction de jugement par le biais d'une citation directe.

*

* *

Cet accès étendu au contradictoire garantira le respect des droits des mis en cause et des victimes tout au long de l'enquête.

Les droits des parties seront d'autant plus renforcées qu'elles pourront former leurs demandes d'actes devant un juge extérieur à la conduite des investigations et que les décisions de ce juge seront susceptibles d'appel devant une juridiction collégiale.

5^{ème} proposition

Renforcer le respect des droits et libertés individuelles dans la phase préparatoire au procès pénal

1. La garde à vue

La garde à vue est une des mesures de la procédure pénale qui cristallise les oppositions et les polémiques, sans doute car elle illustre parfaitement le paradoxe de cette procédure, concilier les libertés individuelles et l'efficacité des enquêtes pénales.

Atteinte à la liberté d'aller et venir, cette mesure est en même temps un outil indispensable pour la manifestation de la vérité.

Pratique née des nécessités de l'enquête, elle a été légalisée en 1958 avec l'entrée en vigueur du code de procédure pénale, puis encadrée progressivement avec l'instauration d'un certain nombre de droits pour le gardé à vue et d'obligations pour l'officier de police judiciaire.

Malgré les garanties apportées, la garde à vue offre une place encore trop réduite aux droits de la défense.

Par ailleurs, le constat d'un accroissement important du nombre de gardes à vue lors de ces dernières années a mis cette mesure sous les feux de l'actualité et pose la question des conditions de son utilisation.

Les membres du comité considèrent qu'il convient de réformer la garde à vue suivant trois lignes directrices : l'augmentation des droits du gardé à vue, la restriction des cas de placement et la création d'une mesure coercitive d'une durée plus limitée que la garde à vue.

a. L'accroissement des droits du gardé à vue

Les débats du comité ont porté sur la place de l'avocat au cours de la garde à vue et l'éventualité de son accès au dossier.

Les auditions en droit comparé ont fait apparaître la diversité des réponses apportées à ces questions selon les législations : présence obligatoire ou facultative de l'avocat durant la garde à vue, tout au long de la mesure ou seulement à certains moments, avec ou non accès au dossier...

La majorité du comité juge indispensable de renforcer la présence de l'avocat durant la garde à vue afin de lui confier un véritable rôle. Il a en effet été souligné que son intervention à la première et à la vingt-quatrième heure ne lui permettait pas d'exercer sa fonction de défenseur.

Aussi, afin de protéger efficacement les droits du gardé à vue, certains membres estiment nécessaire que l'avocat soit présent dès la première heure et puisse assister à l'ensemble des auditions du gardé à vue. Il a été indiqué lors des débats que cette mesure permettrait de conforter la valeur des déclarations faites durant la garde à vue et désamorcerait les discussions sur les conditions dans lesquelles peuvent intervenir les aveux du mis en cause.

Toutefois la majorité des membres s'oppose à cette proposition car elle considère qu'il convient de préserver l'efficacité de l'enquête et que les premières investigations se révèlent souvent déterminantes pour la découverte de la vérité.

De la même manière il a été débattu d'un possible accès au dossier par l'avocat durant la garde à vue. Une telle mesure est apparue impossible à mettre en œuvre pour des raisons pratiques. En cas d'interpellation, et spécifiquement dans une enquête en flagrance, le dossier est constitué matériellement au cours de la garde à vue, l'ensemble des procès-verbaux étant rédigés et rassemblés uniquement à la fin de la mesure.

Compte tenu de ces éléments, le comité propose d'accroître la place de l'avocat, tout en préservant l'efficacité de l'enquête, selon les règles suivantes :

- maintien de l'intervention de l'avocat dès le début de la mesure pour un entretien d'une demi-heure;
- possibilité d'un nouvel entretien avec l'avocat à la douzième heure, l'avocat ayant alors accès aux procès verbaux des auditions de son client ;
- présence possible de l'avocat aux auditions si la mesure de garde à vue est prolongée, soit à l'issue de la vingt-quatrième heure. Dans cette dernière hypothèse, si après la levée de la garde à vue la personne est à nouveau entendue, librement ou dans le cadre d'une mesure de contrainte, elle aura en tout état de cause le droit d'être assistée par un avocat.

Cependant, le comité estime nécessaire de limiter l'application de ces règles aux gardes à vue de droit commun. Les régimes spécifiques existant pour la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le terrorisme doivent être conservés sous peine de rendre la justice dangereusement impuissante pour le traitement de ces formes graves de délinquance. Toutefois, le comité considère, à la majorité, qu'il est possible et souhaitable que l'arrivée de l'avocat intervienne en matière de trafic de stupéfiants non à la soixante-douzième heure, mais à la quarante-huitième heure.

Par ailleurs, certains des membres sont opposés à la possibilité pour l'avocat d'avoir accès aux procès-verbaux des auditions de son client à la douzième heure de garde à vue. Ils jugent cette mesure matériellement inapplicable.

Enfin, les membres du comité jugent positif l'enregistrement obligatoire des gardes à vue en matière criminelle. Ils proposent donc l'extension de cette obligation à l'ensemble des gardes à vue.

b. La restriction des cas de placement en garde à vue

Depuis quelques années, les chiffres démontrent une forte augmentation du nombre des mesures de garde à vue décidées par les services de police et de gendarmerie. Cet accroissement est sans doute en partie lié à l'augmentation de l'activité de ces services ; toutefois, il doit être posé la question des conditions d'utilisation de cette mesure coercitive.

Ainsi, si l'on ne peut que se féliciter de l'augmentation des droits du gardé à vue, il est apparu au cours des débats et auditions du comité que celle-ci avait généré un effet pervers. Mesure avant tout attentatoire aux libertés, la garde à vue est interprétée dans certains cas d'abord comme une mesure protectrice tant pour la personne entendue que pour la sécurité juridique de la procédure.

Le comité estime donc nécessaire de clarifier les conditions de la garde à vue sur ce point.

Selon les dispositions du code de procédure pénale, une garde à vue peut être décidée par un officier de policier judiciaire « *pour les nécessités de l'enquête* » et pour « *toute personne à*

l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ».

Or, ainsi que l'a déjà rappelé la cour de cassation « aucune disposition légale n'impose à l'officier de police judiciaire de placer en garde à vue une personne entendue sur les faits qui lui sont imputés dès lors qu'elle a accepté d'être immédiatement auditionnée et qu'aucune contrainte n'a été exercée durant le temps strictement nécessaire à son audition où elle est demeurée à la disposition des enquêteurs¹ ».

Le comité considère donc qu'il doit être expressément rappelé dans la loi que la garde à vue est une mesure coercitive et qu'une personne ne doit être placée en garde à vue que si la contrainte est absolument nécessaire. Dans les autres cas, la personne, même s'il existe des indices à son encontre, doit être entendue librement.

Le comité s'est aussi interrogé sur la nature des faits pouvant justifier une garde à vue.

Cette mesure est théoriquement possible pour tout crime ou délit puni d'une peine d'emprisonnement en cas de flagrance, et pour toute infraction dans le cadre de l'enquête préliminaire.

La pratique dominante est toutefois de ne pas placer en garde à vue pour des faits contraventionnels ou des délits pour lesquels aucune peine de prison n'est encourue.

Dans le cadre d'une réécriture des conditions de la garde à vue, il serait opportun de préciser que cette mesure est possible uniquement pour des infractions pour lesquelles une peine de prison est encourue.

Cependant, le comité considère qu'une restriction supplémentaire s'impose. La mesure de garde à vue, d'une durée de vingt-quatre heures, voire quarante-huit heures, constitue une mesure coercitive potentiellement disproportionnée pour certains délits faiblement réprimés. Le comité propose donc d'interdire le placement en garde à vue d'une personne soupçonnée de faits pour lesquels une peine d'emprisonnement inférieure à un an est encourue.

Il ne saurait toutefois être question d'empêcher la justice et les services de police judiciaire d'élucider et de poursuivre efficacement les infractions punies de moins d'un an. C'est pourquoi le comité souhaite, pour compléter cette proposition, que soit créée une nouvelle mesure coercitive d'une durée plus limitée que la garde à vue.

c. La création d'une retenue judiciaire pour les majeurs

Le droit français ne connaît en effet que deux cadres d'auditions au cours de l'enquête : une audition libre ou une audition après placement en garde à vue.

L'étude du droit comparé fait apparaître des systèmes différents. Les membres du comité ont notamment été intéressés par le système hollandais où toute personne interpellée est d'abord placée en retenue durant six heures avant éventuellement que débute une garde à vue.

¹ Crim. 02/09/03

Sans reproduire ce système, le comité propose que toute personne soupçonnée d'une infraction pour laquelle la peine d'emprisonnement est inférieure à cinq ans puisse être placée, si la contrainte est nécessaire, en « retenue judiciaire ».

Le procureur devra être avisé de cette mesure de retenue d'une durée maximale de six heures et pourra à tout moment en décider la levée. La personne aura le droit de s'entretenir avec un avocat dès la première heure et le procureur, ou l'officier de police judiciaire, pourront bien évidemment ordonner un examen médical si celui-ci apparaît nécessaire.

Cette mesure ne sera décidée par l'officier de police judiciaire que s'il estime que le seul acte d'enquête à mener est l'audition du mis en cause.

Si, au cours de la retenue, il apparaît que des investigations plus importantes doivent être menées, la mesure sera transformée en garde à vue. Le mis en cause devra alors bénéficier de l'ensemble de ses droits, les auditions seront enregistrées, le procureur devra être avisé et les heures écoulées devront être décomptées du délai de garde à vue.

Enfin, afin d'éviter tout détournement de la mesure, le comité souhaite que la « retenue » ne soit pas possible pour les infractions les plus graves. C'est pourquoi un plafond de cinq ans est proposé.

2. La détention provisoire

La détention provisoire, comme la garde à vue, génère de nombreux débats de par sa nature même puisqu'elle permet d'incarcérer une personne présumée pourtant innocente.

Au cours de ces dernières années, plusieurs lois ont été votées afin de renforcer le caractère exceptionnel de cette mesure.

Cependant, le comité considère qu'il faut accentuer cette évolution afin de produire une véritable rupture dans les pratiques et afin de promouvoir la culture de la liberté dans la phase préparatoire au procès pénal.

Le comité estime que cette rupture est aujourd'hui possible car il existe, avec la surveillance électronique fixe ou mobile, de nouveaux moyens pour contrôler une personne non placée en détention.

Le comité a exploré plusieurs voies pour atteindre l'objectif qu'il s'était fixé. Il a envisagé de modifier les critères de la détention, les délais de détention, les conditions du placement et du maintien en détention et le régime pénitentiaire du détenu.

a. Une modification des critères de la détention provisoire ?

Le comité s'est interrogé sur l'opportunité de modifier les critères permettant le placement en détention provisoire afin notamment de renforcer le caractère exceptionnel de cette mesure.

La détention provisoire est actuellement possible à titre exceptionnel, dans le cadre de l'instruction, pour les nécessités de l'enquête ou à titre de mesure de sûreté si la peine encourue est supérieure ou égale à trois ans.

Certains membres ont proposé que la détention provisoire soit exclue pour les personnes mises en cause pour des atteintes aux biens lorsque la peine encourue est inférieure à cinq ans et que le mis en cause n'a pas déjà été condamné.

La majorité du comité a cependant rejeté cette proposition, considérant qu'il n'y avait pas lieu de distinguer entre les atteintes aux biens ou aux personnes lorsque le législateur les a jugées également graves en prévoyant des peines maximales identiques.

Le comité s'est également interrogé sur l'opportunité de préciser ce que recouvrent les nécessités de l'enquête. Il considère que l'explicitation de ces nécessités dans l'article 144 du code de procédure pénale est satisfaisante.

De plus, le comité constate que les critères de la détention ont été modifiés à de nombreuses reprises sans pour autant créer de véritables ruptures. C'est pourquoi il juge que la vraie réforme de la détention provisoire passe par une autre voie.

b. Des délais butoirs fortement réduits

Les dispositions légales relatives aux durées de détention provisoire sont extrêmement complexes, difficilement lisibles pour les praticiens et incompréhensibles pour les justiciables. La durée du mandat de dépôt décerné lors du placement en détention provisoire varie ainsi en fonction de la nature des faits reprochés : quatre mois en matière délictuelle, un an en matière criminelle. En revanche la durée des mandats de dépôts prolongeant la détention provisoire peut être de deux, quatre, six ou douze mois selon les situations.

De la même manière la durée maximum de la détention provisoire durant l'instruction diffère en fonction de la peine encourue, des antécédents du mis en cause, de la nature des faits et de l'existence ou non d'un acte constitutif de l'infraction commis hors du territoire national.

A ces délais butoirs, il convient d'ajouter la possibilité, dans certaines hypothèses seulement, d'une prolongation exceptionnelle de la détention par la chambre de l'instruction

En plus de ce régime relatif à la détention provisoire pendant l'instruction, il existe un corpus de règles encadrant la détention provisoire postérieurement à l'instruction. Là encore, la loi prévoit des durées et des délais butoirs différents selon la nature criminelle ou délictuelle des faits.

Le comité considère donc qu'une très forte simplification est nécessaire. Cependant, ainsi que cela a été énoncé précédemment, cette simplification doit aller de pair avec l'objectif premier des membres du comité, à savoir une réduction des délais de la détention provisoire.

Sur cette question, le comité estime que des délais butoirs extrêmement réduits constituent la meilleure garantie d'un changement culturel quant à la pratique de la détention provisoire.

Actuellement le délai butoir le plus court, applicable aux personnes encourant entre trois et cinq ans d'emprisonnement et qui n'ont pas été déjà condamnées à une peine d'emprisonnement supérieure à un an, est de quatre mois durant l'instruction et six mois après la clôture de celle-ci, soit dix mois.

En matière délictuelle, la durée maximum est de trois ans et six mois si on cumule les délais pendant l'instruction et postérieures à celle-ci. En matière criminelle, elle est de six ans et huit mois.

Compte tenu de la suppression de l'instruction et dans un souci de simplicité, le comité propose de définir un délai maximal de détention provisoire couvrant à la fois la période de l'enquête et celle de l'audiencement. La durée de ce délai variera en fonction de la peine encourue selon les quanta suivants :

- six mois si la peine encourue est supérieure ou égale à trois ans et inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement ;
- un an si la peine encourue est supérieure à cinq ans et inférieure ou égale à dix ans d'emprisonnement ;
- deux ans en matière criminelle ;
- trois ans pour les faits de terrorisme ou de criminalité organisée.

Si à l'issue de cette période le mis en cause n'a pas comparu devant la juridiction de jugement, il devra être remis en liberté. Il sera toutefois possible de placer celui-ci sous contrôle judiciaire, éventuellement assorti d'une surveillance électronique.

Compte tenu de cette forte réduction des délais de détention et de l'absence de toute possibilité de prolongation, une partie du comité souhaite la mise en place d'un mécanisme permettant d'éviter des demandes d'actes dilatoires formées par le mis en cause en fin d'investigations et ayant uniquement pour objet de provoquer sa sortie de détention avant son jugement.

Ce mécanisme pourrait se traduire par la possibilité pour le juge de l'enquête et des libertés, en cas de demande d'acte formée par la défense et susceptible d'entraîner un dépassement du délai maximum de détention provisoire, de fixer un délai pour la réalisation de l'acte, lequel délai ne serait pas pris en compte pour le calcul de la durée maximum de la détention provisoire.

Cependant, une autre partie du comité estime qu'une telle mesure n'est pas souhaitable en ce qu'elle porte atteinte aux droits de la défense.

Le comité est donc partagé sur ce point.

c. Des garanties renforcées quant au placement et au maintien en détention provisoire

- le placement en détention provisoire

La détermination de l'autorité compétente pour statuer sur la mise en détention provisoire est une question cruciale. Le moment de la mise en détention est l'instant où la vie d'un mis en cause peut basculer.

Le comité souhaite que les garanties entourant la décision de placement en détention provisoire soient renforcées tout en préservant une certaine souplesse de la procédure.

Il est donc proposé l'instauration d'une collégialité facultative compétente pour décider du placement en détention. Le juge de l'enquête et des libertés sera membre de cette collégialité.

Toutefois, si ni le mis en cause ni le juge de l'enquête ne souhaitent la saisine de cette collégialité, le juge de l'enquête demeurera compétent pour décider du placement en détention.

Par ailleurs, si la décision doit être prise par la collégialité, le juge de l'enquête pourra décider d'une incarcération provisoire de quarante-huit heures afin que la collégialité soit réunie.

- le maintien en détention provisoire

Compte tenu du caractère prédéterminé et absolu des délais de détention provisoire proposés, le comité considère qu'il n'y avait pas lieu de prévoir de décision de renouvellement de la mesure de détention.

En revanche, le juge de l'enquête pourra à tout moment être saisi par le détenu ou par le procureur d'une demande de mise en liberté. En cas de rejet de cette demande, un appel sera possible devant une juridiction collégiale.

De plus, lors de l'examen d'une demande de mise en liberté d'une partie, le juge pourra d'office mettre en liberté toute autre personne détenue dans la même procédure.

Afin de s'assurer d'une menée rapide des enquêtes, il sera également prévu qu'en l'absence d'acte d'enquête pendant une durée de trois mois, la mise en liberté sera de droit.

Enfin, la victime devra être avisée de toute décision de placement en détention et de mise en liberté intervenue dans l'enquête où elle est partie.

*

Compte tenu des nouvelles règles proposées en matière de détention provisoire, la majorité du comité considère qu'il n'y a pas lieu de conserver les procédures de « référé liberté » et de « référé détention ».

d. Un renforcement des droits du détenu provisoire quant aux conditions juridiques de sa détention

Les conditions juridiques d'exécution de la décision de placement en détention sont aujourd'hui en grande partie sous le contrôle du juge d'instruction compétent en ce qui concerne la délivrance des permis de visite et les autorisations de communiquer ou de sortie.

Avec la réforme proposée, ces prérogatives seront logiquement attribuées au procureur avec une possibilité de recours devant le juge de l'enquête et des libertés.

Une telle modification permettra d'accroître les garanties entourant les droits du prévenu puisque certaines mesures ne sont actuellement pas susceptibles de recours.

Le comité souhaite également renforcer ces garanties à travers d'autres propositions.

- Ainsi, en ce qui concerne la délivrance des permis de visite, le juge d'instruction n'est pas contraint de statuer dans un délai déterminé. Le comité considère que, dans la nouvelle procédure, le procureur devra statuer dans les cinq jours sur une demande de permis de visite, faute de quoi le détenu pourra saisir directement le juge de l'enquête et des libertés puis la juridiction du second degré.

De la même manière, le code de procédure pénale prévoit qu'après un délai d'un mois de détention provisoire un permis de visite à un membre de la famille ne peut être refusé que par une décision écrite et spécialement motivée. Ce refus peut être renouvelé tout au long de la détention.

Compte tenu des propositions précédemment formulées sur les durées maximales de détention, le comité propose que, dans l'hypothèse où cette durée maximale est de six mois, la délivrance du permis de visite à un membre de la famille soit de droit après un délai d'un mois. Lorsque la durée maximale est d'un an, cette délivrance sera de droit après quatre mois de détention et après six mois lorsque la durée maximale est de deux ans.

Il sera toutefois fait exception à ce principe si le membre de la famille sollicitant le permis est également partie à la procédure. Le procureur ou le juge de l'enquête pourra s'y opposer par décision spécialement motivée.

- Par ailleurs un prévenu détenu dispose du droit de solliciter une autorisation de sortie exceptionnelle sous escorte.

Cette autorisation est souvent demandée pour pouvoir assister aux obsèques d'un proche. Or le code de procédure pénale ne prévoit actuellement aucun délai pour que la juridiction d'instruction compétente statue.

Les membres du comité considèrent que la loi devra préciser que le procureur, désormais compétent, statuera sur la demande dans un délai de quarante-huit heures si celle-ci est motivée par une raison urgente (décès, maladie, accouchement...).

3. Le mandat d'amener

Dans une lettre de mission complémentaire du 10 décembre 2008 il a été demandé au comité de réfléchir précisément à la question du mandat d'amener.

A titre liminaire, il convient de noter qu'il existe une incertitude quant à la pérennité et au rôle de ce mandat dans une phase d'enquête réformée avec la disparition de l'instruction.

Le mandat d'amener est un ordre portant nécessairement atteinte aux libertés individuelles. En effet, si la personne visée par ce mandat est interpellée à plus de deux cents kilomètres du juge mandant ou si celui-ci ne peut l'entendre immédiatement, elle peut être détenue dans une maison d'arrêt pendant une durée maximale de vingt-quatre heures.

En conséquence, afin de respecter le principe de proportionnalité, le comité propose que la délivrance d'un mandat d'amener ne puisse intervenir que si les faits reprochés au mis en cause sont punissables d'une peine d'emprisonnement.

6^{ème} proposition

Simplifier et harmoniser la procédure préparatoire au procès pénal

Une procédure pénale simple et compréhensible par le plus grand nombre est le gage d'une meilleure justice. Les nombreuses réformes intervenues en cette matière ont modifié de manière ponctuelle cette procédure en développant tantôt les garanties de la défense, tantôt l'efficacité de l'enquête. Cet empilement a abouti à des dispositions souvent complexes, et parfois peu cohérentes.

A travers les propositions précédemment exposées, le comité a déjà exprimé son souhait d'une procédure simplifiée. Le comité s'est ainsi prononcé en faveur d'un cadre d'enquête unique (proposition n°2) et d'une forte simplification des règles en matière de détention provisoire (proposition n°5).

Le comité souhaite formuler d'autres propositions dans le sens d'une harmonisation de la procédure.

1. L'unification des différents régimes de garde à vue

Le comité a recommandé que les garanties entourant la garde à vue soient renforcées (cf proposition n°4). Il propose également une unification des différents régimes de garde à vue.

Il existe actuellement une pluralité de régimes de gardes à vue dépendant soit du cadre légal d'enquête, soit de la nature des faits reprochés au mis en cause, soit de son âge.

Il ne sera pas abordé ici les régimes spécifiques applicables aux mineurs.

Pour les majeurs, il existe deux régimes de droit commun très proches selon qu'il s'agit d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire, et des régimes spécifiques pour les infractions commises en bande organisée, en matière de trafic de stupéfiants ou de terrorisme.

Sur un plan formel, une simplification est possible à travers un regroupement des textes sur la garde à vue dans un même chapitre du code de procédure pénale. Ces textes sont actuellement dispersés dans différentes parties du code.

Sur le fond, les membres du comité estiment nécessaire de maintenir des régimes distincts et ils jugent satisfaisantes les durées légales actuelles.

En revanche il serait opportun d'harmoniser les différents régimes de garde à vue en distinguant trois blocs :

- un régime de droit commun unique en matière de flagrance et de préliminaire. La distinction existante en cas de prolongation de la mesure de garde à vue, distinction essentiellement théorique, est supprimée.
- un régime dérogatoire unique applicable en matière de délinquance organisée et de trafic de stupéfiants : les régimes applicables à ces deux types de délinquance diffèrent actuellement, l'avocat intervenant soit à la quarante-huitième heure, soit à la soixante-douzième heure et l'examen médical étant soit facultatif, soit obligatoire. Le comité propose donc que dans tous les cas l'avocat intervienne à la quarante-huitième heure et que l'examen médical soit obligatoire lors de chaque prolongation de garde à vue à compter de la quarante-huitième heure.
- un régime exceptionnel en matière de terrorisme.

Le placement en garde à vue demeurera de la compétence de l'officier de police judiciaire, cette mesure pourra cependant également être décidée par le procureur. Ce dernier restera aussi compétent pour décider de la prolongation de vingt-quatre heures de la garde à vue, les éventuelles prolongations suivantes étant décidées par le juge de l'enquête et des libertés.

2. Le remplacement de la chambre de l'instruction par une chambre de l'enquête et des libertés soumise à des règles procédurales simplifiées

La chambre de l'instruction a, en dehors de ses attributions particulières, deux fonctions principales : elle constitue une juridiction d'instruction du second degré et elle est juridiction disciplinaire à l'égard des officiers et agents de police judiciaire. La disparition de la phase d'instruction ne remet pas en cause la nécessité de cette juridiction qui devient la juridiction du second degré du contrôle de l'enquête. Compte tenu des modifications proposées par le

comité en ce qui concerne la phase préparatoire, il est envisagé de nommer cette juridiction «chambre de l'enquête et des libertés ».

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, cette chambre sera notamment compétente pour examiner les appels formés à l'encontre des décisions du juge de l'enquête et des libertés ainsi que la régularité des actes d'enquête.

Le comité propose de simplifier le fonctionnement de cette juridiction. Les débats en matière de détention provisoire seront publics mais, contrairement au droit actuel, la chambre statuera sur les demandes de huis clos en audience publique et sans devoir rendre un arrêt autonome sur cette demande.

Par ailleurs, le comité considère que le filtre du président de la chambre d'instruction, tel qu'il existe, ne peut être maintenu. Il apparaît anormal aux membres du comité qu'un appel puisse être écarté sans que le président n'ait eu connaissance des motivations de l'appelant. Une partie du comité se prononce donc en faveur de la suppression de ce filtre avec en contrepartie l'obligation pour les parties de développer rapidement leurs observations lors de l'audience tandis que l'autre partie propose le maintien du filtre, les appelants pouvant alors motiver l'acte d'appel.

Le comité recommande enfin une unification des délais d'appel devant la chambre de l'enquête et des libertés (cf infra proposition n°12).

7^{ème} proposition

Supprimer le secret de l'enquête et maintenir le secret professionnel

L'article 11 du code de procédure pénale prévoit le secret de l'enquête et de l'instruction et précise que toute personne concourant à la procédure est tenue au secret professionnel et donc pénalement punissable en cas de violation de ce secret

Considéré originellement comme protecteur du mis en examen et de la présomption d'innocence, ce secret est plus souvent vu aujourd'hui comme heurtant le principe de la liberté d'information, principe renforcé ces dernières années par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ce secret est également souvent considéré comme fictif compte tenu des nombreuses atteintes qui y sont régulièrement portées, sans que les auteurs soient identifiés ou sanctionnés.

Toutefois, on ne peut que s'interroger sur la contradiction originelle du secret de l'instruction : tout en proclamant le principe d'un secret, le législateur en a exonéré toutes les

personnes ne concourant pas à la procédure, soit le mis en cause, la victime, mais également les journalistes.

Par ailleurs, depuis quelques années, le législateur a organisé des « fenêtres de publicité » pour permettre l'information du public. Le procureur peut ainsi d'office, ou à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre public des éléments objectifs tirés de la procédure.

Afin de clarifier la situation, le comité propose, à la majorité, de supprimer le secret de l'enquête et de l'instruction mais de maintenir le secret professionnel et les sanctions qui s'y attachent à l'égard des personnes qui concourent à la procédure.

Le comité s'est interrogé à cette occasion sur les poursuites exercées à l'encontre des journalistes pour recel de violation du secret de l'instruction. Sur ce sujet, il considère qu'il convient de tirer toutes les conséquences de la suppression du secret de l'instruction.

Chapitre II : La phase décisive du procès pénal

La phase de jugement constitue l'aboutissement du procès pénal. Elle en est la partie la plus visible et la plus solennelle, et c'est à l'issue de cette phase qu'on estime généralement que la « justice a été rendue ».

Malgré son importance primordiale, la procédure de jugement a été relativement peu modifiée au cours des dernières années, l'essentiel des réformes se concentrant sur la procédure préparatoire au procès.

Lors des travaux, il est apparu aux membres du comité que les principes fondamentaux encadrant la phase de jugement – notamment le contradictoire, le respect des droits de la défense, la publicité, l'oralité des débats, l'indisponibilité du procès pénal – sont ancrés depuis longtemps dans notre procédure.

Un débat a toutefois animé le comité sur l'opportunité de modifier les règles de la preuve pénale. Il a ainsi été évoqué la possibilité de supprimer du code de procédure pénale la notion « d'intime conviction » et d'encadrer davantage le processus de décision du juge. La majorité des membres du comité juge défavorablement cette proposition et souhaite conserver une procédure pénale fondée sur le principe de la liberté de la preuve et de l'intime conviction. En revanche, le comité recommande qu'il soit inscrit dans le code de procédure pénale que, devant toute juridiction pénale, le doute doit profiter à l'accusé ou au prévenu. Ce principe est actuellement mentionné uniquement dans le serment prêté par les jurés en cour d'assises.

*

Si les fondements de la phase de jugement ne doivent pas être modifiés, le comité a jugé qu'un certain nombre de réformes pouvait améliorer le déroulement de cette phase:

Les quatre propositions qui suivent tendent à renforcer l'équilibre de la phase d'audience ; elles sont fondées sur la volonté de :

- conforter le rôle du juge ;
- rapprocher la justice des citoyens ;
- renforcer le contradictoire et les droits des parties ;
- tirer les conséquences dans la phase d'audience des réformes proposées par le comité en ce qui concerne la phase préparatoire.

8^{ème} proposition

Un président arbitre du débat judiciaire

Le comité propose de prolonger la réforme d'ampleur envisagée pour la phase préparatoire du procès pénal - la transformation du juge d'instruction en un juge investi uniquement de pouvoirs juridictionnels - dans la phase d'audience, avec la modification du rôle du président d'audience et le renforcement du contradictoire dans cette phase.

Le rôle du président d'audience en matière pénale est défini par la loi, mais découle également de la pratique. Le code d'instruction criminelle comportait peu d'indications sur la conduite des débats, excepté pour la cour d'assises. Le code de procédure pénale est beaucoup plus précis puisqu'une centaine d'articles encadre notamment la conduite des débats devant les juridictions correctionnelles et de police.

De manière générale le président dispose de la police d'audience et dirige les débats. Le code de procédure pénale prévoit qu'il lui appartient d'interroger le prévenu ou l'accusé et de procéder à l'audition des témoins.

En droit comme en pratique, le président d'audience occupe un rôle central. Compte tenu du caractère inquisitorial de notre procédure, il participe activement à la recherche de la vérité, notamment durant la première phase du procès où il est procédé à l'instruction des faits. Comme le juge d'instruction, le président d'audience est à la fois enquêteur et juge durant la première phase du procès, puis uniquement juge une fois les débats clos.

La majorité des membres du comité considère que ce cumul, préjudiciable durant la phase de l'instruction, l'est également durant l'audience. La conduite de l'audience, telle qu'elle est actuellement prévue, permet difficilement au président de conserver son impartialité. Quand un mis en cause nie, il appartient naturellement au président de l'interroger sur les éléments à charge rassemblés lors de l'enquête, ce qui induit inévitablement un parallèle avec le représentant de l'accusation. Il est de plus fort difficile pour le président de ne pas manifester son opinion lors de la conduite de cet interrogatoire ou, plus généralement, de ne pas donner l'impression qu'il manifeste son opinion. La défense peut parfois prendre appui sur cette prétendue subjectivité afin d'assimiler le président à une partie et de contester sa légitimité, ce qui nuit au bon déroulement de l'audience.

De la même manière, il revient au président en matière correctionnelle ou contraventionnelle de rappeler dès le début de l'audience les faits qui sont reprochés au prévenu et, devant la cour d'assises, le procès commence par la lecture par le greffier de l'acte d'accusation rédigé par le juge d'instruction ou la chambre d'instruction. Cette situation contribue à brouiller les rôles et peut être considérée comme une atteinte au principe du contradictoire. Or, ainsi que le proclame l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a droit à un procès équitable, ce qui implique notamment le droit à un procès pénal contradictoire et à un tribunal impartial, aussi bien objectivement que subjectivement.

Face à ces constats, la majorité des membres du comité estime nécessaire de renforcer la neutralité du président d'audience sans toutefois aboutir à un système équivalent à la procédure anglo-américaine. Dans cette dernière procédure, le juge ne participe pas directement à l'élaboration de la preuve : si l'accusé plaide non coupable, chaque partie doit présenter ses éléments de preuve sous l'arbitrage du juge qui s'assure uniquement de la loyauté des procédés utilisés.

Le comité propose donc, à la majorité, que le président soit davantage un arbitre et que, pour ce faire, il ne dispose plus de la direction des débats mais veille uniquement au bon déroulement de l'audience.

Compte tenu de ce nouveau rôle du président et de la transformation de la phase d'instruction proposée par le comité, l'audience débutera par un exposé du ministère public au cours duquel celui-ci détaillera les faits reprochés au prévenu ou à l'accusé et les charges ayant justifié sa poursuite.

Le prévenu sera ensuite interrogé par le ministère public puis par l'avocat de la partie civile et enfin par celui de la défense. Durant cet interrogatoire « croisé », le président vérifiera uniquement la bonne tenue des débats, il veillera à ce que ceux-ci ne se prolongent pas inutilement et au respect du contradictoire. A l'issue de cet interrogatoire, le président pourra à son tour poser les questions complémentaires qui lui apparaîtront utiles.

La victime, les témoins et les experts seront ensuite entendus dans les mêmes conditions. Cependant, si le témoin ou l'expert n'a pas été cité par le ministère public, il sera interrogé en premier par l'avocat de la partie ayant procédé à cette citation.

Une fois l'instruction terminée, la partie civile sera entendue, puis le ministère public prendra ses réquisitions et l'accusé présentera sa défense.

A la différence du système anglo-américain, cette manière de procéder permettra de renforcer la neutralité du président tout en conservant la possibilité pour celui-ci d'être pleinement éclairé avant de devoir statuer.

Dans la même logique, le président continuera à avoir connaissance du dossier constitué lors de l'enquête. Il sera également compétent pour trancher les litiges relatifs à la détermination de l'ordre des auditions et conservera la possibilité d'ordonner des suppléments d'information. Le président pourra ainsi demander aux parties de produire tout élément qu'il estimera nécessaire à la manifestation de la vérité.

Une réforme reprenant une partie de ces préconisations a déjà été votée. La loi du 4 janvier 1993 réformant la procédure pénale comportait en effet des dispositions modifiant la conduite des débats à l'audience de jugement en conférant au président un rôle d'arbitre similaire à celui proposé par le comité. Ces dispositions ont été abrogées par la suite car leur expérimentation n'a pas été considérée comme un succès. Le comité insiste donc sur la nécessité que cette réforme de l'audience soit précédée d'une importante action de formation avant son entrée en vigueur. Les membres du comité sont aussi conscients que cette modification de l'audience entraînera un allongement de la durée des débats et que cette

réforme suppose une prise en compte renforcée de la reconnaissance de culpabilité, notamment pour les procès d'assises.

9^{ème} proposition

Le développement de l'échevinage en matière correctionnelle

En matière pénale, l'échevinage existe depuis longtemps dans l'organisation judiciaire française. En 1791, le législateur a ainsi prévu que les crimes seraient jugés par des tribunaux départementaux composés de citoyens statuant sur la culpabilité et de juges prononçant la peine en cas de verdict positif. Cette juridiction criminelle a ensuite progressivement évolué pour aboutir aujourd'hui à un échevinage complet, le jury et les juges professionnels statuant ensemble sur la culpabilité et sur la peine. De la même manière, depuis 1945, les mineurs sont jugés par des tribunaux pour enfants composés d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs citoyens choisis en raison de l'intérêt particulier qu'ils portent aux questions relatives à l'enfance

Le législateur a récemment introduit l'échevinage en matière correctionnelle. La loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 a ainsi permis qu'un tribunal correctionnel soit composé de deux magistrats professionnels et d'un juge de proximité.

Les membres du comité sont majoritairement favorables à l'échevinage en matière correctionnelle. Ils considèrent en effet que celui-ci rapproche les citoyens de leur justice en permettant d'une part à des magistrats non professionnels d'accéder à des fonctions judiciaires et d'autre part aux juges professionnels d'être en lien avec la société civile lors des délibérés. L'institution judiciaire s'ouvre ainsi sur le monde extérieur et fait notamment mieux connaître son fonctionnement. Le développement de l'échevinage permet également de dégager du temps supplémentaire pour les magistrats professionnels.

Le comité se prononce donc pour le développement du modèle existant aujourd'hui peu usité compte tenu notamment des difficultés pour recruter des juges de proximité.

Le comité est en revanche resté divisé quant à l'opportunité d'étendre le champ de l'échevinage en matière correctionnelle en instituant des formations de jugement comprenant une majorité de magistrats non professionnels. Cette évolution pourrait se traduire par un tribunal correctionnel composé d'un magistrat professionnel, d'un juge de proximité et d'un assesseur citoyen.

Les membres du comité qui se prononcent en faveur de cette extension de l'échevinage ne méconnaissent pas la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2005 qui a jugé que *« s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire »* afin de *« satisfaire au principe d'indépendance,*

indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi qu'aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ». Ils s'interrogent toutefois sur la portée de ce principe, dans la mesure où il n'a jamais été contesté que la cour d'assises ou le tribunal pour enfant, majoritairement composés de magistrats non professionnels, présentent des garanties suffisantes en termes d'indépendance et de capacité.

Les membres du comité défavorables à cette extension juridique de l'échevinage en matière correctionnelle considèrent le droit actuel comme satisfaisant.

En revanche, le comité se prononce contre l'introduction d'échevins en appel compte tenu du travail d'unification du droit devant être réalisé par les juridictions du second degré.

10^{ème} proposition

Renforcer les droits des parties civiles dans la phase de jugement

La victime dispose dans notre procédure pénale d'un véritable statut, tant durant la phase préparatoire au procès que durant la phase de jugement.

Devant une juridiction de jugement, la partie civile a droit à l'assistance d'un avocat, à la production de preuves, elle peut poser des questions, déposer des conclusions, interjeter appel et former un pourvoi contre les dispositions civiles des jugements et arrêts. La victime est considérée comme partie au procès.

Toutefois, certains droits ne lui sont pas ouverts et notamment celui de faire appel des dispositions pénales d'une décision judiciaire. Cette situation est déplorée par plusieurs associations de victimes qui estiment qu'il s'agit là d'une atteinte au principe de « l'égalité des armes ».

Le comité s'est donc interrogé sur l'opportunité d'élargir le droit d'appel de la partie civile. Il est apparu au cours des discussions que cette modification constituerait un changement profond de l'équilibre de notre procédure pénale et qu'elle poserait des problèmes pratiques difficilement solubles.

La justice pénale française a été initialement fondée sur un système accusatoire dans lequel le droit de poursuivre appartenait au particulier lésé par l'infraction. L'évolution historique a conduit progressivement à l'instauration d'un système inquisitoire fondé sur une accusation publique confiée à des fonctionnaires représentant le pouvoir social.

Du système de l'accusation privée il est demeuré un vestige, la possibilité pour la partie lésée, dans certaines situations, de mettre en mouvement l'action publique et de bénéficier ainsi des

règles de la procédure pénale afin d'obtenir une indemnisation de son dommage et d'éviter une dualité d'actions civiles et pénales.

Pour autant, la victime n'a qu'un rôle secondaire en ce qui concerne l'action publique. Ainsi que l'exprime l'article 1^{er} de notre code de procédure pénale, l'« exercice » de l'action publique appartient uniquement au ministère public. Seul ce dernier peut contester un acquittement ou demander une peine plus sévère, car il représente la société et il défend l'intérêt général. La victime est partie au procès pénal, mais elle exerce devant cette juridiction une action uniquement civile. En réalité, accorder à la victime le droit de faire appel sur le plan pénal revient à transformer celle-ci en un second accusateur. Le prolongement d'une telle réforme serait de permettre à la victime de requérir une peine lors de l'audience. Notre procédure pénale se rapprocherait alors de la justice privée.

Par ailleurs, en cas de pluralité de parties civiles lors d'un même procès, il serait difficile de trouver un principe satisfaisant en matière d'appel. Si les parties sont en désaccord, faudrait-il permettre à une seule victime de faire appel alors que les autres sont satisfaites de la décision ? Faudrait-il exiger l'unanimité des parties civiles et, en cas d'opposition d'une des parties, rendre celle-ci responsable de l'absence de procès en appel ?

A la majorité, le comité rejette donc l'hypothèse d'un élargissement du droit d'appel des parties civiles aux dispositions pénales d'un jugement ou d'un arrêt. Il note sur ce point que la comparaison de la législation française avec les systèmes juridiques européens fait apparaître que notre procédure pénale accorde déjà une place importante à la victime¹.

A défaut d'un élargissement du droit d'appel des victimes, il a été proposé qu'une association de victimes puisse saisir le parquet afin que celui-ci forme appel. En cas de refus, le procureur serait dans l'obligation de statuer par une décision motivée insusceptible de recours. Cette suggestion n'a pas été retenue par la majorité du comité.

En revanche, le comité souhaite formuler deux propositions tendant à accroître les droits des victimes lors de la phase de jugement.

Premièrement, en matière d'appel, le comité propose l'obligation d'aviser la partie civile de la date d'audience, même s'il n'a pas été formé appel des dispositions civiles. Actuellement, dans une telle hypothèse, la partie civile n'est pas informée de la date d'audience et peut donc, en dépit de sa volonté contraire, être absente lors de l'audience. La modification proposée garantira mieux les droits des victimes ; elle s'inscrit dans la continuité de l'article préliminaire du code de procédure pénale qui dispose que « *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute la procédure pénale* ».

¹ Dans les systèmes de « common law », la victime n'est pas partie au procès pénal. En Italie, en Allemagne ou aux Pays-Bas, la victime dispose du droit de se constituer partie civile uniquement dans certaines hypothèses et son appel ne peut porter que sur les dispositions civiles d'une décision. Seul le système espagnol accorde une place plus importante à la victime : le principe de « l'accusation populaire » permet à la victime lésée de disposer de l'action civile, comme de l'action publique. La victime peut requérir des peines et interjeter appel en ce qui concerne les intérêts civils mais aussi sur l'action publique.

Deuxièmement, le comité recommande qu'une victime puisse demander au parquet, lorsqu'elle n'a pas été avisée de la date d'audience au cours de laquelle il a été statué sur des faits la concernant, de citer l'auteur des faits devant la juridiction pénale afin qu'il soit statué sur les intérêts civils. Une disposition similaire existe dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité lorsque la victime n'a pas été avisée de l'audience d'homologation. La modification proposée permettra de mieux garantir les droits des victimes et de leur faire bénéficier des règles de la procédure pénale lorsque l'institution judiciaire a manqué à son obligation d'information.

Ces propositions, complétées par celles formulées plus spécifiquement en matière d'assises (cf infra proposition n° 11), permettront de renforcer les droits des parties civiles lors de la phase de jugement.

11^{ème} proposition

Moderniser la cour d'assises et améliorer les garanties entourant la procédure criminelle

La cour d'assises est une juridiction originale par sa composition, l'étendue de sa compétence et par son fonctionnement ; elle constitue, exemple unique dans l'organisation judiciaire française, une juridiction temporaire.

La procédure suivie devant cette juridiction est également particulière, puisqu'elle se caractérise par un formalisme précis tendant, entre autres, à garantir la solennité des débats. Cette spécificité s'explique par des raisons à la fois historiques et juridiques.

La cour d'assises est chargée de juger les auteurs des infractions les plus graves et les plus sévèrement punies. Composée de magistrats professionnels et de jurés, elle est considérée comme une émanation du peuple souverain. Mais surtout, cette juridiction pouvait jusqu'en 1981 prononcer la peine de mort et, jusqu'en 2001, elle jugeait sans appel.

Malgré plusieurs réformes ponctuelles, la procédure criminelle a peu évolué et, depuis de nombreuses années, l'éventualité d'une réforme plus globale est envisagée.

La procédure actuelle, assurance pour certains du meilleur procès pénal possible, paraît à d'autres plus dangereuse que protectrice. En outre, on constate depuis plusieurs années, dans un certain nombre de ressorts, des délais d'audiencement qui nuisent à la qualité de la justice et induisent parfois des détentions provisoires d'une longueur excessive.

Le comité s'est donc interrogé sur la nécessité de réformer la cour d'assises et la procédure criminelle.

Lors des débats, deux questions d'ordre général ont été abordées à titre liminaire.

D'une part, il a été envisagé de modifier la composition des cours d'assises afin d'alléger leur fonctionnement. La cour d'assises du premier degré serait ainsi remplacée par un tribunal criminel, comprenant un nombre moindre de jurés, soumis à une procédure plus souple et moins formaliste que la procédure actuelle. En appel, la cour d'assises actuelle serait maintenue.

Il ne s'est pas dégagé de majorité au sein du comité sur cette proposition. Une partie des membres s'y est déclarée favorable tandis que l'autre partie a jugé une telle évolution inopportune, certains estimant notamment que toute réduction du nombre des jurés constituait un recul démocratique inacceptable.

D'autre part, les membres du comité se sont interrogés sur la nécessité de maintenir un principe cardinal de la procédure d'audience en matière criminelle : l'oralité des débats. Une très large partie des spécificités de la procédure criminelle découle de ce principe. S'il ne fait pas l'objet d'un article spécifique dans le code de procédure pénale, on en trouve l'expression dans plusieurs de ses dispositions telles que celles régissant l'audition des témoins ou imposant que toute pièce écrite soit soumise à un débat oral.

Le comité a estimé que ce principe devait être conservé. Toutefois, il lui est apparu qu'il pouvait être dérogé à certaines applications de ce principe qui ne se justifient plus aujourd'hui.

Sans remettre en cause les fondements de la cour d'assises, le comité formule plusieurs propositions tendant à renforcer les garanties entourant le procès d'assises mais aussi le caractère contradictoire et l'efficacité de la procédure.

1. Le renforcement des garanties entourant le procès d'assises

a. L'obligation de motiver les arrêts d'assises

Dans les domaines délictuels et contraventionnels, le juge répressif doit fonder sa décision sur les preuves qui lui sont apportées lors des débats et, sous le contrôle de la cour de cassation, il est soumis à la double obligation de motivation de sa décision et de cohérence de sa motivation.

En matière criminelle, la loi n'impose pas les mêmes obligations aux juges puisque l'article 353 du code de procédure pénale indique que « *la loi ne demande pas compte aux juges des moyens par lesquels ils se sont convaincus (...) La loi ne leur fait que cette seule question, qui renferme toute la mesure de leur devoir : « Avez-vous une intime conviction ? »* ».

Cette spécificité de la procédure criminelle est critiquable.

Sur le plan des principes, la motivation constitue une garantie contre l'arbitraire du juge. Sur un plan pratique, une décision de justice est beaucoup mieux acceptée, que ce soit par l'accusé

en cas de condamnation ou par la partie civile en cas de relaxe, si les parties en comprennent les raisons.

Notre procédure pénale, en privant de motivation les décisions rendues pour les infractions les plus graves, présente un certain illogisme. Cette particularité s'explique en réalité par des raisons historiques. Lorsque le jury fut introduit en 1791 pour juger des faits criminels, il fut considéré que, par son intermédiaire, c'était le peuple qui jugeait. Pour les révolutionnaires, le jury était donc souverain et infaillible, ce qui justifiait l'absence de recours contre les décisions des cours d'assises et l'absence de motivation.

Cette conception du jury a été très largement remise en cause par la loi du 15 juin 2000 qui a introduit l'appel des décisions criminelles. Cette réforme ne s'est cependant pas accompagnée d'une véritable réflexion sur la fonction du jury. Pour certains juristes, en permettant l'appel des décisions criminelles, la loi du 15 juin 2000 a en réalité mis fin à la fiction du peuple rendant la justice en cour d'assises. Dans ces conditions, il n'est plus possible de justifier sur un plan théorique l'absence de motivation en matière criminelle. Il est également difficilement compréhensible que la cour d'assises d'appel n'ait pas connaissance de la motivation ayant fondé la décision de la cour d'assises de première instance. Le projet de réforme présenté en 1996 par le Garde des Sceaux introduisait d'ailleurs une ébauche de motivation en même temps qu'il prévoyait la possibilité d'un appel.

En plus de cette évolution, le comité note que l'absence de motivation des décisions d'assises est susceptible de constituer une violation du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg a consacré l'obligation d'une motivation sans en faire toutefois un principe absolu. Dans l'affaire *Papon*¹, la Cour a ainsi indiqué que « *l'exigence de motivation doit aussi s'accommoder de particularités de la procédure, notamment devant les cours d'assises où les jurés ne doivent pas motiver leur intime conviction* ». Cependant, une décision plus récente de la Cour condamnant la Belgique en raison du défaut de motivation d'un arrêt de cour d'assises pourrait être l'amorce d'un revirement sur cette question. La Cour indique notamment dans cette décision que la cour d'assises belge aurait dû mentionner les principales raisons qui l'ont convaincue de la culpabilité de l'accusé². Si cette évolution se confirme, la procédure criminelle française sera inévitablement considérée sur cette question comme violant la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, certains auteurs relèvent que cette particularité procédurale est également contestable au regard de la présomption d'innocence édictée par l'article 6§2 de la convention et du protocole n°7 ratifié par la France, lequel implique que la décision judiciaire examinée par la juridiction supérieure soit motivée³.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les membres du comité estiment que la motivation des arrêts de cours d'assises est une évolution non seulement souhaitable, mais sans doute inéluctable. Cette obligation de motivation s'imposera bien évidemment tant en première instance qu'en appel.

¹ CEDH 15/11/2001, Papon c/France

² CEDH 13/1/2009, Taxquet c/ Belgique

³ S.Guinchard et J.Buisson, Procédure pénale, n°528

Les membres du comité sont conscients des difficultés pratiques découlant de cette modification. En effet, afin de conserver au principe de l'oralité toute sa signification, le délibéré en matière criminelle obéit à des règles spécifiques puisque la cour entre en délibération immédiatement à l'issue des débats et que la décision doit être rendue après la délibération menée sans interruption. Dans ces conditions, il pourra être difficile d'élaborer une motivation dans un temps qui sera nécessairement limité. La difficulté sera d'autant plus grande qu'une même affaire peut comprendre un nombre important d'accusés et qu'il faudra que les douze ou quinze personnes composant la cour d'assises élaborent ensemble cette motivation.

Deux solutions avaient été envisagées lors de la discussion du projet de loi de réforme de la procédure criminelle en 1996 et 1997. Le gouvernement avait proposé que la cour motive ses décisions en résumant les principales raisons par lesquelles elle s'était convaincue. Cette motivation, rédigée par le président ou l'un de ses assesseurs, pouvait intervenir dans un délai maximum de quinze jours après le prononcé de la décision. Pour sa part, le Sénat avait envisagé une motivation non littérale mais résultant de réponses à des questions précises portant sur des éléments de preuve. La juridiction devait ainsi, préalablement au vote sur la culpabilité, délibérer et voter sur les éléments de preuve.

Certains membres du comité s'opposent à l'introduction de la motivation des décisions criminelles car ils estiment qu'une telle évolution signifierait *in fine* la fin du jury populaire. Ils considèrent que la motivation d'un arrêt, exercice technique qui suppose des connaissances juridiques, renforcera très fortement l'influence des magistrats professionnels. Ils jugent également que le principe de l'intime conviction est difficilement compatible avec une réelle motivation par des jurés.

b. La possibilité pour les assesseurs et le jury d'avoir accès au dossier de la procédure

Compte tenu du principe d'oralité des débats, seul le président dispose du dossier de la procédure. S'il l'estime utile, il peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, soumettre durant les débats des pièces du dossier aux assesseurs et aux jurés.

Le comité propose à l'unanimité que soit modifié ce principe. Il considère que les assesseurs et les jurés doivent statuer dans les meilleures conditions possibles et souhaite qu'ils puissent à tout moment, et ce jusqu'à la clôture des débats, avoir accès à toute pièce du dossier.

c. La retranscription ou l'enregistrement des procès d'assises

En matière criminelle, le code de procédure pénale pose comme principe que le procès verbal des débats ne doit mentionner ni les réponses de l'accusé, ni le contenu des dépositions.

Le comité recommande la suppression de ce principe et propose au contraire qu'il soit rendu compte des débats dans les notes d'audience ou que les débats soient retranscrits par sténotypie.

Ces retranscriptions seront particulièrement utiles dans la mesure où les procès d'assises sont maintenant susceptibles d'appel et seront indispensables si les arrêts d'assises sont motivés.

La juridiction d'appel pourra ainsi avoir une connaissance exacte des propos tenus en première instance.

Afin de compléter cette mesure, le comité recommande également qu'il soit procédé à l'enregistrement audiovisuel ou simplement audio des débats lors des procès d'assises. Il s'agit actuellement d'une simple faculté peu utilisée. Le comité propose qu'elle devienne une obligation, sauf lorsqu'il sera fait application de la procédure simplifiée en cas de reconnaissance de culpabilité.

Les enregistrements pourront être utilisés lors du procès d'appel en cas de contestation par une des parties des propos tenus lors du premier procès. Ils seront également particulièrement utiles en cas de procédure de révision. La commission de révision des condamnations pénales souligne depuis plusieurs années la difficulté de sa tâche en raison notamment de l'absence d'enregistrement des audiences.

En revanche, le comité s'oppose à tout élargissement des possibilités d'enregistrement à des fins autres que judiciaires.

2. Un renforcement du principe du contradictoire dans le procès d'assises

La réforme générale du déroulement de l'audience proposée par le comité, qui s'appliquera bien évidemment aux procès d'assises, constitue un premier renforcement du contradictoire.

Le comité souhaite proposer trois autres mesures spécifiques à la cour d'assises.

a. L'attribution à la partie civile d'un droit de récusation des jurés d'assises

Le comité est favorable à un renforcement du principe du contradictoire lors de la formation du jury de jugement. Le droit de récusation, qui existe depuis l'institution du jury en 1791, appartient en effet uniquement à l'accusé et au ministère public. La partie civile n'est pas, sur ce point, considérée comme une véritable partie.

La majorité des membres du comité relève que cette exclusion est difficilement compréhensible pour la partie civile qui, dès le début du procès, peut avoir le sentiment d'être mise hors du jeu judiciaire. Les membres considèrent qu'il est légitime qu'elle puisse intervenir dans la constitution du jury dans la mesure où celui-ci va se prononcer sur la culpabilité de l'accusé. Le comité propose donc, à la majorité, que la partie civile dispose d'un droit de récusation lors de la formation du jury d'assises.

b. Le contradictoire dans l'exposé des charges initial

Les membres du comité considèrent que la lecture de l'acte d'accusation par le greffier en début d'audience est inopportune. Cette formalité apparaît inutile et fastidieuse dans certains cas et représente en tout état de cause une rupture du principe du contradictoire puisque l'acte d'accusation expose essentiellement les charges pesant sur l'accusé.

Compte tenu de la transformation de la phase d'instruction, la poursuite devant la cour d'assises sera normalement exercée par le ministère public. Dans ces conditions, il n'appartiendra ni au siège, ni au greffe, d'exposer les éléments ayant motivé la poursuite. Le comité propose de supprimer cette formalité, l'audience débutant par un résumé des charges par le parquet, les autres parties pouvant ensuite répliquer et, pour la défense, résumer éventuellement les éléments à décharge.

c. La modification du discours adressé par le président aux jurés après la formation du jury

Pour des raisons symboliques, le comité propose à la majorité de modifier le discours adressé par le président aux jurés après la formation du jury en remplaçant dans l'article 304 du code de procédure pénale les mots « de ne trahir ni les intérêts de l'accusé, ni ceux de la société qui l'accuse, ni ceux de la victime » par les mots « de ne trahir ni les intérêts des parties en cause, ni ceux de la société ».

3. Une procédure criminelle plus efficace

En 2006 les cours d'assises ont prononcé 2516 arrêts.

Le délai moyen de traitement d'une affaire criminelle par la justice, soit le délai entre le début de l'instruction et l'audience, est de trois ans, dont un peu plus de dix mois entre la fin de l'instruction et l'audience¹.

Ces chiffres ont peu varié au cours des dernières années. Toutefois, la durée de l'audiencement d'une affaire criminelle connaît de fortes variations d'une juridiction à une autre et selon que l'accusé est détenu ou non.

En cas d'appel, la durée de la procédure, soit le délai entre la date de l'arrêt de la cour d'assises de premier ressort et la date de l'arrêt de la cour d'assises d'appel, est en moyenne de dix-sept mois.

L'ensemble des membres du comité considère que ces délais sont trop importants. La réforme de la phase préparatoire du procès pénal devrait permettre de réduire les délais d'enquête ; il est nécessaire de réduire également les délais d'audiencement.

Pour atteindre cet objectif, le comité a envisagé plusieurs solutions.

a. Une modification des règles entourant la correctionnalisation ou une véritable reconnaissance de la pratique de la correctionnalisation

Les statistiques concernant les condamnations prononcées par les cours d'assises font apparaître une réalité bien connue des praticiens : elles jugent en premier lieu des affaires sexuelles. Ainsi, en 2006, 47 % des condamnations prononcées pour des crimes portaient sur des affaires sexuelles. En comparaison, la même année, seulement 14 % des condamnations prononcées pour des faits délictuels étaient relatives à des infractions sexuelles.

¹ Les chiffres mentionnés dans ce développement sont issus de l'Annuaire statistique de la Justice, édition 2008.

Les mêmes statistiques montrent que, pour des faits de viol aggravé ou de viol sans circonstance aggravante commis concomitamment à d'autres infractions, la peine prononcée, dans environ 75 % des cas, est inférieure ou égale à dix ans. Ce taux est de 83 % lorsqu'il s'agit d'un viol sans circonstance aggravante commis en tant qu'infraction unique.

Aussi, afin d'éviter l'encombrement des cours d'assises par des affaires se concluant par une peine d'un quantum correctionnel, le comité s'est-il interrogé sur l'opportunité de correctionnaliser le crime de viol ou de consacrer par la loi la « correctionnalisation judiciaire ».

A l'unanimité, le comité rejette l'hypothèse d'une disqualification de ces crimes, considérant notamment que certaines affaires de viol sans circonstance aggravante peuvent justifier une peine supérieure à dix ans.

A la majorité de ses membres, le comité se prononce en faveur du maintien du système actuel de « correctionnalisation judiciaire ». Une même qualification peut recouvrir des comportements très différents et le système actuel apporte la souplesse nécessaire au traitement des infractions sexuelles.

Une minorité des membres exprime toutefois une opinion contraire et juge nécessaire une reconnaissance de la correctionnalisation par la loi. Il est en effet apparu, au cours des débats, qu'un des freins à cette correctionnalisation résidait dans la volonté de la victime de voir l'auteur des faits expressément condamné pour viol, indépendamment de la peine prononcée.

Or, actuellement, lorsque la victime donne son accord pour une correctionnalisation, les faits sont poursuivis sous la qualification d'agression sexuelle, éventuellement aggravée, et la condamnation est bien évidemment prononcée de ce chef. Afin de légitimer le processus de correctionnalisation, une minorité des membres du comité souhaite donc que des faits de viol puissent, si la victime le demande, être jugés par le tribunal correctionnel, mais avec la qualification de viol, la peine maximale étant alors de dix ans.

b. Un allègement de la procédure d'assises en cas de reconnaissance de sa culpabilité par l'accusé

Outre les modifications ponctuelles qu'il propose d'y apporter, le comité estime que la procédure d'assises pourrait varier en fonction de la reconnaissance ou non des faits par l'accusé. Il ne semble en effet pas cohérent que cette procédure obéisse aux mêmes règles dans les deux hypothèses, car il peut être inutile de consacrer une large partie de l'audience à un débat sur la matérialité des faits lorsque ceux-ci ne sont pas contestés.

Toutefois, compte tenu de la gravité des faits jugés par les cours d'assises et de l'importance des débats pour les victimes, il a été considéré que la nouvelle procédure simplifiée ne pouvait être similaire à celle dite de « comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité » (CRPC) existant en matière correctionnelle. Cette procédure exclut en effet tout débat lors de l'audience d'homologation, que ce soit sur les faits ou la peine. Extrêmement rapide, elle ne s'applique pas au jugement d'un crime.

Le comité propose donc, à la majorité de ses membres, l'instauration d'une procédure simplifiée originale en cas de reconnaissance de culpabilité en matière criminelle.

Dans cette hypothèse, et contrairement à ce qui est prévu en matière correctionnelle pour la CRPC, une véritable audience aura lieu en présence de l'accusé et de la victime. Au cours de cette audience, la cour s'assurera du caractère fondé de la reconnaissance de culpabilité mais sans qu'il y ait un débat sur cette question, ni d'audition de témoins ou d'experts tendant uniquement à démontrer la culpabilité de l'accusé. En revanche, un débat aura lieu s'agissant de la peine qui devra être prononcée. Les parties pourront citer des témoins pour éclairer la cour sur la personnalité de l'accusé.

En cas d'application de cette procédure, la peine maximale encourue par l'accusé sera minorée. Toutefois, la nouvelle procédure ne sera pas applicable à tous les crimes, des exclusions devant être prévues en fonction de la nature des faits (ex. crime de tortures commises de manière habituelle sur un mineur de quinze ans) ou de la peine encourue (ex. réclusion à perpétuité).

Une minorité s'oppose à la réduction de la peine encourue.

Pour entraîner le bénéfice de la procédure simplifiée, la reconnaissance de culpabilité devra intervenir préalablement à l'audience, l'accusé étant alors nécessairement assisté de son avocat.

Le choix de cette procédure simplifiée ne pourra intervenir en appel que si elle a été mise en œuvre en première instance.

c. L'extension de la notion d'arrêt contradictoire ou la restriction des cas de défaut en matière criminelle

La procédure de défaut criminel a été réformée par la loi du 9 mars 2004 « portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité » et elle constitue aujourd'hui une sorte de compromis entre la procédure de défaut correctionnel et l'ancienne procédure de contumace.

Elle s'applique lorsqu'un accusé est en fuite ou absent à l'ouverture des débats, mais également lorsque, présent au début de l'audience, il prend la fuite durant les débats¹.

Toutefois, les condamnations prononcées par défaut criminel ne sont jamais exécutées, elles ont uniquement pour effet de substituer au délai de prescription de l'action publique celui de la peine. Si le condamné est arrêté ou se constitue prisonnier, il devra à nouveau être jugé. En conséquence, si un accusé prend la fuite avant la fin des débats, l'entier procès devra nécessairement être recommencé².

¹ En application de l'article 379-2 du code de procédure pénale, cette procédure n'est pas applicable à un accusé en détention provisoire refusant de comparaître.

² Le président peut décider de suspendre les débats si le retour de l'accusé est susceptible d'intervenir rapidement.

Le comité estime que cette disposition constitue un facteur de ralentissement important de la procédure criminelle et il propose de modifier la notion de défaut criminel pour admettre que l'arrêt de la cours d'assises est contradictoire dès lors que l'accusé est présent en début d'audience.

Le comité note, dans le même sens, que lors de l'introduction de l'appel en matière criminelle, le législateur a exclu la procédure de défaut devant la cour d'assises d'appel. En application de l'article 380-11 du code de procédure pénale, si l'accusé appelant prend la fuite avant l'ouverture de l'audience ou au cours de son déroulement, son appel est caduc.

Le comité s'est également interrogé sur l'opportunité de permettre la poursuite d'un procès criminel en appel, lorsque l'accusé appelant a volontairement quitté les débats.

La poursuite d'un procès dans ces conditions peut certes s'avérer difficile. Le comité estime toutefois que le fait pour un accusé ou un prévenu de ne pas comparaître fait partie des droits de la défense, celui-ci disposant du droit de revenir à tout moment dans la salle d'audience. Le comité souligne également que, si la loi fait dépendre la poursuite d'un procès de la présence ou non de l'accusé, cela signifie symboliquement que ce dernier a la disposition de l'audience. Le comité considère donc que lorsqu'un accusé ou un prévenu choisit ce mode de défense, le procès doit aller à son terme.

*
* *

Les propositions précédemment énoncées tendaient à réformer soit la phase préparatoire du procès pénal, soit la phase de jugement. Le comité souhaite également formuler une proposition de simplification ayant vocation à s'appliquer à ces deux phases procédurales.

12^{ème} proposition

L'harmonisation des délais de procédure

Les conditions de délai constituent un des éléments essentiels de la procédure pénale, tant dans la phase de poursuite que dans la phase de jugement. Il existe dans le code de procédure pénale une multitude de délais qui se différencient aussi bien dans leur durée que dans leur mode de computation.

Cette variété est dans une certaine mesure bien évidemment indispensable dans la mesure où des situations différentes justifient des délais différents. Toutefois, l'existence de délais

multiples est parfois uniquement le fruit de l'évolution législative et ne constitue pas une nécessité.

Ainsi, en matière de recours, le code de procédure pénale prévoit de nombreux délais différents qui déterminent le temps dont disposent les parties pour former leur recours ou celui dont disposent les juridictions pour statuer.

Les exemples sont nombreux, aussi bien dans la phase préparatoire que dans la phase décisive :

- le parquet doit former appel d'une ordonnance du juge d'instruction dans les cinq jours alors que les parties disposent d'un délai de dix jours ;
- la chambre de l'instruction doit se prononcer dans les dix jours en cas d'appel d'une décision de placement en détention, dans les quinze jours en cas d'appel d'un refus de mise en liberté, dans les vingt jours si la personne placée en détention souhaite comparaître ;
- le délai pour former appel d'un jugement est de dix jours pour les parties, de deux mois pour le procureur général tandis que le délai pour se pourvoir en cassation est de cinq jours.

Dans le cadre d'une réforme globale de la procédure pénale, la recherche d'une harmonisation de l'ensemble des délais de procédure serait opportune et de nature à renforcer la sécurité juridique.

En ce qui concerne les exemples sus mentionnés, il pourrait ainsi être prévu un délai unique de dix jours pour former appel d'une ordonnance, d'un jugement ou se pourvoir en cassation. Dans un souci de simplification, mais aussi afin de tirer les conséquences d'une récente condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, ce délai de dix jours devrait s'appliquer également à l'appel du procureur général. En revanche le comité juge nécessaire de maintenir les règles particulières encadrant le pourvoi dans l'intérêt de la loi, et notamment l'absence de délai pour former ce pourvoi.

La chambre de l'instruction, éventuellement nommée chambre de l'enquête et des libertés, pourrait disposer d'un délai de dix jours en cas d'appel d'une décision de placement en détention et de vingt jours en cas d'appel d'un refus de mise en liberté.

De la même manière, les membres du comité regrettent la multiplicité des règles en matière de computation des délais : certains délais sont prévus en jours, d'autres en jours ouvrables, d'autres en jours francs.

Là encore, le comité considère qu'une règle unique devrait être appliquée pour le calcul de l'ensemble des délais de procédure, ainsi que pour la fixation du point de départ de ces délais.

Chapitre III : La phase exécutoire du procès pénal

Le comité a décidé de ne pas formuler de propositions quant à la phase d'exécution des peines.

Plusieurs lois récentes ont modifié les règles en matière d'exécution des peines : les lois des 12 décembre 2005 et du 10 août 2007 relatives à la récidive et la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Des travaux législatifs en cours doivent également réformer assez largement l'équilibre de cette phase pénale : le projet de loi pénitentiaire voté en première lecture par le Sénat le 6 mars 2009, le projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale déposé à l'Assemblée Nationale.

Dans ces conditions, le comité juge préférable en l'état de ne pas proposer de nouvelles réformes.

En revanche, le comité souligne la nécessité qu'un bilan de ces nouvelles lois soit réalisé dans un délai d'environ deux ans.

Conclusion

Les propositions qui précèdent concernent la procédure pénale.

Le comité était également invité à réfléchir sur le droit pénal.

Après s'être informé, il a largement débattu de cette partie de sa mission.

En particulier il s'est interrogé sur un éventuel regroupement, dans un seul et même code, de l'ensemble des incriminations existantes ainsi que sur les moyens de rationaliser la pénalisation des dispositions légales et réglementaires afin de proposer toute dépenalisation utile ou tout autre mode de sanction.

Des propositions récentes, contenues dans les rapports des commissions présidées par le Premier Président Jean-Marie Coulon et par le Recteur Serge Guinchard, concernent directement certains aspects de la mission du comité. Mais de nombreux autres champs d'application du droit pénal, tels le droit pénal du travail ou de l'environnement, méritent également un travail de mise en ordre et de mise en cohérence.

Le code pénal, entré en vigueur en 1994 après une vingtaine d'années de travaux préparatoires, est certes un code récent. Il n'a cependant pas répondu à toutes les attentes de clarté et de cohérence et n'offre pas toute la sécurité juridique particulièrement nécessaire en ce domaine.

Le comité considère, qu'en l'état, un travail technique préalable d'inventaire, de tri et de regroupement s'impose. Il est en effet nécessaire de disposer d'une vision d'ensemble de notre droit pénal pour en étudier tous les aspects, identifier ses traits majeurs et les grandes tendances de son évolution, y relever toutes les incohérences, les doubles emplois et les dispositions tombées en désuétude.

Il s'agit d'un travail considérable, qui doit être mené à temps plein pendant une longue période de temps par une équipe de juristes utilisant les moyens de l'informatique.

En effet, ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous, le nombre des incriminations pénales en vigueur s'élève au nombre impressionnant de 10 249. Seuls 2 486 crimes, délits et contraventions figurent dans le code pénal ; les autres, 7 763 incriminations, sont prévues par d'autres codes ou textes non codifiés.

	Total	Infractions réprimées par le code pénal	Infractions hors code pénal	Dont Infractions réprimées par un texte non codifié
Crimes	536	466 (87%)	70 (13%)	2 (0,4%)
Délits	5472	1830 (33,45%)	3642 (66,55%)	599 (11%)
Contraventions	4241	190 (4,5%)	4051 (95,5%)	1379 (32,5%)
Dont 5 ^{ème} classe	1967	103 (5,2%)	1864 (94,8)	800 (41%)
TOTAL	10249	2486 (24,3%)	7763 (75,7%)	1980 (19,3%)

Plusieurs milliers de ces infractions ne sont pas utilisées¹.

C'est pourquoi le comité suggère que ce travail préalable d'inventaire soit effectué avant toute réflexion approfondie et conceptuelle sur le droit pénal nécessaire à notre temps.

Toutefois le comité est favorable à un double travail de clarification consistant, d'une part, à faire figurer dans le code pénal des infractions éparses dans d'autres codes, susceptibles d'être commises par le plus grand nombre (utilisation de moyens de paiement, tromperies travail clandestin,...) et, d'autre part, à regrouper dans un nouveau code toutes les dispositions existantes concernant les modalités d'exécution des peines.

Le comité a également souhaité rappeler l'extrême importance, au regard du respect des droits fondamentaux, du principe de la légalité qui impose une définition précise des infractions et des sanctions ainsi qu'une interprétation stricte de la loi pénale.

A cet égard la Constitution et les engagements internationaux de notre pays, en particulier en Europe, prévoient des recours devant le Conseil constitutionnel et les juridictions européennes qui imposent au législateur et au juge une vigilance accrue.

*
* *

Les propositions formulées par le comité entraîneront des modifications majeures dans le fonctionnement de notre justice pénale. C'est pourquoi, les membres du comité souhaitent souligner que leur mise en œuvre ne pourra être effective qu'après un délai estimé à deux ou trois ans. En effet, il devra être mené des actions approfondies de formation envers les acteurs judiciaires et un travail important de la Chancellerie devra être réalisé, tant pour des questions d'affectation des magistrats que pour des problèmes plus pratiques liés aux questions informatiques et immobilières.

¹ Sur les 10249 incriminations recensées, 7975 peuvent donner lieu à une condamnation inscrite au casier judiciaire. Or l'exploitation des données du casier judiciaire fait apparaître qu'entre 2005 et 2007, seules 3919 incriminations ont donné lieu à une condamnation inscrite au casier.

Par ailleurs, le comité recommande que certaines de ses propositions, parmi lesquelles la modification du déroulement de l'audience ou la motivation des arrêts d'assises, fassent l'objet d'expérimentations, et ce conformément à l'article 37-1 de la Constitution.

*
* *

Le comité considère que l'ensemble de ses propositions permettra à la justice pénale d'être simple pour les praticiens, lisible pour les justiciables, respectueuse des droits des mis en cause et des victimes, et, d'une manière générale, des libertés individuelles.

Le schéma procédural préconisé renforcera les possibilités d'accès au contradictoire dans la phase préparatoire au procès en ne liant plus ce contradictoire à une procédure spécifique telle que l'était l'instruction. Il permettra ainsi à un mis en cause de devenir partie et d'avoir accès au dossier de l'enquête sans que cela entraîne un allongement des délais de la procédure.

Ces modifications s'accompagneront d'une véritable rupture en ce qui concerne les mesures coercitives dans la phase d'enquête avec notamment la présence et le rôle accrus de l'avocat lors de la garde à vue et une détention provisoire d'une durée fortement réduite.

Elles s'accompagneront également d'une nouvelle transparence avec la suppression du secret de l'instruction.

Le comité considère que la mise en œuvre de ces propositions introduira ainsi dans notre droit ce qui a pu être appelé un « habeas corpus à la française ».

Toutefois, la réforme envisagée par le comité est plus vaste et tend à instaurer une procédure pénale fondée sur un nouvel équilibre.

En effet, les propositions formulées modifient le rôle des acteurs fondamentaux de la justice pénale.

Elles clarifient tout d'abord le rôle du juge en le recentrant sur sa fonction juridictionnelle.

Elles rénovent ensuite le rôle du ministère public, qui agissant à charge et à décharge, sera l'unique directeur d'enquête, l'autorité naturelle de poursuite, et l'accusateur à l'audience.

Elles étendent également les droits de la défense en permettant à celle-ci d'exercer pleinement son rôle durant l'enquête et le jugement

Elles confortent enfin une des spécificités de la procédure française en attribuant aux victimes un véritable statut dans la phase préparatoire au jugement et en renforçant leurs droits dans la phase décisive.

Ce nouvel équilibre garantira le respect des libertés individuelles dans l'ensemble de la justice pénale. Ainsi, les propositions du comité permettront l'aboutissement d'une évolution originale de la procédure française, ni accusatoire ni inquisitoire, mais contradictoire.

Annexe I

Le Premier Ministre

Le Président de la République

Paris, le

Monsieur l'Avocat Général,

Nous vous remercions vivement d'avoir bien voulu accepter la présidence d'un comité de réflexion tendant à redonner aux codes pénal et de procédure pénale la cohérence qui leur fait aujourd'hui défaut, en veillant à ce que ces codes rénovés répondent à la fois aux exigences d'une lutte plus efficace contre toutes les formes de délinquance et à un respect accru des droits des mis en cause et des victimes.

La révision d'ensemble du code pénal de 1810 opérée par les lois de juillet 1992 est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1994.

Ce recul de plus de 13 ans permet de constater que le code pénal ne regroupe pas, alors que ce devrait être son objet, l'ensemble des incriminations existantes, certaines figurant dans d'autres codes. C'est notamment le résultat du vote antérieur ou postérieur de dispositions pénales dans diverses lois sans lien avec la justice pénale (consommation, agriculture...).

Ce foisonnement s'est parfois effectué au détriment de l'utilité même des sanctions pénales. De plus, peut être relevée l'absence de cohérence entre les quantités et les natures des peines des multiples infractions créées par ces textes.

Il est désormais indispensable de proposer une vision d'ensemble du droit pénal afin de donner au code pénal la cohérence dont il a besoin.

Ce travail devra également envisager, à la suite des travaux réalisés par les commissions présidées par Messieurs Coulon et Guinchard, la question du maintien dans un code pénal complet de certaines incriminations dont l'utilité peut aujourd'hui apparaître discutable.

.../...

Monsieur Philippe LEGER

Ancien Avocat Général à la Cour de Justice des Communautés Européennes

Le code de procédure pénale a été modifié à de nombreuses reprises depuis la réforme du code d'instruction criminelle de 1957, ces modifications parfois importantes s'étant multipliées ces dernières années, puisque l'on compte en moyenne une réforme de ce code chaque année au cours des vingt dernières années.

Cette succession de réformes s'explique très largement par la nécessité d'apporter des réponses ponctuelles aux Français après des événements judiciaires qui les ont fortement marqués. Les propositions formulées par la commission d'enquête parlementaire chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau en sont l'illustration récente la plus évidente.

De l'enquête initiale à l'exécution des peines en passant par l'entraide pénale internationale, les règles de procédure pénale ont toutes été modifiées, modifications qui sont traduites par une complexification de leur rédaction, source de potentielles erreurs de procédure.

Les évolutions du code de procédure pénale, qui ont conduit à la fois à un renforcement des droits de la défense et une adaptation des moyens procéduraux aux nouvelles formes de criminalité, justifient qu'un travail de mise en cohérence soit effectué, qui tiendra compte des exigences conventionnelles, communautaires et constitutionnelles qui s'imposent à la France du XXI^e siècle.

Dans ces conditions, vous vous attacherez à dégager les lignes d'un code pénal et d'un code de procédure pénale rénovés, qui répondront à la fois à l'exigence de protection des droits des personnes mises en cause (en introduisant notamment dans notre droit la procédure de l'habeas corpus), qui donnera aux victimes toute leur place à toutes les phases de la procédure et qui permettra aux services enquêteurs ainsi qu'à la justice de disposer des outils les plus efficaces pour lutter contre la délinquance et la récidive. Vous vous inspirerez, dans cet objectif, des réformes récemment intervenues chez nos voisins européens, en identifiant les dispositifs textuels ou les pratiques qui pourraient faire l'objet d'une adaptation en France.

Le comité que vous présiderez formulera en outre toutes les propositions visant à :

- redonner leur lisibilité aux règles de droit pénal et de procédure pénale, en les simplifiant, en les homogénéisant, en précisant le rôle et les prérogatives des différents acteurs de la procédure, en améliorant les droits de la défense, les modalités d'enquête, les modalités de réponse pénale, les règles de poursuite, d'instruction, de jugement et d'exécution des peines.
- rationaliser la pénalisation des dispositions légales ou réglementaires en envisageant les dépenalisations et les déjudiciarisation utiles. Pour chaque projet de dépenalisation, vous identifierez le mode de régulation permettant de suppléer la sanction pénale.

Le comité sera constitué de personnalités aux expériences diverses (universitaires, représentants d'associations de victimes, d'avocats, magistrats) qui accepteront de mettre leur connaissance et leur esprit d'innovation à votre disposition.

Vous veillerez à ce que l'ensemble de vos propositions fasse l'objet d'une traduction concrète en termes, le cas échéant, d'organisation judiciaire ou d'emplois de magistrats et de fonctionnaires.

Cette évaluation est d'autant plus importante qu'elle sera la garantie de la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, du résultat de votre réflexion.

Nous vous saurons gré de bien vouloir nous remettre les conclusions des travaux du comité avant le 1^{er} juillet 2009.

Nous vous prions de croire, Monsieur l'Avocat Général, à l'assurance des nos sentiments les meilleurs.

François FILLON

Nicolas SARKOZY

Paris, le 10 DEC. 2008

Monsieur l'Avocat général,

Par lettre de mission du 13 octobre 2008 je vous ai demandé de présider un comité de réflexion destiné à redonner au code pénal et au code de procédure pénale la cohérence qui leur fait défaut afin de répondre, notamment, aux exigences d'une lutte plus efficace contre toutes les formes de délinquance et à un respect accru des droits des personnes mises en cause et des victimes.

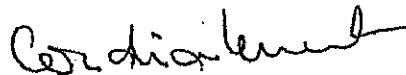
Il est souhaitable que votre comité se saisisse des interrogations que suscite la mise en œuvre des mandats d'amener.

L'usage des mandats de justice et leurs conditions de mise à exécution constituent en effet une problématique susceptible d'entretenir une confusion entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs juridictionnels du juge d'instruction. Confier au même magistrat des pouvoirs aux objectifs contradictoires n'est pas de nature à offrir les garanties qu'une société moderne doit apporter à ses citoyens.

Je souhaite, à cet égard, que vous examiniez dans quelle mesure un habeas corpus à la française serait de nature à justifier qu'un juge dédié à la seule défense des libertés soit mis en place. Je souhaite que votre commission puisse se prononcer sur cette perspective et faire des propositions avant le 1^{er} juillet 2009.

Nous pourrions, si vous le souhaitez, nous rencontrer pour évoquer ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur l'Avocat Général, l'expression de ma considération distinguée.



Rachida DATI

Monsieur Philippe LEGER
Ancien Avocat Général
à la Cour de Justice des Communautés Européennes

COMPOSITION DU COMITE

DE REFORME DU CODE PENAL ET DU CODE DE PROCEDURE PENALE

Président :

Philippe LEGER, magistrat, ancien avocat général près la cour de justice des communautés européennes

Membres :

Mathieu ARON, chef du service police-justice à France Info (membre du comité jusqu'à sa démission le 8 janvier 2009)

Martine BERNARD, présidente de la Chambre d'instruction à la cour d'appel d'Aix en Provence

Marie-Noëlle BILLAUD, juge d'instruction au tribunal de grande instance de Bordeaux (membre du comité à compter du 14 janvier 2009)

Colonel Michel BONNIN, adjoint au sous-directeur de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale

Bernard BOULOC, professeur agrégé des facultés de droit, professeur émérite à l'Université de Paris 1

Maryvonne DE SAINT PULGENT, conseillère d'Etat (membre du comité à compter du 9 janvier 2009)

Louis DI GUARDIA, premier Avocat Général à la cour de cassation

Jean-Pierre ESCARFAIL, président de l'APACS (association pour la protection contre les agressions et crimes sexuels)

Corinne GOETZMANN, vice-président chargé de l'instruction au TGI de Paris (membre du comité jusqu'à sa démission le 9 janvier 2009)

Patrick HEFNER, sous-directeur des affaires économiques et financières à la préfecture de police de Paris

Thierry HERZOG, avocat à la cour d'appel de Paris

Hervé LEHMAN, avocat à la cour d'appel de Paris

Philippe LEMAIRE, procureur de la République de Lille

Laurent LE MESLE, procureur général près la cour d'appel de Paris

Paul LOMBARD, avocat à la cour d'appel de Paris

Isabelle PINGEL, professeur agrégé des facultés de droit à l'université de Paris 1

Gilles-Jean PORTEJOIE, avocat à Clermont-Ferrand

Rapporteur :

Samuel GILLIS, magistrat au bureau de la législation pénale à la Direction des affaires criminelles et des grâces

Annexe IV

LISTE DES PERSONNALITES ET ORGANISATIONS AUDITIONNEES OU CONSULTEES

ORGANISATIONS CONSULTEES PAR ECRIT

Aide aux parents d'enfants victimes

Association française des juristes d'entreprise

Association nationale des juges de l'application des peines

Association nationale des praticiens de la cour d'assises

Avocats conseils d'entreprises

Cercle Montesquieu

Confédération nationale des avocats

Conférence des bâtonniers de France

Conférences des premiers présidents de cours d'appel

Conférence des présidents de TGI

Conférence des procureurs généraux de cours d'appel

Conférence des procureurs

Conseil national des barreaux

Direction générale de la police nationale

Direction générale de la gendarmerie nationale

Fédération nationale des unions de jeunes avocats

Institut national d'aide aux victimes et de médiation

Ordre des avocats au barreau de Paris

Syndicat des avocats de France

ORGANISATIONS OU PERSONNALITES AUDITIONNEES

Jean-Paul ALBERT, président de chambre correctionnelle au tribunal de grande instance de Paris

Jean-Claude ANTONETTI, juge au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Emmanuel BARBE, chef du Service des Affaires Européennes et Internationales du ministère de la justice (SAEI)

Jean-François BEYNEL, adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire

Yves BOT, avocat général à la Cour de justice des communautés européennes

Philippe CASTEL, président de chambre à la cour d'appel de Paris

André COMTE-SPONVILLE, philosophe

Stéphane DURAND-SOUFFLAND, président de l'association de la presse judiciaire

Sandrine GIL, chef du bureau de l'expertise et des questions institutionnelles au SAEI

Roland GILLES, général d'armée, directeur général de la gendarmerie nationale

Catherine GIUDICELLI, présidente de l'association française des magistrats instructeurs

Pamela HUDSON, magistrate de liaison britannique en France

Jean-Marie HUET, directeur des affaires criminelles et des grâces

Laura INGERSOLL, magistrate de liaison américaine à Paris

Cyril LACOMBE, adjoint au bureau de droit comparé au SAEI

Jean-Yves LE BORGNE, avocat, président de l'association des avocats pénalistes

Jacques LEMIRE, magistrat de liaison canadien en France

Dominique LOTTIN, directrice des services judiciaires

Christine MOREAU, magistrate de liaison française en Allemagne

Frédéric PECHENARD, directeur général de la police nationale

Fabienne SCHALLER, chef du bureau de droit comparé au SAEI

David TOUVET, magistrat de liaison français aux Pays-Bas

Samuel VUELTA SIMON, directeur adjoint de l'ENM et ancien magistrat de liaison français en Espagne

FO-magistrature

Syndicat de la magistrature

Union syndicale des magistrats

Institut pour la justice