



Lancés le 18 octobre 2021 par le Président de la République à POITIERS, les Etats Généraux de la Justice ont pour ambition de dresser un état de la situation de la Justice dans notre pays et de formuler des propositions concrètes pour mettre la Justice au centre du débat démocratique.

SYNERGIE-OFFICIERS a été interrogé dans le cadre de l'atelier relatif à la simplification de la procédure pénale et a produit une contribution écrite que nous vous proposons de retrouver.

La procédure pénale actuelle souffre d'une inflation législative, entamée depuis maintenant près de trente ans et faisant peser sur elle à la fois un formalisme excessif et une instabilité chronique.

Formalisme excessif car les réformes successives visant à renforcer les droits de la défense mais aussi à se conformer aux exigences constitutionnelles et européennes, ont contribué à faire basculer l'enquête du fond vers la forme, au détriment du travail policier et de la manifestation de la vérité.

Instabilité chronique car les réformes s'accroissent, ce malgré des lois de programmations pour la justice, et répondent également à des impératifs politiques qui viennent fragmenter les mesures et opacifier le droit.

Celui-ci devient alors insécure et inintelligible. Il est en outre contraint matériellement et par les normes supralégislatives.

Dans ce contexte, l'objectif de simplification de la procédure pénale, réitéré par le Président de la République à la clôture du Beauvau de la Sécurité, est le bienvenu, mais il doit s'accompagner d'un freinage certain des réformes multiples qui viennent complexifier les normes et les rendre plus instables. Sinon quoi il en résultera un énième texte aux mesures minimalistes, voire aggravant encore une fois la situation.

Ainsi, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice revêtait un enjeu double pour les policiers. D'une part, la simplification de la procédure pénale devait offrir un traitement rapide et efficace du contentieux de masse, en harmonisant les régimes juridiques applicables. D'autre part, elle devait accroître les pouvoirs judiciaires des enquêteurs. En définitive, cette loi a accouché de quelques mesures sans effet sur l'activité réelle des enquêteurs.

Et depuis lors, trois autres réformes ont été promulguées :

- Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée ;
- Loi n°2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale ;
- Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés

Et deux projets de lois sont en cours d'examen :

- Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire est examiné par le Conseil Constitutionnel.
- Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure en est au stade de la commission mixte paritaire.

Là encore, rien n'est venu ou ne viendra en aide aux enquêteurs. Par exemple, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire réduit à deux ans la durée de l'enquête préliminaire, avec une possible prolongation d'un an sur décision du parquet, pour les délits ordinaires, et permet en outre au suspect d'accéder au dossier au bout d'une année (ou sans délai si des médias divulguent son identité et le mettent en cause), faisant peser de facto deux contraintes temporelles supplémentaires pour le policier et pour le magistrat.

La loi n°2019-222 du 23 mars 2019 a sans doute permis la mise en œuvre de dispositions attendues : compétence territoriale nationale de l'OPJ sur simple information du procureur de la République, extension de l'anonymisation des procès-verbaux, extension du champs d'application de l'amende forfaitaire délictuelle, perquisition sans assentiment avec accord du juge des libertés et de la détention pour les infractions punies d'une peine de trois ans, présentation facultative au procureur de la République pour une prolongation de garde à vue, etc.

Mais leur volumétrie est trop faible pour changer le quotidien judiciaire des policiers qui doivent faire face à la massification des enquêtes pénales dans la continuité de la judiciarisation de notre société.

En outre, chaque mesure semble avoir une contrepartie qui alourdit de nouveau la procédure et par voie de conséquence, son exercice réel, à la fois pour l'enquêteur et pour le magistrat. En témoigne l'exemple de la perquisition, pour laquelle d'une part a été créé un recours permettant de contester la régularité et de demander l'annulation d'une visite domiciliaire ou d'une perquisition en saisissant le JLD (art 802-2 du Code de procédure pénale), et d'autre part est débattue la présence de l'avocat au cours de celle-ci dans le projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire.

Le double objectif attendu et visé par la loi du n°2019-222 du 23 mars 2019 n'a donc pas été atteint : le contentieux de masse demeure, de même que la lourdeur procédurale, le formalisme excessif, et l'infantilisation de l'enquêteur. Sur ce dernier point, l'enquêteur, notamment OPJ, ne bénéficie pas d'une autonomie suffisante dans l'exercice de ses prérogatives. Il est trop souvent relégué par le parquet au simple rang d'exécutant, et non de partenaire dans le déroulement de l'enquête. C'est d'autant plus dommageable que les magistrats font face aux mêmes difficultés que les policiers, tant dans leurs conditions matérielles d'exercice que dans leur nombre insuffisant pour traiter le volume de procédures, ou dans le caractère subi de l'inflation normative.

A cela s'ajoute une jurisprudence très restrictive de la Cour de Cassation, qui vient créer des contraintes supplémentaires lors de l'enquête, et renforcer des droits de la défense déjà exponentiels. Un exemple récent, par capillarité avec le contentieux administratif du droit des étrangers : l'obligation de mentionner expressément dans les procédures judiciaires l'habilitation des agents à la consultation des fichiers police, sous peine de nullité.

Enfin, l'orientation actuelle des poursuites cristallise un sentiment de laxisme dans le prononcé et l'application des peines, et d'impunité pour les auteurs. Sans peine certaine, rapide et prévisible, toute simplification pénale au stade de l'enquête sera vouée à l'échec.

En résonance à ces phénomènes, la filière investigation est en crise et l'enquêteur est confronté à la lassitude et la perte de sens. En réalité, l'enquêteur est à saturation et doute que le législateur saura lui donner les moyens d'effectuer son travail efficacement.

Attentif à cette évolution, et convaincu qu'un virage est possible, SYNERGIE-OFFICIERS, reprenant notamment des propositions formulées lors de notre audition devant la commission des Lois le 15 juin dernier au Sénat, aimerait détailler les points suivants pour contribuer aux Etats généraux de la justice, et aux réflexions concernant la simplification de la procédure.

1) AU STADE DE L'ENQUÊTE, UNE RÉFORME NON SEULEMENT POSSIBLE, MAIS INDISPENSABLE :

La simplification de la procédure pénale, celle qui dégagerait du temps pour l'enquêteur pour travailler le fond et non plus seulement la forme des affaires, du temps dans le traitement global des portefeuilles de procédures, du temps pour rendre compte des résultats de celles-ci, du temps pour se consacrer aux victimes au moins tout autant qu'aux droits des suspects, est non seulement possible, mais elle est indispensable.

A) Pour cela, réformer les cadres d'enquête peut sembler souhaitable.

En effet, les réformes successives s'attachent à renforcer le contrôle du parquet sur l'enquêteur, en privilégiant l'enquête préliminaire et en créant de nouvelles obligations pour chacun des actes en son sein. Alors que le pouvoir de direction de la police judiciaire devrait être pour le procureur de la République, un pouvoir intermittent de contrôle lors d'événements majeurs dans la procédure, sa réaffirmation désormais systématique à chaque feuillet de l'enquête devient une entrave au bon fonctionnement de la chaîne pénale en ce qu'elle infantilise le procédurier, et crée des obligations chronophages à la fois pour celui-ci et pour le magistrat.

La modification du régime des demandes d'autorisations à réquisition constitue le dernier exemple en date. Là encore, il s'agit d'une évolution due à la jurisprudence de la Cour de Cassation dans un arrêt du 19 décembre 2019, obligeant le législateur à réécrire les articles 77-1 et 77-1-1 du Code de procédure pénale dans sa loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020.

Auparavant, les instructions générales et permanentes permettaient un gain de temps et une autonomie appréciable pour lancer des réquisitions, notamment à la suite d'une plainte de victime.

Désormais, il faudra une autorisation unique, pour chaque enquête. A charge alors pour le policier d'expliquer à la victime de violences conjugales ayant difficilement poussé la porte du commissariat quelques jours après les faits, qu'elle devra attendre en outre quelques heures après sa plainte que le parquet -saturé - soit joignable, pour obtenir l'autorisation à requérir les UMJ pour son examen médical. Ou d'expliquer à la victime d'un vol dans les transports en commun commis il y a plus de quarante-huit heures, que là encore il faut une autorisation du parquet, pour obtenir des images de systèmes de vidéoprotection conservées pourtant dans des délais très restreints. Au risque donc de décourager la victime, de perdre des indices et de concourir à l'incompréhension entre les citoyens, leur police et leur justice.

SYNERGIE-OFFICIERS réaffirme son attachement à l'enquête de flagrance. En effet, ce cadre permet une plus large autonomie du procédurier, et une réaction plus rapide après la constatation du fait délinquant ou criminel. La « simplification drastique des cadres d'enquête » souhaitée par le président de la République doit être l'occasion de revenir à plus de souplesse et de confiance envers l'enquêteur.

B) Par ailleurs, il faut réaffirmer la force probante du procès-verbal.

Il est toujours possible de parler de pouvoir d'initiative de l'enquêteur ou de son autonomie avec un contrôle a posteriori par le parquet. Mais la réalité démontre que chaque acte est âprement discuté, voir attaqué, y compris lorsqu'il s'appuie sur la législation existante.

SYNERGIE-OFFICIERS en revient à un argument déjà avancé : les aléas de la jurisprudence indiquent que la justice n'a pas confiance dans le travail des policiers.

Prenons un exemple récent à ce sujet : des procédures administratives relatives au contentieux du droit des étrangers ont été frappées de nullité au motif que la mention expresse de l'habilitation de l'enquêteur à consulter les fichiers à sa disposition était inexistante. La Cour de Cassation estime en effet que l'habilitation des agents aux fichiers ne peut être présumée, et cette interprétation irrigue désormais la procédure judiciaire. Dans ses procès-verbaux de consultation de fichiers, l'enquêteur doit alors préciser qu'il est bien habilité à le faire.

Au contraire, l'accès aux fichiers devrait être facilité et encouragé, d'autant qu'il fait déjà l'objet d'un contrôle administratif interne, avec des gérants d'habilitation dans chaque service. Présumer que ce contrôle interne n'existe pas ou n'est pas bien réalisé, au seul prétexte que cela facilite le travail du juge et de l'avocat, revient à déjuger et l'enquêteur et sa hiérarchie.

De manière plus générale, tout procès-verbal rédigé par un agent est frappé d'instabilité puisqu'on en vient à attaquer son habilitation, sa compétence, et demain pourquoi pas son diplôme.

La proposition visant à permettre la présence de l'avocat en perquisition semble s'inscrire dans cette culture de la défiance, puisqu'il pourra alors vérifier si, selon les intérêts de son client plutôt que dans un objectif de manifestation de la vérité, l'enquêteur fait bien son travail au cours de cet acte souvent majeur de la procédure. SYNERGIE-OFFICIERS renouvelle sa ferme opposition à cette disposition, qui ne vient que complexifier davantage une procédure pénale formaliste, toujours au détriment des victimes.

C) La réforme de la garde à vue.

Depuis la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011, les apports législatifs successifs sont venus accroître les droits du suspect de manière substantielle, de sorte qu'il est pratiquement impossible à l'enquêteur de commencer un quelconque travail de fond avant le délai de carence de deux ou trois heures, le temps de notifier les droits, de les accomplir, de prévenir le parquet, et d'atteindre le délai de carence de l'avocat.

Pour qu'à droits constants, et sans allongement du délai de la garde à vue, l'enquêteur retrouve du temps pour traiter le fond de l'affaire, il faut s'attaquer aux aspects formels de la garde à vue. Limiter son recours aujourd'hui est utopique. C'était l'objectif de l'audition libre, mais ce mécanisme fut à la fois rapidement restreint dans son champ d'application et renforcé dans les droits du suspect, le rendant dans les faits moins pratique qu'une garde à vue classique.

L'oralisation des procédures, notamment durant le temps de la garde à vue, est à cet égard, une piste intéressante.

D) L'oralisation des procédures.

Elle consisterait en un enregistrement sonore ou audiovisuel des actes concernant le suspect, accompagné d'un procès-verbal de synthèse. L'article 50 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 prévoit qu'« à titre expérimental, à compter du 1er janvier 2019 et jusqu'au 1er janvier 2022, il peut être procédé, selon des modalités précisées par voie réglementaire, dans des services ou unités de police judiciaire désignés conjointement par le ministre de la justice et le ministre de l'intérieur, à l'enregistrement sonore ou audiovisuel des formalités prévoyant, pour les personnes entendues, arrêtées ou placées en garde à vue, la notification de leurs droits. Cet enregistrement, conservé sous format numérique dans des conditions sécurisées, dispense les enquêteurs de constater par procès-verbal, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, le respect de ces formalités. En cas de contestation, cet enregistrement peut être consulté sur simple demande. »

Cette expérimentation, en cours dans plusieurs services de police, ne donne pas les résultats escomptés. En effet, le champ d'application est trop réduit, et le formalisme pour un acte unique est chronophage. Ainsi, restreinte l'oralisation à la notification de droits, et demander un placement sous scellé de l'enregistrement à l'issue, pour ce seul acte, revient à augmenter la charge de travail de l'enquêteur plutôt qu'à l'alléger.

En revanche, son élargissement aux auditions des suspects, avec un procès-verbal synthétique et non de retranscription, voire aux perquisitions, permettrait un gain de temps considérable, avec un placement sous scellé unique des enregistrements audiovisuels à la fin de la garde à vue, ou de la procédure.

E) Dématérialisation de la procédure pénale.

Le principe de la dématérialisation des actes a été inscrit à l'article 801-1 du code de procédure pénale, et participe du même état d'esprit que l'oralisation : limiter les « piles de papiers » dénoncées par le président de la République, mais également conférer une valeur juridique à la procédure numérique de la plainte jusqu'à l'exécution de la peine.

Pour autant, nous n'en sommes qu'aux balbutiements de la procédure pénale numérique (PPN), non pas tant par manque de volonté, que par difficultés matérielles : problème de serveurs, de réseaux, d'applications, etc.

Le résultat est alors malheureusement anticipable : comme les nouvelles pratiques ne sont pas encore complètement effectives, elles ne voient pas encore disparaître les anciennes, et il en résulte une surcharge de travail.

SYNERGIE-OFFICIERS encourage néanmoins cette tendance, si les ministères de l'intérieur et de la justice financent des investissements à la hauteur de cet enjeu.

F) Les procédures simplifiées

Les procédures simplifiées existent déjà dans certains territoires, généralement les plus exposés aux phénomènes de délinquance, comme la Seine-Saint-Denis. Ce système devrait être harmonisé et appliqué sur l'ensemble du territoire national, pour une série d'infractions où la garde à vue n'est pas nécessaire : usage de produits stupéfiants, vol à l'étalage, vente à la sauvette par exemple. Ou pour des phénomènes d'ampleur telle que les services de police n'ont plus la possibilité d'y faire face, comme la petite délinquance économique et financière.

Ces procédures simplifiées auraient également le mérite de mettre en phase l'ampleur de l'enquête par rapport au peu de suites judiciaires qui sont données à ce type d'infraction.

G) Harmoniser les prérogatives des agents administratifs qui sont déjà chargés de missions de police judiciaire.

SYNERGIE-OFFICIERS est favorable à une telle disposition au sein du code de procédure pénale, pour plus de lisibilité et de cohérence.

2/ DE L'ORIENTATION DES POURSUITES À LA PEINE, UNE SUCCESSION D'ÉTAPES LONGUES POUR UNE EXÉCUTION PARALYSÉE

Pour respecter une obligation de célérité dans la justice pénale, le législateur a multiplié les outils permettant une administration des affaires en temps réel : amende forfaitaire, rappel à la loi, convocation devant le délégué du procureur de la République, ordonnance pénale, composition pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, convocation par officier de police judiciaire, comparution immédiate, etc. Ils permettent d'avoir une réponse adaptée à l'infraction et à l'auteur, dans un délai raisonnable, tout du moins en théorie.

Dans les faits, et le président de la République l'a rappelé dans son discours clôturant le Beauvau de la Sécurité, certains outils sont inefficaces voire « inutiles », comme le rappel à la loi, ou trop peu utilisés, comme l'amende forfaitaire.

Plus largement, en raison de délais de mis en œuvre rallongés, que ce soit lors de la phase d'instruction préparatoire ou de la phase de jugement, la réponse pénale définitive témoigne trop souvent de l'impuissance de la justice

Cette impuissance devrait perdurer puisque le symbole de l'« inutilité » de certaines réponses pénales pris par le président la République, en l'occurrence le rappel à la loi, devrait être remplacé par un « avertissement pénal probatoire » dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, au spectre semblable à son prédécesseur.

POUR QUE L'ENQUÊTE AIT UN SENS, POUR QUE LE TRAVAIL DE LA JUSTICE AIT UN SENS, AFIN D'ÉVITER L'ÉCŒUREMENT DES POLICIERS ET DES VICTIMES, ET LE SENTIMENT D'IMPUNITÉ CHEZ LE DÉLINQUANT, SYNERGIE-OFFICIERS SOUHAITE DES PEINES CERTAINES, RAPIDES ET PRÉVISIBLES.

La prévisibilité reviendrait à refonder le système de peine actuel, arbitraire car seul la peine maximale est indiquée dans le code pénal, et chaque juge à sa propre échelle de peines par rapport à l'infraction relevée.

En effet, si l'individualisation de la peine est importante, celle-ci s'écarte trop souvent de la nature et du quantum requis, au prix d'une indulgence qui fait croire à l'auteur que l'infraction commise n'est finalement pas si grave, et fait passer le prononcé de la peine pour une loterie. L'encadrement du prononcé de la peine permettrait d'éviter ces aléas.

La célérité nécessite des délais de jugement raccourcis, notamment en matière criminelle, sinon quoi la justice se noie dans le temps. A ce titre, des convocations en justice avec des délais rapprochés, et des autorisations à coercition systématiques pour les suspects ne se présentant pas devant elle, constitueraient une première étape.

La certitude signifie que les peines prononcées sont bien celles finalement exécutées.

SYNERGIE-OFFICIERS la déconnecte de la sévérité de la peine, puisqu'il vaut mieux une peine certaine et appliquée qu'une peine sévère et non exécutée

Ainsi, pour la petite délinquance, en cas de réitération, le rappel à la loi (ou futur avertissement pénal probatoire) et le sursis ne doivent plus faire partie du panel de « peines » proposées.

Ensuite, les peines ne doivent pas faire l'objet d'aménagement automatique par le juge de l'application des peines, notamment pour les petites peines. Enfin, les crédits de réduction de peine ne doivent pas être un acquis, mais une récompense. A ce titre, il est notable que le projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire revienne sur ces crédits institués en 2004, en s'inspirant de cette philosophie du mérite. Il est en revanche dommage que le même texte améliore aussi la libération sous contrainte instituée en 2019 pour les peines de moins de deux ans, qui deviendrait automatique à trois mois de la fin de la peine, sauf exceptions.

Repenser l'équilibre de la procédure pénale, en procédant à la réécriture du Code de procédure pénale, nécessite un temps long de réflexion, de rédaction et de mise en application.

SI SYNERGIE-OFFICIERS VEUT FAIRE CONFIANCE AU LÉGISLATEUR POUR ENTENDRE ET PRENDRE EN COMPTE LES QUELQUES REMARQUES ADRESSÉES DANS CE DOCUMENT, NOUS SERONS ÉGALEMENT ET SURTOUT ATTENTIFS AUX « MESURES TRÈS CONCRÈTES » POUR SIMPLIFIER LE TRAVAIL DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA CHAÎNE PÉNALE, SOUHAITÉES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, DANS LES MOIS QUI VIENNENT.

Par ces développements, SYNERGIE-OFFICIERS ne se fait que le porte-parole des enquêteurs qui ne peuvent s'exprimer directement et qui subissent au quotidien la procédure pénale policière existante.

Le travail de la police judiciaire n'a aucun sens sans l'envisager dans le cadre plus global de chaîne pénale. SYNERGIE-OFFICIERS le martèle depuis longtemps car ce qui paraît évident pour les enquêteurs ne l'est manifestement pas pour tous.

DERNIERE MINUTE



Saisi par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2021-952 QPC du 3 décembre 2021, censure des dispositions relatives à la réquisition d'informations issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, dans le cadre d'une enquête préliminaire.

En l'espèce, il juge que l'autorisation actuellement délivrée par le Procureur de la République de requérir des données de connexion (identification, factures détaillées, localisation d'un utilisateur de téléphone portable par exemple), n'est pas assortie de garantie suffisante, notamment d'un contrôle par une juridiction indépendante.

Le droit au respect de la vie privée est alors mis en péril par l'objectif à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

Le législateur est alors sommé de se mettre en conformité avec la Constitution, d'ici au 31 décembre 2022, date à laquelle les dispositions en vigueur seront abrogées.

Sous la pression de la Cour de cassation, le législateur avait déjà dû réécrire les articles du code de procédure pénale concernant les autorisations à réquisition, mettant fin aux autorisations générales et permanentes aux profits d'autorisations uniques par enquête. Désormais, il faudra un contrôle supplémentaire, par exemple du Juge des libertés et de la détention, pour certaines catégories de réquisition.

Nul doute que l'enquêteur, et le Procureur de la République, seront ravis d'apprendre ô combien cette nouvelle donne leur fera gagner du temps...

EN RÉSUMÉ, ALORS QUE NOUS SOMMES SOLlicitÉS DANS LE CADRE DES ETATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE, POUR TROUVER DES SOLUTIONS VISANT À SIMPLIFIER LA PROCÉDURE PÉNALE, ET LE QUOTIDIEN DES ENQUÊTEURS, L'ACTUALITÉ VIENT RAPPELER AU LÉGISLATEUR QUE TOUS NE L'ENTENDENT PAS DE CETTE OREILLE.

ICI, LE DROIT DEVIENT UN OBSTACLE À LA JUSTICE, QUAND L'ÉQUILIBRE EST EXCESSIVEMENT ET DÉLIBÉRÉMENT MAINTENU EN FAVEUR DES SUSPECTS, ET QUAND LA JURISPRUDENCE VIENT BALAYER LES TENTATIVES DE RÉÉQUILIBRAGE SOUHAITÉES PAR L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATEUR.

Le Bureau National

