

Incompatibilité du droit général d'appel du procureur général contre les jugements de police avec la Convention européenne des droits de l'homme

Agnès Cerf

Si les pourvois invoquant la violation d'une disposition de la Convention européenne des droits de l'homme sont de plus en plus nombreux, les arrêts de la Chambre criminelle déclarant un texte interne incompatible avec les dispositions conventionnelles sont en revanche suffisamment rares pour retenir l'attention (1). L'arrêt du 6 mai 1997 (2) mérite d'autant plus attention car il concerne les contraventions de police, rarement abordées sous l'angle des « droits et libertés » de « l'accusé » (au sens de la Conv. EDH), surtout par le législateur, dont le souci essentiel serait plutôt de simplifier et d'accélérer les procédures afin d'assurer un rapide recouvrement des amendes.

Les contraventions, en raison de leur caractère d'infractions mineures, sont souvent des exceptions à la mise en oeuvre de divers principes procéduraux, tel celui qui était en jeu dans l'arrêt du 6 mai 1997 : le double degré de juridiction. Ainsi, l'art. 546 c. pr. pén. prévoit un droit d'appel limité pour le condamné, l'officier du ministère public, et le procureur de la République, tout en accordant un droit d'appel général au procureur général (3).

Dans l'arrêt commenté, le procureur général avait usé de cette faculté contre un jugement de police qui avait renvoyé le prévenu des fins de la poursuite (en constatant la nullité de la citation), jugement contre lequel, certes, le prévenu n'aurait eu aucun intérêt à interjeter appel, mais surtout contre lequel le texte de l'art. 546 c. pr. pén. ne lui permettait pas d'interjeter appel.

C'est cette inégalité qui a motivé l'annulation sans renvoi de l'arrêt de condamnation rendu sur appel du procureur général, et qui a donné à la Chambre criminelle l'occasion de constater, en termes généraux, l'incompatibilité du droit interne avec le principe conventionnel de « l'égalité des armes » (I). Cet arrêt est de nature à avoir une portée bien plus grande que celle de l'espèce : la limitation du droit d'appel du parquet en matière pénale (II).

I. - Incompatibilité du droit d'appel général du procureur général contre les jugements de police avec l'art. 6, § 1, de la Convention européenne

Bien que le droit d'appel soit au coeur de l'arrêt du 6 mai 1997, l'incompatibilité de l'art. 546 c. pr. pén. avec la Convention européenne des droits de l'homme ne tient pas à l'absence de double degré de juridiction pour le prévenu, mais à l'absence d'égalité des armes en la matière.

S'il est admis que le double degré de juridiction est un principe général de procédure, ce principe n'a pas pour autant valeur constitutionnelle (4). En matière pénale, le principe a cependant l'honneur de textes internationaux. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 déc. 1966 (art. 14.5) et le protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne de droits de l'homme (art. 2) posent, au profit de « toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale », « le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation » (5). Cette juridiction « supérieure » doit, bien évidemment, être composée de magistrats différents. A défaut, sa décision encourt la cassation pour violation de l'art. 6, § 1, Conv. EDH, la composition de la juridiction ne répondant pas à l'exigence d'impartialité posée par ce texte (6).

Mais ce droit de former un recours n'est pas absolu. Le Pacte de l'ONU, comme le Protocole n°

7, prévoient qu'il peut faire l'objet d'exceptions, en particulier pour les « infractions mineures », c'est-à-dire les infractions de faible gravité dont font sans aucun doute partie les contraventions, d'autant plus depuis la suppression, par le code pénal de 1992, de l'emprisonnement de police.

L'absence de double degré de juridiction pour le prévenu ne pouvait donc motiver la décision de l'arrêt de la Chambre criminelle du 6 mai 1997 : non seulement les contraventions, en tant qu'infractions « mineures », sont une exception autorisée par les textes internationaux, mais aussi le droit de former un recours n'est octroyé que contre une décision établissant la culpabilité et infligeant une condamnation, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, le prévenu ayant été renvoyé des fins de la poursuite.

L'égalité des armes constitue, pour la Cour européenne des droits de l'homme, l'une des exigences du « droit à un procès équitable » posé par l'art. 6, § 1, Conv. EDH. Ce principe peut aussi être rattaché à l'art. 6, § 2, et 6, § 3 d (présomption d'innocence et droit pour l'accusé à l'interrogatoire des témoins à décharge dans les *mêmes conditions* que les témoins à charge). Le pourvoi en l'espèce se fondait sur ces trois droits.

Selon la jurisprudence la plus récente de la Cour européenne, l'égalité des armes n'impose plus d'assurer au profit de la défense une entière égalité de traitement par rapport à l'accusation et la partie civile, mais « implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire » (7).

En droit interne, l'art. 546 c. pr. pén. distingue expressément les conditions du droit d'appel contre les jugements de police en fonction de la qualité de l'appelant. Pour le prévenu, l'officier du ministère public et le procureur de la République, le droit d'appel est conditionné par la peine encourue ou prononcée. L'appel n'est possible que si l'amende encourue est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe (soit 10 000 F), ou si le tribunal de police a prononcé la suspension du permis de conduire ou une amende supérieure au maximum de l'amende encourue pour les contraventions de la deuxième classe (soit 1 000 F). Le procureur général dispose en revanche d'un droit d'appel général contre tous les jugements de police, sans aucune condition tenant à la peine encourue ou prononcée.

L'inégalité de traitement entre le prévenu et le procureur général est évidente, ce dernier disposant d'un droit d'appel dans des hypothèses où le prévenu en est privé. On ne peut que constater cependant que la Chambre criminelle retient ici une interprétation *in abstracto* de la notion d'égalité des armes, ne tenant aucunement compte du fait que le droit d'appel n'est fermé au prévenu que dans des hypothèses où il n'aurait pas (relaxe) ou peu (en raison de la faiblesse de la peine prononcée) d'intérêt à saisir la cour d'appel. Une telle interprétation de l'exigence d'égalité des armes est beaucoup moins stricte et rigoureuse que celle retenue actuellement par la Cour européenne qui préfère une interprétation *in concreto* de la mise en oeuvre des stipulations conventionnelles. Compte tenu de l'interprétation *in concreto* qui est la sienne, il est loin d'être certain que la Cour européenne aurait elle aussi conclu à la violation du principe de l'égalité des armes. L'arrêt du 6 mai 1997 peut donc être analysé comme une nouvelle illustration du caractère plus protecteur de la jurisprudence interne dans la mise en oeuvre des droits posés par la Convention européenne (8) qui se traduit ici par une limitation du droit d'appel du ministère public.

## II. - Limitation du droit d'appel du ministère public

Bien que l'espèce ne concerne que l'appel du procureur général contre les jugements de police, les motifs de la Chambre criminelle peuvent permettre de tenter d'envisager une limitation plus large du droit d'appel du parquet en matière pénale.

Bien évidemment, la seule constatation par la Chambre criminelle de l'incompatibilité de l'art. 546, al. 5, c. pr. pén. avec l'art. 6 Conv. EDH ne suffit pas pour abroger le droit d'appel général du procureur général contre les jugements de police. Cet article reste en vigueur, mais il va devenir lettre morte : l'appel interjeté par le procureur général sera déclaré

irrecevable et, à défaut, l'arrêt rendu sera annulé par la Cour de cassation. Cet effet est inévitable en raison des deux caractères du droit européen : l'effet direct et la primauté sur les normes internes. Tout citoyen peut invoquer à son profit une disposition conventionnelle, et le juge pénal, en tant que juge européen de droit commun, a l'obligation d'écarter les dispositions internes non conformes ¶(9).

Cela ne signifie pas pour autant que le procureur général perd tout droit d'appel contre les jugements de police. Son droit d'appel, autrefois général, devient limité : il est soumis aux mêmes conditions que le droit d'appel du prévenu, du procureur de la République et de l'officier du ministère public. Il est donc maintenu pour les contraventions de la cinquième classe faisant encourir une peine d'amende, et contre les jugements de condamnation à une amende supérieure à 1 000 F ou à une suspension du permis de conduire. Mais le droit d'appel disparaît dans tous les autres cas qui concernent en pratique essentiellement les décisions favorables au prévenu, les seules contre lesquelles ce dernier ne peut interjeter appel : jugement de relaxe, condamnation à une peine très légère ¶(10). On pourrait presque dire que la limitation du droit d'appel du procureur général confère à la personne poursuivie une sorte de « droit acquis » à une décision qui lui est favorable.

La formulation générale du premier « attendu » de l'arrêt du 6 mai 1997 incite nécessairement à s'interroger sur une éventuelle extension de la solution à d'autres hypothèses. Le code de procédure pénale en effet contient de nombreuses illustrations de « l'inégalité des armes » entre le parquet et la personne poursuivie en matière de voies de recours. Sans prétention à l'exhaustivité, on peut penser à l'appel contre les ordonnances du juge d'instruction et aux recours contre certaines décisions du juge de l'application des peines.

Une telle extension serait conforme au domaine d'application du droit à un procès équitable de l'art. 6 Conv. EDH. La Cour européenne en retient une interprétation large, ne le limitant pas à la seule phase décisive du procès : le droit à un procès équitable « occupe une place si éminente dans une société démocratique qu'une interprétation restrictive de l'art. 6, § 1, ne se justifie pas » ¶(11). Ainsi, elle admet que ce droit s'impose aussi pendant la phase d'instruction, pouvant alors être aussi fondé sur le droit à la sûreté de l'art. 5 Conv. EDH ¶(12), et au cours de la phase d'exécution des décisions de justice ¶(13).

Pendant l'instruction préparatoire, le procureur de la République et le procureur général disposent d'un droit d'appel général devant la chambre d'accusation contre toute ordonnance juridictionnelle du juge d'instruction (art. 185 c. pr. pén.), alors que la personne mise en examen ne dispose de cette faculté que pour certaines ordonnances, limitativement énumérées par les art. 186, al. 1er et 3 ¶(14), et 186-1 ¶(15) c. pr. pén. La Chambre criminelle refuse d'étendre ce droit d'appel du mis en examen, qu'elle qualifie « d'exceptionnel », aux ordonnances non visées par ces textes ¶(16). L'inégalité de l'exercice du droit d'appel est encore plus frappante lors de la clôture de l'instruction : le parquet peut former un appel contre les ordonnances de règlement, qu'elles soient de renvoi ou de non-lieu, la personne mise en examen se voyant refuser cette possibilité ¶(17).

Un autre exemple de l'inégalité de traitement quant à l'exercice des voies de recours est fourni par les décisions du juge de l'application des peines. Ces dernières sont des mesures d'administration judiciaire, insusceptibles d'appel ou d'un quelconque autre recours de la part du condamné ¶(18). Cependant, le code de procédure pénale autorise le procureur de la République à déférer les décisions de suspension ou de fractionnement de la peine, de placement à l'extérieur, d'octroi de permission de sortie ou de libération conditionnelle, devant le tribunal correctionnel, qui peut les annuler, sa décision ne pouvant alors faire l'objet que d'un pourvoi en cassation (art. 733-1 c. pr. pén.).

La similitude de ces deux hypothèses avec l'exercice du droit d'appel en matière de police est évidente. Le premier « attendu » de l'arrêt du 6 mai 1997 pourrait être repris, *mutatis mutandis*, dans le cadre, par exemple, d'un appel du ministère public contre une ordonnance de clôture, ou d'une demande d'annulation d'une mesure d'exécution de la peine, l'inégalité des armes étant caractérisée de la même manière.

L'arrêt du 6 mai 1997 est donc susceptible de limiter considérablement le droit d'appel du parquet en matière pénale, en particulier à l'encontre des décisions « favorables » à la personne poursuivie : jugement de relaxe du tribunal de police, ordonnance de non-lieu, décision d'octroi d'une libération conditionnelle. Cette limitation, qui traduit une régression de plus du principe du double degré de juridiction, serait en revanche beaucoup plus favorable aux personnes poursuivies que l'extension à leur profit d'un droit général à l'exercice d'une voie de recours. Mais ce « droit acquis » à une décision favorable est de nature à constituer un obstacle certain à une politique pénale du parquet.

### Mots clés :

APPEL PENAL \* Ministère public \* Appel de police \* Procureur général \* Appel illimité \* Prévenu

(1) Sur l'ensemble de la question, cf. par exemple A. Gouron-Mazel, La Cour de cassation face à la Convention européenne des droits de l'homme, *JCP* 1996, I, n° 3937.

(2) *Bull. crim.*, n° 170 ; *JCP* 1998, II, n° 10056, note J.-Y. Lassalle ; *Rev. science crim.* 1997, p. 858, obs. J.-P. Dintilhac  ; solution reprise par Cass. crim., 21 mai 1997, *Bull. crim.*, n° 191 ; *Rev. science crim. ibid.*

(3) Dernier alinéa de l'art. 546 c. pr. pén. Ne sera pas abordé dans le cadre de cette note l'appel sur les intérêts civils auquel l'arrêt ne fait aucunement allusion.

(4) L. Cadiet et S. Guinchard, Le double degré de juridiction, *Justices* 1996, n° 4, p. 1 ; N. Molfessis, La protection constitutionnelle, *ibid.*, p. 17.

(5) La formule est à peu près identique dans les deux textes, le pacte de l'ONU est cependant plus exigeant, posant le droit à la fois pour la déclaration de culpabilité et pour la condamnation.

(6) Cass. crim., 26 sept. 1996, *Bull. crim.*, n° 333.

(7) CEDH, 27 oct. 1993, *Dombo Beheer c/ Pays-Bas*, série A, n° 274, *JCP* 1994, I, n° 3742, n° 14, obs. F. Sudre.

(8) On peut donner deux illustrations : l'interprétation *in concreto* par la CEDH de l'exigence de « qualité » du texte d'incrimination (découlant du principe de la légalité - l'art. 7 Conv. EDH) (CEDH, 15 nov. 1996, *Cantoni c/ France*, *Rev. science crim.* 1997, p. 647, note Delmas Saint-Hilaire  ; *D.* 1997, *Somm.* p. 202, obs. C. Henry  ; *Dr. pén.* 1997, *Comm.* p. 11, note J.-H. Robert) ; l'interprétation *in concreto* de l'incompatibilité des fonctions de justice pénale, indispensable pour garantir l'impartialité de la juridiction de jugement (CEDH, 22 avr. 1994, *Saraiva de Carvalho c/ Portugal*, *JCP* 1995, I, n° 3823, n° 26, obs. F. Sudre).

(9) Pour une illustration de texte interne écarté par le droit communautaire, cf. l'interdiction du travail de nuit des femmes du code du travail : T. pol. La Rochelle, 23 janv. 1990, *Dr. soc.* 1990, p. 466 ; *Dr. ouvrier* 1990, p. 144.

(10) Amende de moins de 1 000 F, ou condamnation, à titre de peine principale, à une des peines complémentaires prévues par l'art. 131-16, 2°, 3°, 4° ou 5° c. pén. (faculté prévue par l'art. 131-18 c. pén.).

(11) CEDH, 23 oct. 1990, *Moreira de Azevedo*, série A 189, § 66 ; 27 févr. 1980, *Deweert*, série A 35, § 44 ; 17 janv. 1970, *Delcourt*, série A 11, § 25.

(12) Par exemple CEDH, 30 mars 1989, *Lamy*, série A, n° 151, relatif à l'inégalité de la défense et du ministère public quant à la possibilité de consulter le dossier.

(13) CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby*, JCP 1997, II, n° 22949, note O. Dugrip et F. Sudre ; *D.* 1998, *Jur.* p. 74, note N. Fricero 📄.

(14) Ordonnances relatives à une constitution de partie civile, au contrôle judiciaire (placement, modification des obligations, refus de mainlevée), à la détention provisoire (placement ou maintien en détention) ou relative à la compétence du juge d'instruction.

(15) Concernant les ordonnances relatives aux demandes d'accomplissement d'actes d'instruction.

(16) Cass. crim., 6 janv. 1961, *Bull. crim.*, n° 6 ; cf. J. Pradel et A. Varinard, *Grands arrêts du droit criminel*, t. 2, n° 28.

(17) Cass. crim., 12 janv. 1971, *Bull. crim.*, n° 8, pour une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel ; 15 juill. 1965, *Bull. crim.*, n° 176, pour une ordonnance de non-lieu.

(18) Sous réserve de quelques exceptions, notamment le sursis avec mise à l'épreuve (art. 739, al. 3, et 744-1 c. pr. pén.) ; on peut aussi assimiler à une exception la libération conditionnelle dans la mesure où elle doit être acceptée par le condamné. - Cf. Cass. crim., 12 juin 1996, *Petites affiches* 1997, n° 23, p. 15, note M. Herzog-Evans.