

## États généraux de la Justice

### Atelier « Simplification de la justice pénale »

Contribution UNITÉ MAGISTRATS SNM FO

## Constats et propositions

Cette consultation ne s'accompagne d'aucune méthodologie. Les réformes envisagées ne sont précédées, comme à chaque fois, d'aucune étude d'impact. Il est impossible en conséquence d'en apprécier les répercussions et l'utilité éventuelle. Plus encore, elles ne s'accompagnent d'aucune réflexion d'ensemble.

Quel est l'objectif réel poursuivi ? A la lecture de cette liste de questions, il semble que tout soit déjà écrit et que sous prétexte de "simplifier", il s'agisse une fois de plus de faire en sorte, qu'à moyens constants, le traitement des procédures soit accéléré - avec le risque certain d'une altération qualitative mais surtout d'une perte de sens.

**Nous pensons que toute réforme doit se soumettre à l'exigence de deux vertus : la clarté des règles et la simplicité des mécanismes.** Tout le contraire, en somme, de ce qu'est devenu notre système d'enquêtes et de poursuites.

Nous sommes d'ailleurs étonnés que, pour une réforme d'ampleur, ne soient évoqués ni le statut du parquet, ni les conditions de travail, ni la qualité de la loi dont les modifications permanentes sont chronophages et entraînent de l'insécurité juridique. On ne peut pas passer son temps à réformer.

L'évolution de nos pratiques judiciaires et de nos réformes successives concernant le parquet font que le juge d'instruction n'est plus l'organe central de la procédure. La question de la procédure pénale concernant les juges d'instruction, sans être anodine, est résiduelle. On a basculé d'un système inquisitoire à un système mixte où le parquet a pris toute la place. Le juge d'instruction est relégué aux marges de la chaîne pénale mais ses prérogatives ont été complexifiées par une multitude de contraintes qui font de l'information judiciaire un parcours semé d'embûches.

Faut-il conserver le juge d'instruction ? Si oui, faut-il réviser la procédure pénale qui est aujourd'hui extrêmement complexe et longue ? Quelle est la véritable valeur ajoutée d'une information judiciaire par rapport aux autres cadres d'enquête ? Et si l'on supprime le juge d'instruction, cela entraînera une modification substantielle de la place du parquet dans l'enquête et de nos cadres d'enquêtes.



**La mainmise progressive du parquet sur les enquêtes et les poursuites a entièrement déséquilibré la procédure pénale et pose également la question du statut du parquet et de son indépendance et des garanties procédurales dans les enquêtes pénales.** En effet, les parquets qui sont hiérarchisés et sous l'autorité du Garde des Sceaux se sont vus dotés depuis la loi Perben II de la plupart des moyens d'enquête des juges d'instruction y compris pour les infractions les plus graves, que ce soit en enquête de flagrance ou en enquête préliminaire (écoutes téléphoniques, perquisitions, infiltrations, examens techniques, poses de balises de géolocalisation, délivrance de mandats de recherche, etc.).

Il en a résulté de cette domination du parquet sur les enquêtes et les poursuites un déséquilibre de la procédure pénale. Les procureurs ont désormais un quasi monopole sur l'ouverture de l'enquête - ou sur la non ouverture de l'enquête, sur le choix des poursuites ou des non poursuites. Ce qui entraîne le sentiment dans l'opinion publique d'un manque de visibilité, d'une "loterie" qui voit certains être poursuivis quand d'autres ne le sont pas, voire d'une instrumentalisation politique. Qui décide de l'ouverture, de l'ampleur, de l'étendue et de la durée d'une enquête, de qui doit passer en jugement et de quelle manière ? Dans l'écrasante majorité des cas, c'est le seul parquet. Ses choix, qui conduisent plus de la moitié des affaires vers la "troisième voie" (plaider-coupable, classement sous condition, médiation, avertissement pénal probatoire et ensemble des alternatives aux poursuites) c'est-à-dire en dehors des prétoires, sont opérés sans aucun contrôle extérieur des investigations et sans évaluation de la pertinence des critères de poursuite ou de non poursuite et d'orientation des procédures. **Il nous semble que ces enjeux là, pour redonner confiance dans l'action de la justice, doivent être évoqués et évalués en premier lieu au nom de la transparence et de la qualité de la justice rendue avant d'envisager l'élargissement des modifications procédurales de troisième voie** (création de nouvelles alternatives aux poursuites, forfaitisation, contraventionnalisation,...).

Il s'en est également suivi une augmentation de la place et du périmètre du juge des libertés et de la détention, mis à toutes les sauces, qui par son contrôle sur les mesures les plus intrusives et les plus attentatoires aux libertés ne semble pas pour autant offrir une garantie suffisante. Au contraire, cela est source souvent de complexité de la procédure et de ralentissement des enquêtes. Il est de plus permis de douter du contrôle réel de qualité opéré par le juge des libertés et de la détention au regard de la sous-estimation du temps qu'il devrait pouvoir consacrer à l'examen des procédures. Le juge des libertés et de la détention, par son statut de caution des garanties à tous les stades de l'enquête, n'est pas pour autant qu'un juge de l'enquête, il n'est qu'un alibi dans les enquêtes auxquelles il demeure étranger. **Son statut, ses moyens et ses attributions ne sont pas à la hauteur de la mission qui lui est impartie puisqu'il est privé de tout pouvoir d'intervention dans la conduite des enquêtes, qu'il ne peut pas vérifier la légalité des actes accomplis par les enquêteurs et ne peut pas adresser d'injonctions au ministère public.**

Si les actes des juges d'instruction sont aujourd'hui balisés et encadrés par une multitude de recours ouverts aux parties tout au long de l'information judiciaire, il n'y a rien de tel dans les procédures conduites par les parquets. Pas de vrai contradictoire, pas de contrôle de la régularité des actes, pas de vérification des charges avant le renvoi en jugement... **A la "surjudiciarisation" de l'instruction, répond la "sousjudiciarisation" du parquet.** Pour 3% de procédures surcontrôlées, 7% ne le sont pas du tout (et seules 0,5% de ces procédures sont initiées par les parties civiles seules).



**Le monopole par le parquet de la majorité des enquêtes, conjugué à une menace toujours forte d'interférences du pouvoir politique exige que la question de l'indépendance soit centrale et le préalable à toute réforme de la procédure.**

**C'est cette indépendance qu'exigent nos concitoyens et qui est au cœur de la confiance portée en la justice.**

Sur la question de l'élargissement et de la modification des modalités de poursuite : il convient avant toute chose de faire **une étude sérieuse et approfondie du fonctionnement actuel et notamment du traitement en temps réel et de ses résultats**. La tendance actuelle à vouloir déjudiciariser par pans certains contentieux ne peut et ne doit s'appuyer sur des motivations budgétaires ou gestionnaires des contentieux de masse. **La simplicité apparente de forfaitiser doit être mise également en parallèle avec notre incapacité à recouvrer les amendes prononcées.**

Toute politique qui serait décorellée de ses résultats réels serait un leurre. Mais il existe aussi un enjeu de justice à ne vouloir traiter que de manière pécuniaire des délits parce que l'institution est à bout de souffle dans son organisation. La mise en place dans les années 1990 d'une nouvelle approche des modes de poursuite sous la forme du traitement en temps réel a été une réponse efficace à l'inexorable montée des chiffres de la délinquance et à leur traitement rapide. Il convient cependant aujourd'hui de s'interroger sur l'efficacité de ce modèle et de ses dysfonctionnements, relevés par plusieurs rapports. **Le chiffre important de la réponse pénale (plus de 84%) ne doit pas nous interdire de nous interroger sur le contenu réel de cette réponse**. Si l'on peut se féliciter de la réactivité des parquets grâce à la permanence téléphonique active de jour comme de nuit, et des réponses rapides sur le plan procédural (comparutions immédiates, convocations par officier de police judiciaire), **l'essentiel de la réponse pénale consiste à contourner les circuits de jugement traditionnels voire de trouver des substituts aux poursuites, les juridictions étant saturées sur leurs capacités à juger. La troisième voie a fini par drainer, sous le seul contrôle du ministère public, plus de la moitié des procédures**. De plus, le TTR a produit de nouveaux effets pervers caractérisés par une mainmise permanente du parquet sur le déroulement opérationnel de toutes les enquêtes comme le relevait le rapport Beaume dès juillet 2014. **Il a conduit à une démotivation des enquêteurs et des magistrats, à un désengagement de la hiérarchie policière et même paradoxalement au recul du contrôle judiciaire sur les enquêtes. Mais il a aussi et surtout biaisé le fonctionnement de la justice pénale, qui s'est entièrement convertie au dogme contradictoire de la réponse de masse personnalisée. C'est là que gît la contradiction du TTR, qui impose de faire du sur-mesure en aval à partir du traitement industriel effectué en amont**. Le seul moyen d'y parvenir est de mettre en place sous couvert d'une personnalisation des poursuites des protocoles standards et systématiques qui s'appliqueront automatiquement à tous les cas prévisibles. Les protocoles de poursuites ont été définis pour répondre aux contraintes de gestion de la machine judiciaire et non à la nature des cas à traiter. **Or il faudrait disposer d'outils pertinents pour distinguer l'essentiel de l'accessoire, le grave du bénin, ce qui serait le cœur d'une vraie politique pénale digne de ce nom mais également de réévaluer en permanence les besoins réels humains et matériels au regard des missions**. Trop souvent les choix de poursuites pénales se font sur la base d'une enquête sommaire, en fonction du casier judiciaire érigé comme indicateur quasi universel de nuisance sociale ou de dangerosité criminologique et des places disponibles à l'audience et depuis peu, en prison. **Aucune étude criminologique, aucune étude préalable**



**d'impact sérieuse, aucun audit de la politique pénale des parquets n'ont jamais été conduits avant de mettre en place les dispositifs de réponse pénale ni pour en évaluer la pertinence ni pour en corriger les errements à la différence de nombreux autres pays européens.** En effet, il aurait été possible de prendre des orientations entièrement différentes pour tenir compte à la fois de la rareté des moyens dont disposent les instances d'application de la loi et de l'évolution des formes de délinquance et de criminalité. **Le constat qu'une majorité d'infractions est commise par une minorité d'auteurs permettrait de réorienter de manière stratégique l'action de la justice** sur les délinquants prolifiques qui réitèrent une multitude de délits et d'optimiser ainsi nos moyens sur les formes organisées de criminalité qu'elles soient mafieuses, terroristes, économiques ou financières.

**Seule une réforme qui prendrait en compte de manière concrète les défis criminologiques pourrait être utile pour lutter contre ceux-ci.** La course aux chiffres bride les enquêtes, épuise les acteurs et ne répond pas aux attentes du citoyen. **Il faut donc adopter une approche inverse qui privilégie une sélection des poursuites sur la base d'une connaissance réel de l'environnement criminel.** Ces méthodes d'enquêtes appropriées existent, elles sont par exemple utilisées en Grande-Bretagne ou dans différents pays de l'Union européenne sous le vocable d'intelligence led policing (ILP : police guidée par le renseignement). L'ILP repose essentiellement sur le renseignement criminel, adaptations au domaine policier des principes et des techniques du renseignement traditionnel. Il établit une distinction entre trois niveaux : stratégique, tactique et opérationnel. Le niveau stratégique est celui où se prennent les grandes décisions qui engagent l'action. Le niveau tactique traduit ensuite ces choix en modalités d'intervention. Le niveau opérationnel est enfin celui des acteurs de terrain. Cela a également des liens avec l'organisation de la police judiciaire qui n'est pas abordée dans le questionnaire.

Pour ces raisons, notre syndicat se refuse à répondre à un questionnaire à la Prévert sans avoir au préalable d'état des lieux ou d'analyse ni même de projet concret pour envisager une réforme de la procédure pénale. Il est consternant de souligner que nous sortons à peine des chantiers de la justice qui avaient déjà passé en revue toute la procédure pénale pour en améliorer l'efficacité, la cohérence et la simplification, de retrouver à la question n°41 du questionnaire joint par l'atelier sur « la simplification de la justice pénale », la même interrogation et les mêmes enjeux.

Cette question signe **un terrible aveu d'échec tant sur le plan de la méthodologie que de l'inefficacité de notre administration à porter des réformes efficaces et qui s'inscrivent dans le temps.** Ne vient-on pas de voter il y a quelques semaines une loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ?

**La multiplication des lois en matière de procédure pénale, mal-faites faute de véritable réflexion d'ensemble et d'études d'impact en amont, rajoutent de la confusion voire de l'insécurité juridique via la jurisprudence qu'elles provoquent nécessairement, y compris en matière d'application des peines.** Ainsi, au cours des deux dernières années, les lois du 23 mars 2019 de programmation de la justice et du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (sans même évoquer les lois dictées par les circonstances comme la crise sanitaire ou les impératifs politiques du moment) ont-elles donné lieu à plusieurs arrêts du Conseil constitutionnel (notamment QPC du 14 septembre 2021) et de la Cour de cassation (Cass. 11 mai 2021) venant, dans le pire des cas, censurer certaines de leurs dispositions et, dans le meilleur, en



préciser les contours. Or, **la qualité de la loi devrait être une exigence fondamentale avant tout nouveau projet de réforme.**

**Comment ensuite simplifier la procédure pénale ? Nous pensons que celle-ci devrait s'organiser autour de trois piliers. Le premier serait de retirer au ministère public ses pouvoirs d'enquête afin de le re-centrer sur sa mission de responsable de la parole publique et de défenseur de la société.** Il retrouverait ainsi un rôle clair, en harmonie avec les normes dégagées par la CEDH. L'initiative et la direction de l'enquête seraient alors dévolues à des magistrats du siège, au travers d'**un pôle des enquêtes qui constituerait le second pilier et le pivot de cette nouvelle architecture.** Ce pôle consisterait en **une chambre des enquêtes au sein de chaque juridiction**, dotée d'une compétence exclusive pour ouvrir, conduire et diriger les enquêtes. Les chambres des enquêtes, proposées pour remplacer le parquet et les juges d'instruction, auraient pour fonction de fixer les plans d'action, de maîtriser le renseignement criminel sur lequel elles prennent leurs décisions puis déterminer et diriger les processus d'investigations. Ainsi, correctement outillés, ces pôles d'enquêtes seraient compétents pour diriger les poursuites à condition qu'ils soient assistés d'analystes formés aux techniques du renseignement et d'une équipe autour du magistrat. Renforcés dans leurs moyens humains et intellectuels, une partie de leurs tâches consistera à diriger les enquêtes en veillant à leur régularité juridique, une autre de fixer au préalable le programme et les objectifs de lutte contre la délinquance au sein de leur ressort. Les chambres des enquêtes acquerraient ainsi une connaissance de leur bassin de criminalité, avec les moyens d'y faire face.

**Disparaîtrait par ailleurs la distinction procédurale entre les enquêtes en flagrance et en préliminaire d'un côté, les informations judiciaires de l'autre, au profit d'un cadre d'enquête uniforme placé sous le contrôle et la direction d'une autorité judiciaire unique.** Le contrôle de la légalité (qui supposerait également une réforme du régime des nullités pour ne pouvoir soulever que celles causant grief) et de l'opportunité des actes d'enquête serait par conséquent unifié : une garde à vue, une expertise, une perquisition, une écoute téléphonique, etc. pourraient être immédiatement contestées, acte par acte, selon un régime de recours lui aussi uniforme. La phase de mise en examen, dont le changement de terminologie a manifestement échoué à faire respecter le bénéfice de la présomption d'innocence, et qui est souvent vécue et présentée comme une pré-condamnation, aurait vocation à être supprimée : seule subsisterait le statut de témoin assisté, qu'accorderait la chambre des enquêtes d'office, sur requête du parquet ou sur demande de toute personne mise en cause pour avoir accès au dossier. L'audition en garde à vue procurerait de plein droit le statut de témoin assisté. La disparition de la mise en examen s'accompagnerait symétriquement de la fin des constitutions de partie civile à ce stade de la procédure. Toute victime pourrait solliciter l'ouverture d'une enquête et, bénéficiant des mêmes droits que les témoins assistés, aurait ainsi accès aux pièces du dossier pour demander ou contester la réalisation d'actes dans la mesure de ses intérêts. Par ailleurs, la collégialité de la chambre des enquêtes constituerait un meilleur rempart contre les risques de dérives de toute nature.

**Reste le troisième pilier qui serait constitué, dans chaque tribunal, d'une chambre des libertés aux fonctions et aux compétences étendues.** Elle serait d'abord l'instance devant laquelle seraient portés les recours contre les décisions des juges des enquêtes faisant grief à toute personne concernée par la procédure. Instance de surveillance et de contrôle des enquêtes, elle gèrerait par conséquent tout le contentieux de celles-ci et aurait bien entendu une compétence exclusive, sur





saisine de la chambre des enquêtes ou du procureur, pour imposer les mesures privatives ou restrictives de liberté. A la fin de l'enquête, son rôle serait de décider de l'orientation des affaires après avis du parquet.

Les critiques à l'égard du juge d'instruction doivent être relativisées au regard de la faible activité contentieuse que ces procédures représentent (moins de 3%). Il existe un véritable décalage entre l'image négative attribuée aux désastres judiciaires et la réalité de l'activité des juges d'instruction. D'ailleurs, beaucoup de systèmes étrangers nous envient notre modèle de juge d'instruction qui semble avoir été démonétisé par l'incohérence des réformes successives. L'institution du juge d'instruction, magistrat profondément indépendant, reste d'évidence un bouclier de la démocratie quand le parquet n'est pas statutairement indépendant. L'indépendance de celui qui enquête est au coeur des enjeux de toute réforme. Quelles que soient les propositions pour substituer au juge d'instruction une autre institution ou un autre modèle, il faudra toujours trouver un équilibre entre plusieurs principes, celui de l'efficacité de l'enquête et celui du respect des libertés. **Si notre syndicat n'est pas favorable à une suppression du juge d'instruction, il est favorable à une évolution en profondeur d'un juge de l'enquête qui aurait une véritable plus-value et des vrais moyens d'enquête (et notamment la direction de la police judiciaire qui pose la question de son rattachement au Ministère de la justice) mais également d'une procédure cohérente et efficace, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.**

Ainsi, il serait enfin permis de rationaliser et de simplifier les modes d'enquêtes et de poursuites, désormais fondés sur une procédure lisible et respectueuse des droits des personnes mais qui ne sacrifierait pas l'efficacité des investigations tout en étant assurée par une justice indépendante.

\*\*\*\*

