

Un nouveau code de procédure pénale fédéral

Enjeux et débats

L'élaboration d'un code fédéral de procédure pénal a été un travail de grande envergure. Le plus grand changement intervenu est la suppression des juges d'instruction (ou juges informateurs, notamment dans le canton de Vaud) au profit du Ministère public. La commission d'experts responsable de l'avant-projet n'avait pas souhaité un tel changement, mais lors de la consultation, 15 cantons contre 11 ont opté pour ce modèle. Le Conseil fédéral a donc suivi cette majorité. Lors de l'examen de ce projet par le parlement, cette question a peu été discutée. Seule une minorité (qui traversait les partis) s'est battue pour conserver le modèle des juges d'instruction.

Choisir de confier au seul ministère public la tâche de mener l'instruction, de soutenir l'accusation, de juger par des ordonnances pénales, mais aussi de se prononcer sur les recours contre ces mêmes ordonnances, ou encore de proposer des conciliations, tout cela chez le même homme ou la même autorité pénale, c'est prendre le risque d'une procédure partielle où l'égalité des armes n'est pas garantie. Là où le juge d'instruction indépendant enquêtait à charge et à décharge, le procureur est à la fois juge et partie. Il représente l'accusation, du début à la fin de la procédure. « Celui qui a le pouvoir de mener la procédure, qui a la maîtrise du dossier, le pouvoir d'agenda, est en réalité un tel maître, que l'égalité des parties en est fondamentalement menacée et, probablement, en général, impossible à préserver », disait Luc Recordon dans le débat d'entrée en matière.

Il faut donc des contrepoids, tout le monde est d'accord là-dessus, et le projet y pourvoit. En effet l'intervention de l'avocat « de la première heure » doit garantir l'impartialité de l'enquête. Une autre garantie réside dans la création d'un « tribunal des mesures de contrainte ». A cela s'ajoute le principe de « l'immédiateté » selon lequel le procès, pour être équitable ne peut se fonder seulement sur l'enquête du ministère public, mais doit auditionner les témoins et administrer les preuves.

Le problème est qu'après avoir posé ces principes, le projet s'ingénie à s'en écarter ! Il donne en effet une assez large autonomie à la police pour son enquête préliminaire et il introduit des procédures simplifiées, avec un juge unique, et renonce à garantir une voie de recours contre la détention préventive. Tout cela met en péril l'équilibre entre les droits du prévenu et les pouvoirs du procureur.

Nous nous trouvons dès lors devant une alternative : ou bien nous respectons à la lettre les principes liés à un modèle « ministère public » pur, et cela représentait probablement une procédure plus longue et plus coûteuse, ou bien nous retreignons les droits de la défense, ce qui correspondait mieux aux objectifs de la réforme, à savoir accélérer, simplifier, alléger et économiser, bref avoir une procédure plus efficace et moins coûteuse. Il faut noter que même ainsi, le changement a entraîné des frais importants. Dans le canton de Vaud par exemple l'Ordre judiciaire a estimé à 50% l'augmentation des coûts liés à la nouvelle instruction pénale.

A souligner que la Fédération des fonctionnaires de police s'est beaucoup manifestée pendant les débats de la commission parlementaire, craignant une complication et un ralentissement des procédures.

Problèmes posés par les enquêtes de police

Avec ce nouveau code, on se retrouve en fait avec une procédure en deux temps, soit une enquête préliminaire menée avec une certaine autonomie par la police, puis une instruction sous la direction du ministère public. La répartition des rôles entre ces deux autorités n'est pas claire, et le gain d'efficacité est très aléatoire. On ne sait pas exactement où s'arrête la compétence de la police et où commence l'enquête proprement dite. Une minorité de la commission, emmenée par les socialistes et les verts s'est battue pour limiter l'autonomie de la police. En effet, aussi bien le Conseil fédéral dans son message que les experts ou les praticiens soulignent le caractère déterminant des premières investigations et des premières auditions de la police. Ce n'est pas pour rien que l'association des fonctionnaires de police réclamait avec autant d'insistance qu'on lui laisse une plage de temps libre dans les premières heures d'une enquête, avant même l'intervention des avocats. Comme le remarque l'avocat Jacques Meyer, dans « la revue de l'avocat », n° 10 / 2006 : « le poids de l'enquête tend toujours à se déplacer vers la phase durant laquelle les droits des justiciables sont le moins bien garantis, en particulier l'instruction vers l'enquête préliminaire. Tout, dans ce projet, a été mis en place pour favoriser ce mouvement. » A noter que dans son message, le Conseil fédéral ne dit, somme toute, pas autre chose quand il remarque, à propos du rôle de l'avocat dans la détention préventive, que « eu égard à la situation particulière dans laquelle se trouve le prévenu qui a été arrêté et placé en détention provisoire, notamment au début de cette détention, on peut toutefois se demander s'il ne serait pas nécessaire d'ordonner une défense obligatoire dans un délai plus court. Une telle disposition serait de nature à inciter l'autorité pénale à user avec retenue de cette mesure de contrainte. » On ne saurait mieux dire.

Il a été plusieurs fois rappelé en effet à quel point les premières heures d'une détention provisoire ainsi que les premières auditions sont déterminantes. Les récidivistes, paraît-il, savent qu'ils doivent se taire ! Mais les autres peuvent faire des déclarations qui seront utilisées contre eux. Certains estiment que c'est la seule manière de faire sortir la vérité « matérielle », c'est-à-dire d'obtenir des aveux, à partir desquels tout bascule. Pourtant la présence d'un avocat n'a pas pour but de cacher la vérité, mais plutôt de vérifier l'interprétation que le procureur ou le policier fait des propos du prévenu et ce qu'il en retient.

Il a aussi été dit en commission que les cantons n'étaient guère favorables à l'intervention précoce du défenseur, parce que ça coûte cher et qu'après tout, il s'agit juste de savoir si la détention se justifie ou non, comme si c'était une décision anodine. La minorité rose-verte du Conseil national s'est insurgée en vain contre cette banalisation d'une mesure qui porte fortement atteinte à la liberté personnelle.

A cela s'ajoute que l'autonomie de la police est fonction de la gravité du délit. Comme il est dit à l'article 306, la police informe le ministère public « sur les infractions graves ». C'est donc à elle d'estimer ce qui est grave et ce qui ne l'est pas, ce qui en soi est déjà tout un problème. Cela signifie surtout que les cas non considérés comme graves échappent au contrôle du procureur. Or ces affaires seront généralement jugées par un juge unique (art. 19), lequel va essentiellement s'appuyer sur l'enquête préliminaire de la police, au détriment du principe de l'immédiateté de la procédure.

Enfin, il faut également tenir compte du fait que les droits du prévenu et de sa défense sont mieux garantis lorsque l'enquête est formellement ouverte par le ministère public que lors de l'enquête préliminaire de la police, notamment pour ce qui concerne l'accès au dossier et l'information sur les moyens de preuve.

Beaucoup d'affaires vont être ensuite jugées par un juge unique, qui a des compétences bien plus larges qu'avant, puisqu'il peut prononcer des peines jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Selon le message du Conseil fédéral, cette procédure est adéquate pour les « cas bagatelle ». Or il faut savoir que le 90% des délits sont sanctionnés par des peines de moins de 2 ans et que le message lui-même, à propos d'un autre article, rappelle que dans la pratique actuelle, les « cas bagatelle » sont des délits sanctionnés par 3 à 5 mois de prison. Avec deux ans, on ne peut en aucun cas parler de cas bagatelles.

Ainsi la procédure ordinaire ne s'appliquera en définitive qu'à 10% des prévenus, alors que l'immense majorité ne sera jugée que par un juge unique, sur la base des éléments de l'enquête préliminaire. C'est une brèche importante dans les garanties de jugement équitable.

Actuellement, dans les cantons, la limite des peines administrées par un juge unique ne dépasse généralement pas une année de prison, et ce ne sont pas des peines fermes. Encore une fois, l'objectif est clair : il s'agit de simplifier les procédures pour aller plus vite et coûter moins cher. Mais sait-on combien coûtent les frustrations des justiciables qui ont le sentiment de n'être pas entendus et qui cherchent justice, de recours en recours, jusqu'à en devenir des quérulants ?

Anne-Catherine Menétrey-Savary
Anc. Conseillère nationale,
membre de la commission des affaires juridiques
28.4.11