

Etats généraux de la justice
Réunion du groupe de travail procédure pénale
Mercredi 24 novembre 2021 à 14h00 – Salle Monclar

Cour d'appel – Place de Verdun à Aix-en-Provence

Liste des participants :

Premier président de chambre ;
Première avocate générale ;
Substitue générale chargée de mission ;
Substitue générale chargée du secrétariat général ;
Substitue générale ;
Substitue générale ;
Avocat général ;
Avocate générale ;
Avocat général ;
Avocate générale ;
Procureur de la République ;
Présidente de chambre ;
Présidence de chambre de l'instruction conseiller
Directrice de greffe ;

Remarque: les données personnelles permettant d'identifier des individus ont été anonymisées.

Un groupe de travail destiné à apporter une contribution à l'atelier portant sur la simplification de la procédure pénale organisé dans le cadre des états généraux de la justice s'est réuni à la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 24 novembre 2021.

A titre liminaire les participants observent que la procédure pénale s'est complexifiée au cours des vingt dernières années par l'effet de réformes successives intervenues sans réelle cohérence avec l'équilibre général du système procédural français.

Ils soulignent que les nombreux travaux, auxquels ils ont accepté de participer à l'invitation du ministère de la justice, visant à simplifier les procédures civiles et pénales (pour ne citer que les plus récents : les entretiens de Vendôme, la Justice du 21ème siècle, les chantiers de simplification des procédures) sont en grande partie restés lettre morte.

Ils déplorent enfin que la question des moyens matériels et humains de la justice ne soit pas abordée par les états généraux de la justice, alors même qu'elle conditionne la capacité de l'institution judiciaire à répondre à l'exigence de justice qui s'exprime dans le corps social.

Au-delà de ces observations le groupe de travail a considéré qu'il devait néanmoins participer à la réflexion qui lui est proposée, afin d'exprimer son attachement au respect d'un certain nombre de principes fondamentaux.

Dans le temps qui lui était imparti, et qui ne permet pas de revoir en profondeur un code de procédure pénale dont l'architecture est très complexe, il s'est ainsi accordé sur la nécessité de maintenir l'équilibre d'un système procédural pénal visant à garantir le respect des droits fondamentaux tout en assurant l'efficacité de l'action répressive (I), et a dégagé quelques pistes d'amélioration de certains dispositifs(II).

I. LE MAINTIEN DE PRINCIPES FONDAMENTAUX

Trois modèles procéduraux dans le domaine pénal sont intellectuellement et théoriquement envisageables:

-un premier qui consiste à laisser à chacune des parties, y compris les parties privées, le soin de recueillir les preuves qui les intéressent pour les seuls besoins de leurs intérêts, le modèle accusatoire,

- un second qui consiste à conférer à une autorité indépendante des parties le soin d'instruire de manière neutre, à charge et à décharge, le modèle inquisitoire,

-et un dernier, dominant aujourd'hui dans les pays d'Europe, qui consiste à confier cette fonction à la partie poursuivante seule, mais en ce cas se pose naturellement la question du statut du parquet et de l'existence du lien hiérarchique qui relie le ministère public au ministre de la justice (en l'état du droit l'article 5 de l'ordonnance portant statut de la magistrature précise que « *les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience leur parole est libre* »).

LE MAINTIEN DU MODÈLE PROCÉDURAL FRANÇAIS

On reconnaît généralement au **système inquisitoire** son efficacité et son caractère égalitaire. Lui sont toutefois reprochés sa lourdeur, sa complexité, sa lenteur et sa méfiance pour le contradictoire.

Le **modèle accusatoire** présente traditionnellement, au contraire, la caractéristique de marginaliser la phase préparatoire au procès pénal et de privilégier la phase de jugement au cours de laquelle chacune des parties, censées être sur un pied d'égalité, développent devant un juge arbitre les éléments de preuve que chacun a recueilli. Par principe dans ces systèmes l'accusateur ne peut-être enquêteur, la légalité des poursuites étant l'un des principes directeurs de cette procédure.

Le modèle de procédure français, inquisitoire dans ses principes en ce qu'il confie la direction de la phase préparatoire du procès pénal à une autorité indépendante des parties privées, le procureur de la République et le juge d'instruction, n'est plus inquisitoire dans sa réalité puisque, au fil des réformes, des espaces de contradiction, de plus en plus nombreux, ont été institués, y compris dans le temps de la phase d'enquête proprement dite.

Ce modèle est donc un **modèle mixte** qui, il faut bien le dire, présente aujourd'hui, par accumulation des réformes sans vision d'ensemble, les travers des deux modèles.

Le groupe de travail considère cependant qu'il faut maintenir le modèle procédural français et en aucun cas adopter un modèle accusatoire totalement étranger à notre culture juridique et source d'inégalité.

La phase préparatoire au procès pénal doit continuer à être conduite de manière impartiale, à charge et à décharge, seule manière d'assurer le respect du principe de la présomption d'innocence.

En d'autres termes une réforme nécessaire consisterait à retrouver de la cohérence et de la simplicité à tous les stades procéduraux, dans le respect de la sécurité de la conduite des investigations et du respect des droits des justiciables.

LE MAINTIEN DU JUGE D'INSTRUCTION

Petit rappel historique qui permet de comprendre les évolutions qui ont conduit à la marginalisation relative du recours à l'instruction préparatoire :

Le code d'instruction criminelle ne connaissait que deux cadres d'enquête, la flagrance et l'information judiciaire. Hors de ce premier cadre le parquet ne disposait d'aucune prérogative d'investigation. Si le procureur souhaitait poursuivre une affaire non flagrante il se devait de requérir l'ouverture d'une information.

La pratique toutefois devait développer l'« enquête officieuse », elle portait bien son nom, qui n'était légalisée qu'en 1958 sous le vocable de « enquête préliminaire » avec la promulgation du code de procédure pénale. Remarquons à ce sujet que la terminologie même de « préliminaire » est symptomatique d'une enquête nécessairement limitée, préliminaire à l'éventuelle décision de poursuite, marquant bien ainsi la nature du ministère public, essentiellement autorité de poursuite et donc marginalement autorité d'enquête.

C'est à partir de cette époque, toutefois, que le ministère public va changer progressivement de nature devenant de moins en moins autorité de poursuite et de plus en plus autorité d'enquête, phénomène se manifestant par l'abandon progressif du principe de l'opportunité des poursuites et le développement spectaculaire, depuis notamment les lois « Perben », de nouvelles attributions en matière d'enquête qu'il partage avec le juge d'instruction. L'institution du JLD par la loi du 15 juin 2000 a vocation à permettre au parquet, sous le contrôle de ce magistrat du siège, de réaliser en enquête préliminaire les actes les plus intrusifs. Présenté à l'origine comme un magistrat aux attributions limitées, le Juge de la Liberté et de la Détention avait en réalité vocation naturelle à intervenir à tous les stades de la procédure pénale dès lors que des mesures coercitives étaient envisagées par l'un quelconque des acteurs de la phase préparatoire au procès pénal.

Ces évolutions ont par ailleurs été accompagnées d'un développement spectaculaire de la police scientifique et de ses moyens propres d'investigation qui ont conduit le législateur à développer des procédures rapides ne nécessitant plus l'intervention du juge d'instruction et même du juge tout court (dans le cadre des CRPC).

Malgré ces évolutions, le groupe de travail considère qu'il est indispensable de maintenir l'institution du juge d'instruction, ce qui n'exclut pas une réforme le concernant.

Il pourrait en effet être posé le principe que l'instruction préparatoire serait obligatoire, non pas en fonction de la gravité des faits, mais en fonction de la complexité et de la durée des investigations à envisager (affaires JIRS, terrorisme, grande délinquance économique et financière, santé publique.). Ce changement de paradigme replacerait ce magistrat au cœur de son office, ne plus être un juge de la mise en état des affaires pénales dont les éléments de preuve ont été recueillis par d'autres, la police judiciaire, mais un véritable acteur au cœur de l'administration de la preuve toute les fois qu'une unité intellectuelle dans la direction et dans le suivi des investigations doit être envisagée dans la durée.

Qualifié de schizophrène par certains commentateurs et patriciens, le juge d'instruction serait aussi juge qu'enquêteur et ne pourrait dès lors être pleinement l'un et l'autre. Pour reprendre l'heureuse formule du professeur Jean PRADEL il serait en quelque sorte une figure de Janus. Mais que dire de la figure du ministère public si celui-ci venait à se voir confier l'ensemble des enquêtes dans les domaines les plus complexes qui sont souvent les plus sensibles. Ne créerions nous pas un nouveau démiurge encore plus redoutable que Janus en concentrant entre les mêmes mains les charges d'enquêter, de poursuivre et de diriger le bras séculier de l'État qu'est la police judiciaire sans oublier que les évolutions récentes ont confié au procureur de la République des attributions de nature indiscutablement juridictionnelles comme la composition pénale et la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, transformant ce magistrat en juge de fait, le juge de droit étant réduit au statut marginal de simple homologateur.

Par ailleurs n'oublions pas que l'existence d'une politique pénale centralisée élaborée par le gouvernement, mise en œuvre par le ministère de la justice et déclinée localement par chaque parquet, est une spécificité de notre organisation judiciaire.

Un ministère public hiérarchisé placé sous l'autorité du ministre de la justice est en effet parfaitement légitime pour appliquer la politique pénale décidée par le gouvernement et en même temps pour exercer de manière impartiale l'action publique dans les cas individuels qui lui sont soumis.

LE MAINTIEN DE L'UNITÉ DU CORPS DE LA MAGISTRATURE

La séparation du corps de la magistrature, entre les magistrats du parquet et les magistrats du siège, a été évoquée.

Le groupe de travail s'est déclaré unanimement attaché au maintien de l'unité du corps de la magistrature, considérant que cette unité constitue une garantie d'équité du procès pénal, dès lors notamment que les magistrats du ministère public, qui sont constitutionnellement garants des libertés individuelles, se sont vu reconnaître au fil des réformes des attributions quasi juridictionnelles.

Le maintien de cette unité, qui pourrait être renforcée par de nouvelles garanties statutaires pour les magistrats du parquet, contribue à garantir l'indépendance des magistrats du siège qui ne se saisissent pas des affaires qui leur sont confiées mais qui le sont par les magistrats du ministère public.

II. PROPOSITIONS D'AMELIORATION

L'INSTAURATION D'UNE PROCEDURE DE « CRPC » EN MATIÈRE CRIMINELLE

Il s'agirait d'élargir le domaine d'application de la procédure de CRPC délictuelle, instaurée par la loi du 2004 à certaines procédures criminelles portant sur des faits simples, établis et reconnus par leur auteur.

La mise en place d'une CRPC en matière criminelle permettrait de simplifier la procédure criminelle en concentrant les débats sur le choix et le prononcé de la peine. Cette simplification serait de nature à réduire le temps d'audience et permettrait de juger un nombre d'affaires plus important dans des délais plus raisonnables.

Les membres du groupe de travail constatent qu'une réflexion portant sur une telle réforme ne peut se concevoir qu'en réexaminant la réforme des cours criminelles. Une procédure dite de « plaider coupable » en matière criminelle se conçoit en effet difficilement avec des jurés.

L'architecture pourrait alors être la suivante :

- 1- Faits criminels simples établis et non contestés : CRPC criminelle devant une formation collégiale professionnelle, sans procédure d'instruction, qui ne statuerait, dans un délai bref, que sur la peine, un débat sur cette dernière paraissant souhaitable.
- 2- Faits criminels contestés ou complexes entrant dans le périmètre de compétence défini pour les cours criminelles : procédure classique d'instruction et renvoi devant la cour criminelle.
- 3- Compétence de la cour d'assises : maintien de la procédure actuelle.

Les réserves qui s'expriment concernent la fragilité des preuves fondées sur les seuls aveux.

Les participants au groupe de travail considèrent que la condamnation ne peut être fondée sur les seuls aveux et posent le principe selon lequel l'enquête doit avoir mis en lumière les éléments probants suffisants pour permettre la mise en œuvre d'une telle procédure.

LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE

Le groupe de travail affirme son attachement au principe de la **direction effective de la mission de police judiciaire par les magistrats**, et se dit inquiet des projets de réforme visant à regrouper sous une même direction dans les départements l'ensemble des forces de sécurité intérieure, en ce compris les services spécialisés de police judiciaire.

Il constate que les services d'investigation ne disposent pas des moyens suffisants pour mener à bien leurs missions, que dès lors sont privilégiés le traitement des contentieux simples et les interpellations de voie publique au détriment du travail de fond dans des affaires plus complexes (infractions économiques et financières, lutte contre les réseaux de trafic, traitement des plaintes et des enquêtes confiées par les parquets, suivi des commissions rogatoires).

Si des pistes de travail visant à simplifier les enquêtes peuvent être envisagées (uniformisation des cadres d'enquête, simplification et uniformisation des régimes d'autorisation judiciaire dans le domaine des réquisitions), le groupe de travail considère qu'une meilleure adéquation entre les moyens matériels et humains donnés aux parquets et aux juges d'instruction pour diriger et contrôler le déroulement des enquêtes et le maintien, voire le renforcement, des outils permettant l'exercice de la direction de la police judiciaire (évaluation et discipline des officiers de police judiciaire mieux exercées et impactant réellement la carrière des FSI) doit être trouvée.

Il est enfin observé qu'un travail de fond devrait être conduit sur la question des nullités procédurales, certaines exigences de forme se révélant très lourdes, inutiles, dénuées de sens et d'impact sur les droits fondamentaux.

LE GREFFE

Le développement d'une équipe pluridisciplinaire autour des magistrats, composée de greffiers, de fonctionnaires, de juristes-assistants, d'assistants de justice, d'assistants spécialisés et maintenant d'agents contractuels B, s'il constitue une richesse dans le processus de la décision de justice, nécessite que soient clarifiés le rôle et les attributions de chacun.

Les services de greffe judiciaire s'interrogent sur le rôle réellement dévolu aux greffiers. Souvent recentrées sur des tâches administratives, les missions du greffe ont perdu de l'intérêt. Il est essentiel de retrouver une organisation judiciaire qui permette à chacun d'effectuer les tâches correspondant à ses attributions naturelles et valorise les savoirs et la culture juridique acquise au cours de longues années d'étude.

S'agissant des cabinets d'instruction le sous-effectif des greffes conduit à dégrader le niveau d'intervention de chacun. Ainsi le greffier est-il régulièrement polarisé par des tâches de numérisation, de convocation, de manipulation de dossiers et de scellés.

Le groupe de travail propose de doter les services d'instruction, mais aussi les services des juges pour enfants de fonctionnaires de catégorie C, en appui des greffiers. La généralisation de secrétariats communs qui permettrait de centraliser les fonctions d'accueil, traitement du courrier, délivrance des permis, réception des demandes, ainsi que la création de véritables services de numérisation permettraient aux greffiers de retrouver l'identité profonde de leurs

missions d'assistance du magistrat, de contrôle du respect des règles procédurales et d'authentification des actes.

De nouvelles lignes de métier se révèlent par ailleurs essentielles pour accompagner la transformation numérique qui ne peut reposer sur quelques correspondants locaux informatiques qui ne sont pas des spécialistes en informatique, sont en nombre insuffisant et souvent mal formés.

CONCLUSION :

En définitive, dans le respect des principes sus développés, et au-delà des quelques propositions que nous formulons, pour conclure, faut-il envisager de réformer une nouvelle fois notre procédure pénale ?

La réflexion permanente sur notre modèle procédural a le mérite de provoquer le débat, et de faire naître des propositions de réforme globale, tant il est vrai que les réformes précédentes, souvent conduites de manière fragmentaire et désordonnées, à la suite d'évènements ayant suscité des polémiques, bien souvent artificielles, ont conduit, au fil des ans, à la création d'un système procédural hybride, complexe et pour tout dire assez inefficace.