

N° 13

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2013

PROPOSITION DE LOI

portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques MÉZARD, Nicolas ALFONSI, Gilbert BARBIER, Jean-Michel BAYLET, Alain BERTRAND, Christian BOURQUIN, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, François FORTASSIN, Robert HUE, Mme Françoise LABORDE, MM. Stéphane MAZARS, Jean-Claude REQUIER, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Créée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité avait pour objectif la diminution du délai de traitement des affaires correctionnelles.

Ce nouveau mode de poursuites fondé sur l'aveu a fait souffler un vent de *common law* sur notre procédure pénale ancrée sur ses bases de droit romain. En effet, elle reprend le mécanisme bien connu en Angleterre, avec le *guilty plea* (plaider-coupable), et aux États-Unis avec le *plea bargaining* (négociation par laquelle l'accusé plaide coupable et peut obtenir une réduction de peine). La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) constitue un nouveau mode de poursuite très singulier puisque le procureur y concentre les pouvoirs. Après avoir décidé de l'opportunité des poursuites, le parquet proposera à la personne poursuivie, qui en échange devra reconnaître sa culpabilité, une peine automatiquement inférieure à la peine encourue, équivalant parfois au cinquième de la sanction seulement. Se crée alors un déséquilibre entre les parties à l'accord qui rend tout à fait illusoire la liberté du consentement tant à la mesure qu'à la peine. Le but est de faire disparaître tout débat probatoire sur la culpabilité, le tribunal devenant une simple chambre d'enregistrement d'un accord sur lequel il ne peut revenir.

Le spectre de la contractualisation du droit pénal n'est qu'un leurre pour faire accepter une procédure inégalitaire et contraire à la bonne administration de la justice. Cette procédure méconnaît la quasi-totalité des principes fondamentaux de la procédure pénale française. Si ses objectifs – visant à désengorger les tribunaux – sont louables et révélateurs des maux dont est victime la justice en général, et la justice pénale en particulier, la solution retenue est contraire aux fondements de notre droit processuel.

La CRPC va à l'encontre des grands principes de la procédure pénale présents à l'article préliminaire du code de procédure pénale et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La séparation des autorités de poursuite et de jugement vole en éclat puisque, en plus de l'appréciation de l'opportunité des poursuites, le pouvoir de la

détermination de la culpabilité et de la sanction appartient désormais au représentant du parquet. Déjà, lors du vote de la loi en 2004, le recentrage du procès pénal autour du Parquet était critiquable. Il l'est encore davantage au regard de l'arrêt *Moulin c/France* du 23 novembre 2010 de la Cour européenne des droits de l'homme qui a mis en lumière que l'absence de garantie d'indépendance du parquet est attentatoire aux libertés fondamentales.

La négociation qui a lieu dans les CRPC se déroule à deux niveaux. Dans un premier temps, Siège et Parquet établissent entre eux des accords-cadres visant à rentabiliser l'utilisation d'une telle procédure dans le souci d'éviter au maximum les refus d'homologation. Puis, dans un second temps, le représentant du Parquet et la personne suspectée s'entendent sur la peine. Ainsi, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité induit une profonde inégalité entre les justiciables.

Ce mode de poursuite a pour objet la gestion des flux de dossiers. Le recours à la CRPC varie par conséquent en fonction de l'engorgement de la juridiction. Elle sera donc plus utilisée dans les juridictions très encombrées où les délais de jugement et les taux de classement sans suite sont inacceptables. De fait, dans les juridictions moins encombrées, le justiciable sera prioritairement traité par la voie traditionnelle de l'audience correctionnelle. Des justiciables comparissant pour des faits identiques devant des juridictions aux contextes différents ne seront pas jugés de la même manière. Ce qui constitue déjà une vraie inégalité procédurale devient choquant au regard de la diminution de peine automatique applicable dans la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Le législateur de 2004 est revenu sur le principe de la présomption d'innocence pour consacrer un système de reconnaissance de culpabilité fortement encouragée par une sanction atténuée. Le débat sur la culpabilité disparaissant, l'aveu devient la seule preuve à charge. La valeur probante de l'aveu est contestable et reconnue comme telle depuis des siècles, en témoigne l'adage *nemo auditur perire volens* (on ne doit pas entendre celui qui veut mourir) qui prévient des risques de son inexactitude. Avec la CRPC, il est devenu le déclencheur des procédures basées sur le consentement, le point subordonnant le choix du parquetier dans sa décision de recours à l'une ou l'autre de ces procédures. Sa valeur est celle d'un élément du contrôle de légalité que va effectuer le représentant du Parquet avant celui de l'opportunité. Surtout, de par la diminution de peine, le droit de ne pas participer à sa propre incrimination est remis en cause ; la peur du risque judiciaire ou la certitude d'une peine amoindrie vont amener à reconnaître une culpabilité parfois irréaliste. Des travaux relatifs à la procédure américaine du *plea bargaining* sont venus démontrer que chez

certaines personnes innocentes suspectées à tort, la peur de l'aléa inhérent aux décisions de justice les poussait à avouer et à accepter la sanction proposée, le taux de 11 % d'innocents condamnés par ce type de procédures ressortant de ces études. Cette indigne constatation s'explique par la différence de quantum entre la peine « négociée » et la peine « imposée ».

Cette prime à l'auto-incrimination est au centre du déséquilibre entre la défense et le Parquet. En laissant la possibilité au représentant du Ministère public de proposer la peine maximale applicable à l'infraction et ainsi en supprimant la diminution automatique de peine, la présente proposition de loi a pour ambition de moraliser cette procédure et de redonner à la personne poursuivie le libre choix de reconnaître les faits.

La pression exercée sur la personne poursuivie a été très fortement renforcée par la modification législative en date du 12 mai 2009 créant l'article 495-15-1 du code de procédure pénale et la possibilité d'une double convocation par la voie de la citation directe ou de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. En effet, le suspect n'a plus aucun doute sur le sort qui lui sera réservé s'il décide de refuser les peines proposées, d'autant plus qu'il a déjà reconnu sa culpabilité ! Les auteurs de cette proposition de loi souhaitent voir disparaître cette prérogative laissée à la discrétion du parquetier et qui, une fois encore, contraint le suspect à l'aveu.

Si on constate depuis 2004 une augmentation du taux de réponse pénale, qui n'est d'ailleurs pas exclusivement due à la mise en œuvre de la CRPC, les délais d'audiencement n'ont pas subi d'amélioration. Au regard de la lourdeur du dispositif, ce constat semble logique. Cette procédure comporte quatre étapes : l'entretien avec le parquetier, le délai de réflexion de 10 jours, la comparution devant le magistrat du siège et l'homologation de l'accord. Mais, surtout, elle devient particulièrement chronophage puisqu'en cas d'échec la personne poursuivie est alors convoquée devant le tribunal correctionnel, le temps consacré à la CRPC venant s'ajouter à la procédure de droit commun. L'utilisation massive de la CRPC ne constitue pas un remède systématique à la lenteur et à l'encombrement. On constate même un résultat néfaste. Lorsqu'elle représente une part trop importante de la réponse pénale, elle ralentit l'enrôlement des affaires sur citation directe ou provenant de l'instruction. Cet effet pernicieux trouve sa source dans le recours obligatoire au Siège, dans la surcharge de travail occasionnée aux greffes, et principalement dans les conséquences d'un refus d'homologation de la part du Siège.

Les auteurs de la présente proposition de loi soutiennent qu'il est nécessaire de permettre au juge homologateur de revenir sur l'accord passé

entre la personne poursuivie et le procureur en prononçant, lors de l'audience d'homologation, une peine inférieure à celle qui avait été proposée. De fait, il pourra, lorsqu'il considère la peine trop élevée eu égard à la gravité des faits, la diminuer directement sans avoir à refuser l'homologation et à voir revenir l'affaire devant lui lors d'une prochaine audience correctionnelle.

La procédure de CRPC peut avoir une utilité pour le traitement d'un contentieux de masse, dans lequel la réalité des faits est rarement contestée et pour lequel elle avait été initialement envisagée. Pourtant, force est de constater que son champ d'application va bien au-delà de la petite et moyenne délinquance. Le procureur de la République peut y avoir recours pour les délits punis jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Sont donc concernés des délits d'une gravité importante mais aussi des délits ayant attiré à des matières qui s'accommodent mal avec la confidentialité et les suspicions qui en découlent. La CRPC induit une véritable opacité par rapport aux autres modes de poursuites puisque les décisions relatives à la culpabilité de l'auteur et à la détermination de sa peine sont prises dans le bureau du procureur et non pas, comme c'est le cas autrement, en audience publique. Cette nouvelle façon de rendre la justice pénale va nécessairement à l'encontre du principe de publicité des débats qui disparaît complètement lors de l'audience d'homologation.

Face à un constat d'échec, et afin d'alléger la charge de travail pesant sur les parquetiers, la loi n° 2005-847 du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité a rendu facultative la présence du procureur de la République à l'audience d'homologation et ce au mépris des dispositions du code de procédure pénale. Comme l'avaient rappelé l'avis de la Cour de cassation du 11 mai 2005 et l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 11 mai 2005, la présence du parquet était obligatoire. Allant à l'encontre de la position des hautes juridictions, un dernier aliéna à l'article 495-9 du code de procédure pénale a été inséré afin d'inscrire dans la loi le caractère facultatif de la présence du procureur de la République. On assiste à une transformation de la façon de juger les affaires pénales dans laquelle les rapports de force classiques volent en éclat. Ce glissement des fonctions a un effet sur l'image de l'institution judiciaire car elle rend encore moins intelligible sa décision pour les justiciables, malgré les modifications apportées par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 495-7 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Après les mots : « tous les délits » sont insérés les mots : « punis d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans » ;
- ③ 2° Le nombre : « cinq » est remplacé par le nombre : « trois » ;
- ④ 3° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité n'est pas applicable lorsque les faits ont été commis en état de récidive légale. »

Article 2

La première et la deuxième phrases du deuxième alinéa de l'article 495-8 du même code sont remplacées par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque la peine proposée est une peine d'emprisonnement, le procureur de la République peut proposer qu'elle soit assortie en tout ou partie de sursis. »

Article 3

- ① Le second alinéa de l'article 495-9 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase est complétée par les mots : « ou de prononcer une peine de la même nature mais d'un quantum inférieur » ;
- ③ 2° À la dernière phrase, les mots : « ; la présence du procureur de la République à cette audience n'est pas obligatoire » sont remplacés par les mots : «, en présence du procureur de la République ».

Article 4

L'article 495-15-1 du même code est abrogé.

Article 5

La présente loi est applicable à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.