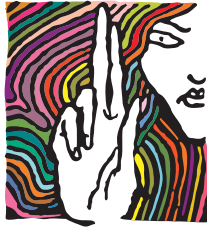




# L'article 7 – L'accès aux documents en matière pénale au stade de l'enquête en Hongrie

## RESUME



Hungarian Helsinki Committee

© Comité Helsinki Hongrois, 2017

2017



Avec le soutien de l'Union Européenne

# Resume<sup>1</sup>

L'un des objectifs stratégiques prioritaires du Comité Helsinki Hongrois est de réduire le nombre de détentions provisoires injustifiées en Hongrie, de rendre la réglementation et la pratique de la détention provisoire conformes aux standards définis par la Cour européenne des droits de l'homme et de transposer de manière appropriée dans la législation hongroise les dispositions des directives européennes afférentes. Nous estimons que l'un des problèmes majeurs de la réglementation et de la pratique hongroises de la détention provisoire était que, au stade de l'enquête, avant la mise en accusation, la défense n'avait qu'un accès très limité aux dossiers et aux documents de la procédure pénale. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé dans ses diverses décisions que cet accès limité aux documents était contraire aux exigences de la procédure équitable et au principe de l'égalité des armes. Un changement important est intervenu dans ce sens lorsque, afin d'être en conformité avec l'article 7 (garantissant le droit d'accès aux dossiers de l'affaire) de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil relative au droit de l'information dans le cadre des procédures pénales (ci-après désignée par : la Directive), la loi n° 1998/19 relative à la procédure pénale a été modifiée pour ce qui concerne les personnes ayant été mises en détention provisoire. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'article 211 de la loi relative à la procédure pénale prévoit que si le procureur propose la détention provisoire du prévenu, il doit envoyer dans sa requête – au suspect aussi bien qu'au défenseur – les copies des documents de l'enquête sur lesquels la requête du procureur est fondée. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, cette même règle est applicable en cas de prolongation de la détention provisoire.

L'objectif du projet d'étude intitulé « *Article 7 – Ensuring Access to Case Materials in Hungary* » (« L'article 7 – L'accès aux documents en matière pénale en Hongrie »), qui a bénéficié du soutien de l'Union européenne, était d'examiner la mise en œuvre en Hongrie de l'application de l'article 7 de la Directive, et donc des nouvelles dispositions de la loi relative à la procédure pénale citée ci-dessus. Le projet souhaitait examiner – au moyen d'entretiens réalisés avec des

---

1. Le présent résumé présente brièvement les conclusions de l'étude intitulée « *Article 7 – Ensuring Access to Case Materials in Hungary* » (« L'article 7 – L'accès aux documents en matière pénale au stade de l'instruction en Hongrie ») menée par le Comité Helsinki Hongrois dans le cadre de son projet ayant bénéficié du soutien de l'Union européenne. Le rapport complet est accessible en anglais et en hongrois sur le site du Comité Helsinki Hongrois : <http://www.helsinki.hu/>.

juges, des procureurs et par l'étude de documents – s'il existe des lacunes d'ordre juridique et pratique en matière d'accès aux documents dans les affaires pénales en Hongrie (pas uniquement en ce qui concerne les personnes mises en détention provisoires) et si oui, comment il serait possible de remédier à ces problèmes.

## Résultats de l'étude en matière d'accès aux documents portant sur la détention provisoire

En ce qui concerne les documents d'enquête à remettre à la défense, le texte actuel de la loi sur la procédure pénale n'est pas entièrement conforme au paragraphe 1 de l'article 7 de la Directive puisqu'il permet aux autorités de ne pas remettre à la défense des documents pouvant mettre en doute l'existence d'une des conditions de la détention provisoire (par exemple les pièces, les preuves étayant l'absence de soupçon fondé ou les documents favorables aux prévenus) et les intérêts de l'instruction peuvent primer sur le droit précisé à l'article 7, alinéa (1) de la Directive. C'est donc une question importante de savoir ce que dans la pratique les autorités entendent par documents «permettant de fonder la requête» et si la non-remise de certaines pièces empêche ou non le prévenu et son défenseur d'être en mesure d'argumenter sur le fond et efficacement contre la décision ou la prolongation de la détention provisoire. (Il faut noter qu'une autre étude du Comité Helsinki Hongrois a révélé que les pièces et les preuves de l'instruction en question étaient en principe liées au soupçon fondé et non pas aux raisons « particulières » de la détention provisoire comme le risque d'évasion ou de récidive.)

Les réponses des avocats, des juges et des procureurs ont mis en évidence que le nombre de documents d'enquête mis à disposition était plus élevé et que la pratique était plus favorable par rapport à ce que le texte de l'article 211 de la loi sur la procédure pénale avait laissé prévoir, néanmoins les textes en soi impliquent toujours le risque considérable que la défense n'ait pas accès à toutes les pièces nécessaires pour permettre l'exercice effectif du droit de contester la légalité de la détention. Il est particulièrement préoccupant que ce soit uniquement le parquet et les autorités chargées de l'instruction (la police), c'est-à-dire « l'accusation » qui disposent d'informations complètes concernant les documents d'enquête ou qui aient accès à celles-ci, sans que ces informations ne soient communiquées au tribunal chargé de la prise de décision concernant la détention provisoire. Par ailleurs, les avocats ne disposent pas de recours véritablement efficace au cas où ils estiment que le dossier peut encore comporter des preuves, des pièces susceptibles d'être révélatrices du point de vue du placement en détention provisoire ou de la prolongation de celle-ci si la défense n'en a pas reçu de copie. Par conséquent le Comité Helsinki Hongrois propose entre autres de modifier le texte de la loi sur la procédure pénale de manière à obliger les autorités à envoyer à la défense non seulement les documents d'enquête justifiant la requête visant la mise en détention provisoire mais aussi l'ensemble des

pièces prévues par la Directive. D'autre part, nous proposons de modifier la réglementation de manière à communiquer au juge décidant du placement en détention provisoire toutes les pièces qui sont mises à la disposition de l'autorité chargée de l'instruction et du procureur.

Il est problématique que la loi relative à la procédure pénale se concentre sur les « documents » de l'instruction et prévoie la communication de la « copie » des documents d'enquête, ce qui dans la pratique se passe en partie différemment, mais il n'en demeure pas moins que la communication des pièces se fait principalement au format papier, ce qui implique souvent que les photos, les enregistrements vidéo et sonores ne sont pas mis à la disposition de la défense sous leur forme électronique originale. En outre, la communication sous format papier constitue une charge de travail lourde pour la police chargée de faire les photocopies. Le Comité Helsinki Hongrois propose donc que la loi relative à la procédure pénale permette expressément de prendre connaissance des documents / pièces par d'autres moyens, par exemple par une communication sur d'autres supports de données, sous forme électronique ou par e-mail. Il faut noter que la conservation des documents sous format papier et l'examen des pièces remises sous forme électronique peuvent poser problème pour les détenus.

Selon le préambule de la Directive, les pièces portant sur l'affaire doivent être mises à la disposition du prévenu et de son avocat « en temps utile ». Toutefois, la loi relative à la procédure pénale ne précise pas actuellement combien de jours avant l'audience ordonnant la mise en détention provisoire la requête du procureur et les pièces jointes doivent être envoyées à la défense. Les résultats des recherches révèlent que cette lacune de la législation peut entraîner pour la défense une réception trop tardive des documents, éventuellement moins d'une heure avant l'audience. La défense n'est alors pas en mesure d'étudier le dossier, ce qui compromet l'effet positif de la transposition de la Directive. Le Comité Helsinki Hongrois propose donc, soit de définir un délai minimum pour l'envoi à la défense de la requête visant la détention provisoire et des pièces de l'enquête avant l'audience, ce qui permettrait ainsi à la défense de se préparer réellement, soit d'intégrer dans une législation l'exigence de l'envoi en temps utile. La défense se trouve dans une situation quelque peu plus aisée en ce qui concerne le temps dont elle dispose pour se préparer en cas de prolongation de la détention provisoire. Mais il arrive également que les documents d'enquête arrivent au défenseur dans un laps de temps si court avant la décision du tribunal sur la prolongation de la détention provisoire que la défense ne dispose pas de temps suffisant pour s'appuyer sur ces pièces et ne peut donc pas tirer de bénéfice véritable de l'accès qu'il a eu aux documents avant la décision de la cour. Nous proposons donc que les documents d'enquête produits après la décision de mise en détention provisoire, révélateurs du point de vue de la détention provisoire pendant la procédure, soient remis à la défense sans attendre que le parquet propose la prolongation de la détention provisoire.

Les règles afférentes octroient à l'autorité chargée de l'instruction la tâche de remettre les documents d'enquête de manière contraignante en cas de décision de mise en détention

provisoire et de manière optionnelle en cas de prolongation de la détention provisoire. Par conséquent, l'étude a mis en évidence qu'en règle générale c'est la police qui remet au défendeur les copies des documents d'enquête par voie de signification à personne – dans le couloir du tribunal, au commissariat de police ou au cabinet de l'avocat. Dans le système actuel, les coûts relatifs à la remise des documents sont élevés autant sur le plan matériel qu'en matière de ressources humaines. La remise des documents par voie électronique pourrait apporter une solution possible, éventuellement en mettant en place une plate-forme électronique à laquelle – avec des autorisations d'accès différentes – tous les acteurs de la procédure auraient accès pour faciliter ainsi la remise des documents et le suivi des documents déjà remis à la défense.

Il est en effet souvent difficile de savoir à posteriori quels documents d'enquête les autorités ont déjà remis à la défense et au juge d'instruction décidant de la détention provisoire, à quel moment cela s'est produit ou même de savoir si cela a bien eu lieu – tout ceci peut soulever des problèmes quant à la mise en œuvre des droits garantis au paragraphe 1 de l'article 7 de la Directive. Selon les règles établies par le Parquet général, la requête du procureur ne doit pas uniquement mentionner de manière générale les copies de documents d'enquête communiqués à la défense, mais une liste explicite des copies de ces documents doit être établie. Toutefois, l'expérience résultant de nos travaux de recherche montre que cette condition n'est pas entièrement respectée vu que les listes en question ne sont pas accessibles pour la défense et les juges. Le Parquet général exige également que la réception des pièces par le prévenu et son défenseur soit attestée, mais seulement dans le cas où une décision doit être prise en audience. Cette condition est contestable du fait que la détention provisoire est souvent prolongée hors audience, et avant cette prolongation, l'accès aux documents joue parfois un rôle encore plus important qu'avant la décision de mise en détention provisoire. Les entretiens révèlent que la documentation de la réception des documents d'enquête se fait normalement (les avocats attestent la réception des documents par leur signature). Il est par contre souvent problématique que les attestations de réception des documents ne parviennent pas forcément au juge d'instruction ou plutôt que peu de juges exigent que l'attestation spécifique de remise des documents figure au dossier ; il est également préoccupant qu'un exemplaire du document attestant la remise des pièces ne soit pas dans tous les cas communiqué à la défense. De surcroît, le dossier ne révèle souvent pas à quelle date la défense a reçu la copie des documents d'enquête. Nous estimons qu'il serait essentiel de combler les déficiences pratiques mentionnées ci-dessus.

Nous avons par ailleurs examiné le rôle du juge d'instruction décidant de la détention provisoire par rapport à la question de la remise des pièces justifiant la détention provisoire. A cet égard, l'une des questions essentielles est de savoir si les juges d'instruction estiment ou non que l'absence de remise des documents constitue une entrave à la tenue de l'audience. Etant donné que sur ce point la pratique judiciaire n'est pas uniforme, nous préconisons l'instauration d'une réglementation établissant comme condition préalable à la tenue d'une audience

ou la prise d'une décision relative à une audition préliminaire l'envoi à la défense d'une copie des pièces de l'enquête relative à la requête de placement en détention provisoire, tout défaut de cet envoi entraînant une impossibilité de tenir l'audience ou de prendre une décision. Il est donc important de savoir ce qui advient lorsqu'il s'avère que la défense n'a pas reçu les documents en temps utile. A cet égard, un fait positif confirmé par nos travaux de recherche est que de nombreux juges assurent le temps nécessaire à la défense pour étudier les documents – il serait souhaitable que cette possibilité soit expressément formulée par les textes. Concernant le contrôle des pièces remises à la défense, le rôle des juges d'instruction n'est pas véritablement important, ce qui découle de la conception même de la remise des documents. La règle générale veut en effet que les mêmes documents soient remis au juge d'instruction et à la défense. Dans ce contexte le Comité Helsinki Hongrois émet la proposition suivante : il y a lieu de formuler des textes juridiques explicites pour que dans le cas où le juge d'instruction constate que tous les documents nécessaires pour apprécier la légalité de la détention provisoire n'ont pas été mis à la disposition du prévenu et de son défenseur, il soit en mesure de faire connaître ces documents à la défense – à condition toutefois qu'ils soient disponibles – en audience ou, en cas de besoin, d'appeler le parquet général à remettre des documents d'enquête supplémentaires à la défense. Pour être en mesure d'apprécier si les conditions de l'audience ou de la décision sont réunies, le juge doit savoir si les documents ont bien été communiqués à la défense, à quel moment cela s'est produit et si la défense a disposé du temps nécessaire pour les étudier. A cet égard, la défense doit bien évidemment signaler les problèmes éventuels constatés en rapport avec ces conditions mais nous estimons que si le juge demandait automatiquement et dans chaque cas au défenseur et au prévenu de faire une déclaration à ce sujet cela constituerait une garantie de poids.

Parallèlement à cela, afin que le prévenu soit à même de mieux faire valoir ses droits nous préconisons que la participation de son avocat soit rendue obligatoire lors des audiences liées à la détention provisoire.

En vertu des dispositions de la loi relative à la procédure pénale, les prévenus et les défenseurs peuvent porter plainte lorsque les documents d'enquête justifiant la requête du procureur visant à ordonner ou à prolonger la détention provisoire ne sont pas mis à la disposition de la défense ou lui sont remis trop tardivement. Les résultats des travaux de recherche ont cependant révélé que les avocats déposaient rarement des plaintes et étaient sceptiques concernant l'efficacité de l'institution de la plainte.

Enfin, il convient d'examiner le fait que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'assignation à résidence, et notamment l'assignation à résidence telle qu'elle est réglementée par la loi relative à la procédure pénale est considérée, en vertu de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme privation de liberté. Étant donné que le paragraphe 1 de l'article 7 de la Directive prévoit le droit de consultation des dossiers pour les personnes détenues, afin d'être en totale conformité avec la Directive,

on peut soulever l'idée que les prévenus bénéficient du droit de consultation des documents justifiant les mesures contraignantes tel qu'il est précisé au paragraphe 1 de l'article 7 de la Directive, même en cas d'assignation à résidence. De nombreuses personnes interviewées dans le cadre de l'étude ont approuvé cette suggestion.

## Résultats des travaux de recherche en relation avec l'accès aux documents de la procédure pénale au stade de l'enquête dans le cas de prévenus n'étant pas en détention provisoire

Les règles générales en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sont applicables aux personnes dont la détention n'est pas demandée par le parquet. Dans ce cas la défense n'a qu'un accès limité à l'expertise et aux procès-verbaux dressés sur les actes d'instruction et le prévenu et le défenseur ont le droit d'assister à ces séances (en l'occurrence : audition du prévenu, audition de témoin sur requête du défenseur ou du prévenu, confrontation se déroulant avec la participation d'un tel témoin, audition d'un expert, inspection, tentative de preuve, présentation pour identification). La défense peut avoir accès aux autres documents de la procédure si cela n'est pas contraire aux « intérêts de l'enquête ». La défense a un accès illimité aux documents de l'affaire pénale après la clôture de l'enquête.

La réglementation hongroise est donc conforme au critère du paragraphe 3 de l'article 7 de la Directive qui prévoit que « l'accès aux pièces est accordé en temps utile pour permettre l'exercice effectif des droits de la défense et, au plus tard, lorsqu'une juridiction est appelée à se prononcer sur le bien-fondé de l'accusation. » Toutefois, l'approche réglementaire de la loi sur la procédure pénale n'est pas entièrement conforme aux dispositions de l'article 7 de la Directive en ce sens qu'elle n'érige pas comme règle générale le droit d'accès à tous les documents de l'affaire en définissant par rapport à ce principe des cas d'exception où le droit de consultation des pièces peut être refusé, mais appréhende cette question en la prenant dans l'autre sens. Parallèlement à cela, les entretiens ont révélé que dans la pratique la communication des documents était refusée non seulement à titre exceptionnel au stade de l'enquête mais que cela valait également pour une part importante des documents, ce qui est contraire tant à la loi relative à la procédure légale qu'aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 7 de la Directive. De plus, les autorités ne détaillent pas en quoi l'accès à un document donné porterait atteinte aux intérêts de l'enquête. Le Comité Helsinki Hongrois estime qu'il faut prendre des mesures afin que les autorités ne puissent refuser la communication des copies de documents que dans les cas où l'accès aux pièces porte véritablement atteinte aux intérêts de l'enquête et, conformément à la règle générale, ce refus doit être motivé. Par ailleurs, nous préconisons que les documents d'enquête auxquels l'accès est obligatoire en vertu de la loi sur la procédure pénale soient communiqués de manière automatique à la défense.



Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 le procureur et les autorités d'enquête adoptent des décisions concernant le refus de communication de copies des documents, décisions contre lesquelles le prévenu et l'avocat peuvent déposer plainte. Si cette plainte est rejetée une requête d'annulation peut être déposée contre la décision de rejet, la décision incombant alors à la cour. Ceci est conforme aux exigences visées au paragraphe 4, article 7 de la Directive. Néanmoins, nous avons observé au cours de nos recherches un taux prononcé d'absence de formalité concernant la communication de documents : souvent il n'y a pas de décision formelle visant un refus d'accès ou de communication de copies des documents, l'une des raisons en est que fréquemment, les avocats eux-mêmes demandent un accès aux pièces de manière non formelle. Parallèlement à cela, sur la base des interviews réalisées, les défenseurs ont très peu recours à la possibilité de porter plainte.



La présente synthèse a été réalisée avec le soutien financier de L'Union Européenne. Son contenu engage la responsabilité exclusive du Comité Helsinki Hongrois et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union Européenne.

