

Les Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

Décision n° 2010-77 QPC du 10 décembre 2010

Mme Barta Z.

La Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel, le 5 octobre 2010, une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 495-15-1 du code de procédure pénale (CPP) relatif à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

I. – Disposition contestée

A. – Le dispositif de la loi du 9 mars 2004

L'article 137 de la loi du 9 mars 2004, dite « Perben II »¹, a institué une nouvelle procédure de jugement des délits, dénommée « *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* ». Il s'agissait d'introduire dans la procédure pénale française une forme de « plaider coupable à la française » afin de permettre que les poursuites portant sur des faits reconnus par leurs auteurs puissent être instruites et jugées plus rapidement.

La CRPC permet au procureur de la République de proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit une peine qui, en cas d'accord, est homologuée par le président du tribunal de grande instance (TGI).

La nouvelle procédure poursuit le même objectif que celui qui avait conduit à la création de la composition pénale par la loi du 23 juin 1999² ou de l'ordonnance pénale par la loi du 9 septembre 2002³ : alléger les audiences correctionnelles. À la différence des dispositifs précités, la CRPC peut aboutir à une peine privative de liberté.

L'article 495-7 du CPP permet ainsi au procureur de la République, pour les délits punis d'une peine allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement, de proposer à l'auteur des faits, s'il reconnaît sa culpabilité, une peine d'amende ou d'emprisonnement au plus égale à la moitié de la peine encourue (sans pouvoir

¹ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

² Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

³ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

dépasser un an). En cas d'accord de l'intéressé, la peine peut être homologuée par le président du tribunal de grande instance. Elle sera alors exécutoire comme en cas de jugement (à la différence de la composition pénale).

La CRPC n'est pas une procédure d'alternative aux poursuites mais une procédure d'alternative au procès. Elle se déroule en deux étapes, la première devant le procureur de la République et la seconde devant le juge du siège :

– si l'intéressé reconnaît sa culpabilité, le procureur lui propose une peine et recueille son accord ;

– le juge du siège procède à l'audition de l'intéressé et de son avocat, vérifie la sincérité de la reconnaissance des faits, la qualification juridique et l'acceptation de la peine. Il peut alors prononcer l'homologation de la peine.

La procédure est entourée de certaines garanties : la présence de l'avocat est imposée dès le début de la procédure ; l'intéressé peut demander un délai de dix jours avant de donner son accord ; si la procédure échoue, les pièces afférentes à la CRPC ne sont pas versées au dossier de la poursuite.

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi du 9 mars 2004. Dans sa décision du 2 mars 2004, il a déclaré l'article 137 de cette loi conforme à la Constitution⁴ en estimant que la procédure de CRPC n'était contraire ni au droit à une procédure juste et équitable, ni au principe de séparation entre les autorités judiciaires chargées de l'action publique et celles chargées du jugement (le Conseil a néanmoins fait une réserve, au considérant 107 de sa décision, pour préserver la plénitude de juridiction du juge du siège), ni au principe de la présomption d'innocence qui impose que nul ne soit tenu de s'accuser, ni à l'égalité devant la justice. Il a toutefois censuré les dispositions qui imposaient que la phase devant la juge se déroule en chambre du conseil : le Conseil constitutionnel a ainsi imposé la publicité de la procédure (cons. 118).

B. – Les difficultés de mise en œuvre de la CRPC

Le principe d'un accord entre l'autorité de poursuite et le prévenu sur un quantum de peine homologué par le juge aurait pu être introduit dans la procédure pénale française comme une simple étape préliminaire du procès. Toutefois, le choix a été fait d'instituer une procédure particulière avec son cheminement procédural et ses règles propres.

⁴ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

La question s'est donc rapidement posée de savoir comment devaient être traitées les questions non réglées par les règles particulières du nouveau dispositif. Pour les juridictions, c'est en faisant référence aux règles de droit commun applicables à la procédure pénale que les réponses devaient être trouvées. Pour la Chancellerie, au contraire, la nouvelle procédure reposait sur une logique propre dérogeant à la procédure juridictionnelle de droit commun. Cette dernière vision a été développée dans une circulaire du 2 septembre 2004⁵. Certaines des orientations de la circulaire se sont heurtées à une jurisprudence contraire des juridictions.

La CRPC a ainsi rencontré, dès les premiers mois de sa mise en œuvre, trois difficultés d'interprétation. La présente QPC trouve son origine dans la troisième.

1. - Le premier épisode est bien connu : alors que la circulaire mentionnait que la présence du ministère public n'est pas obligatoire lors de l'homologation, la Cour de cassation a considéré le contraire, dans un avis du 18 avril 2005⁶. La Chancellerie a alors diffusé immédiatement une nouvelle circulaire, le 19 avril 2005, pour inviter les parquets à ne pas suivre l'avis de la Cour de cassation, mais, par deux ordonnances du 11 mai 2005⁷, le juge des référés du Conseil d'État a suspendu cette circulaire ainsi que celle du 2 septembre 2004.

Le législateur est intervenu par la loi du 26 juillet 2005⁸ qui a introduit une modification de l'article 495-9 du CPP que, dans sa décision du 22 juillet 2005⁹, le Conseil constitutionnel a déclarée conforme à la Constitution.

2. - La circulaire invitait les parquets à mettre en place une procédure de recueil devant l'officier de police judiciaire (au cours de l'enquête, voire de la garde à vue) de la reconnaissance de culpabilité de l'intéressé et de son consentement à la procédure de CRPC. Elle prévoyait également que ce consentement pouvait être recueilli par les délégués du procureur de la République. Par un arrêt du 26 avril 2006¹⁰, le Conseil d'État a annulé les extraits de la circulaire correspondants en ce qu'ils méconnaissaient la lettre de l'article 495-8 du CPP, qui prévoit que les déclarations de l'intéressé reconnaissant les faits sont recueillies par le procureur de la République en présence de l'avocat. Cette décision est d'autant plus importante que le Conseil constitutionnel avait fait de

⁵ DACG, Circulaire S.D.J.P.G. n° 02-L-242 du 2 septembre 2004 (n° JUS-D-04-30176C).

⁶ Cass, avis, 18 avril 2005, n° 05-00001, Bull. crim. 2005, avis N° 1, p. 1, D. 2005, n° 18, note J. Pradel, p. 1200.

⁷ CE, réf., 11 mai 2005, n° 279833 et 279834.

⁸ Loi n° 2005-847 du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

⁹ Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, *Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*.

¹⁰ CE, 26 avril 2006, *Syndicat des avocats de France*, n° 273757.

la présence de l'avocat *tout au long de la procédure de CRPC*, une condition de la constitutionnalité (décision du 2 mars 2004 précitée, cons. 108).

3. – La circulaire prévoyait que le procureur de la République pouvait remettre ou faire remettre au mis en cause, en même temps, une convocation à se rendre devant lui aux fins de CRPC et une convocation devant le tribunal pour y comparaître selon la procédure correctionnelle de droit commun. On lit page 14 de la circulaire : « *Par ailleurs, pour éviter que, dans le cas où la personne ne déférerait pas à sa convocation devant le procureur de la République, il soit nécessaire d'engager des poursuites par voie de citation directe, rien n'interdit au parquet, compte tenu des dispositions de l'article 495-15 (cf. infra 2.1.2), de donner instructions aux enquêteurs de notifier à la personne une convocation en justice devant le tribunal correctionnel en application de l'article 390-1 du code de procédure pénale puis, avec son accord, de la convoquer en vue d'une CRPC devant le procureur de la République à une date plus rapprochée. Si la personne se présente devant le procureur de la République, qu'elle accepte les peines proposées et que celles-ci sont homologuées, la convocation en justice sera caduque. Dans le cas contraire, le tribunal demeurera saisi, et pourra condamner la personne, même en son absence, par jugement contradictoire à signifier. Bien évidemment, ces convocations en justice ayant en principe vocation à être caduques du fait de la réussite de la CRPC, elles devront venir compléter le rôle d'une audience correctionnelle ordinaire.* »

Par décision du 4 octobre 2006, la Cour de cassation a rejeté un pourvoi contre un arrêt de cour d'appel annulant une procédure qui avait procédé de la sorte. La Cour de cassation a jugé « *qu'il ressort expressément des dispositions de l'article 495-12 du CPP que, lorsque le ministère public met en œuvre la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, il ne peut concomitamment saisir le tribunal correctionnel selon l'un des modes prévus par l'article 388 dudit code avant que le prévenu ait déclaré ne pas accepter la ou les peines proposées ou que le président du tribunal ait rendu une ordonnance de refus d'homologation* »¹¹. Dès lors, la poursuite devant le tribunal ne pouvait être décidée qu'une fois constaté l'échec de la CRPC.

Le législateur est de nouveau intervenu pour revenir sur cette jurisprudence. Le 2° de l'article 129 de la loi du 12 mai 2009¹² a introduit dans le CPP l'article 495-15-1 qui fait l'objet de la présente QPC.

En vertu de cette disposition, le procureur de la République peut donc mettre en œuvre simultanément l'action publique par deux voies procédurales différentes : la convocation en justice et la convocation aux fins de CRPC. L'article précise

¹¹ Cass., crim. 4 octobre 2006, n° 05-87435, Bull. crim 2006, n° 244, p. 865.

¹² Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures.

que, si la CRPC aboutit (par homologation de la peine par le juge du siège), la convocation en justice sera caduque. Il s'agit donc d'une dérogation au principe d'indisponibilité et d'irrévocabilité de l'action publique.

Quant aux statistiques de la Chancellerie¹³, elles donnent un tableau des CRPC et de leur place dans modes de poursuites mis en œuvre par les parquets :

Affaires poursuivies devant les tribunaux correctionnels	2005	2006	2007
Convocation par OPJ	217 625	211 197	198 181
Ordonnance pénale (OP)	105 765	129 577	130 905
Citation directe	103 043	99 650	90 557
Comparution immédiate	46 601	45 416	46 202
Requête en homologation de CRPC	27 200	50 250	57 600
Convocation sur PV procureur	15 783	14 492	18 473
TOTAL	516 017	550 582	541 918

II. – Griefs et examen de la constitutionnalité

Les griefs sont fondés sur deux principes, l'article 495-15-1 méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de bonne administration de la justice et les droits de la défense.

– S'agissant de l'objectif de bonne administration de la justice, le Conseil en a reconnu expressément la valeur constitutionnelle dans sa décision du 3 décembre 2009 sur la loi organique relative à l'article 61-1 de la Constitution¹⁴.

Toutefois, il s'agit d'un OVC qui peut fonder la compétence du législateur pour limiter la portée de certains droits ou certaines libertés. Il n'est pas invocable par un justiciable. La désorganisation de la justice peut évidemment conduire à ce qu'il soit porté atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Le bon fonctionnement de la justice est une garantie de l'État de droit et de la protection des libertés. Pour le justiciable, la mauvaise administration de la justice doit cependant être appréhendée non comme une méconnaissance d'un OVC mais comme une violation du droit au recours juridictionnel effectif, des droits de la défense ou du droit à une procédure juste et équitable, tous ces droits étant

¹³ *Infostat justice*, n° 101, avril 2008.

¹⁴ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 4.

garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Seul le second grief était donc opérant.

– Les droits de la défense : c'est sous cet angle que la question est renvoyée par la chambre criminelle suivant en cela les conclusions de l'avocat général devant la Cour de cassation et celles du ministère public près du TGI de Béziers, juge *a quo* de la QPC.

Pour le pénaliste, l'idée que l'action publique puisse être engagée deux fois de manière simultanée est peu orthodoxe. Pourtant, le principe d'indisponibilité de l'action publique et le principe, jusque là général, selon lequel le ministère public doit choisir une seule voie d'action publique n'ont qu'une valeur législative dès lors qu'ils ne conduisent pas à la méconnaissance d'autres principes constitutionnels.

Le fait, pour une personne mise en cause, de recevoir à la fois une convocation devant le tribunal correctionnel pour y être jugée et une convocation devant le procureur de la République, pour tenter de trouver un accord sur la peine, est-il contraire aux droits de la défense ?

Il faut rappeler que la logique du « plaider coupable » est d'offrir à la personne poursuivie la possibilité de devenir sujet de la procédure en consentant à un accord qui a pour conséquence une minoration de la peine. La CRPC s'inscrit dans une logique de poursuite. Comme il a été dit déjà, il s'agit d'une alternative au procès, non d'une alternative à la poursuite.

Ainsi, l'existence d'une convocation en justice devant le tribunal, concomitamment à la CRPC, n'a pas pour conséquence de faire pression sur le mis en cause à tel point que son consentement dans le cadre de la CRPC serait vicié : la personne à qui une peine est proposée dans le cadre de la CRPC a déjà vu l'action publique mise en œuvre contre elle : elle n'est pas en situation de choisir entre la peine proposée ou l'appréciation, par le ministère public, de la mise en œuvre de l'action publique ; il lui est seulement donné à choisir entre la peine proposée et le procès de droit commun. Le fait qu'elle a déjà été convoquée au procès de droit commun ne constitue donc pas une pression qui porterait atteinte aux droits de la défense. Le Conseil a donc estimé qu'en cette matière, la protection des droits de la défense était assurée par les règles de procédure pénale qui assurent que les débats devant le tribunal correctionnel se déroulent dans le respect des droits de la défense.

Si, sur le principe, la simultanéité de la CRPC et de la convocation en justice ne porte pas atteinte aux droits de la défense, deux questions pouvaient être posées

quant à la mise en œuvre et à l'articulation entre les deux procédures ainsi engagées.

– D'une part, cette procédure est-elle bien compréhensible pour le mis en cause ? Le contenu de l'information qui est délivrée au mis en cause au moment où les deux convocations lui sont remises ne relève pas nécessairement de la loi, bien qu'il puisse constituer une garantie des droits de la défense. Une partie de l'argumentation de l'avocat du requérant, qui a donné lecture, à l'audience, du formulaire de convocation remis à sa cliente, tendait à en dénoncer des formulations erronées et attentatoires aux droits de la défense. Quelle que soit la pertinence de ce moyen au fond, il ne mettait pas en cause la disposition législative renvoyée au Conseil constitutionnel et ne relevait pas de la compétence du Conseil constitutionnel.

– D'autre part, la coexistence des délais de chacune de ces deux procédures est susceptible de poser difficulté au regard de l'exercice des droits de la défense.

- Dans le cadre de la CRPC, la personne peut demander à bénéficier d'un délai de dix jours pour faire connaître au procureur de la République si elle accepte ou non les peines proposées (dernier alinéa de l'article 495-8 du CPP). Si elle accepte, elle est présentée immédiatement devant le juge, mais elle peut également être convoquée devant lui dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. En outre, l'ordonnance homologuant la peine peut faire l'objet d'un appel.
- Dans le cadre de la convocation devant le tribunal par un officier de police judiciaire (COPJ), les règles de droit commun sont applicables : selon l'article 552 du CPP, un délai de dix jours au moins doit s'écouler entre le jour où la convocation est délivrée et le jour fixé pour la comparution devant le tribunal correctionnel.

Par conséquent, en théorie, une personne peut être convoquée à comparaître devant le tribunal pour être jugée alors que la procédure CRPC, pour laquelle elle a été simultanément convoquée, est toujours en cours.

La circulaire du 2 septembre 2004 précitée prévoyait que la convocation à une CRPC devait être prévue « *à une date plus rapprochée* » que la convocation à l'audience du tribunal. Les auteurs de la circulaire avaient donc envisagé cette difficulté et tenté d'y répondre. Dans ses observations en défense de la disposition critiquée devant le Conseil constitutionnel, le Premier ministre faisait valoir que « *la date de la comparution devant le tribunal correctionnel doit donc nécessairement être prévue plus d'un mois et vingt jours après la date de la convocation en vue de la proposition d'une comparution sur reconnaissance*

préalable de culpabilité, à moins que l'homologation soit décidée le jour même de la proposition de la peine, auquel cas ce délai pourrait être réduit à vingt jours ».

Dans sa décision du 2 mars 2004, le Conseil avait relevé, au nombre des garanties assurant la compatibilité de la procédure de CRPC avec le respect de la présomption d'innocence, qu'en cas « *de refus d'homologation, l'article 495-14 nouveau du code de procédure pénale prévoit que le procès-verbal de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ne peut être transmis à la juridiction d'instruction ou de jugement et que ni le ministère public, ni les parties ne peuvent faire état devant cette juridiction des déclarations faites ou des documents remis au cours de la procédure* » (cons. 111).

Dans sa décision du 10 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il appartient par conséquent au procureur de la République de veiller à ce que la convocation en justice soit faite à une date suffisamment lointaine pour garantir qu'au jour fixé pour la comparution devant le tribunal correctionnel, la procédure de CRPC aura été homologuée ou aura échoué, et ce afin d'éviter que le prévenu ou le ministère public ne soit contraint, pour solliciter le renvoi de l'affaire, de méconnaître les exigences de l'article 495-14 du CPP. Toutefois, la méconnaissance éventuelle de cette exigence n'a pas pour effet de rendre la disposition contestée inconstitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré l'article 495-15-1 du CPP conforme à la Constitution.