

Commission parlementaire

Table ronde sur l'instruction

Une réforme de la procédure pénale française, si elle ne veut pas participer à une inflation législative, à maintes reprises, et à juste titre, dénoncée, doit s'inscrire dans l'affirmation des principes directeurs du procès équitable, dans l'intérêt des citoyens. Le magistrat du siège a pour mission de décider, de trancher, par des actes juridictionnels. Le magistrat du parquet, maître de l'action publique, a, quant à lui, la maîtrise de l'enquête pénale.

Le respect de tels principes permet d'envisager une réforme de notre procédure pénale qui, tout en s'émancipant des travers du système inquisitoire, se préserverait de ceux de l'accusatoire.

Notre propos s'articule en deux temps. Le premier porte sur la réforme globale de la procédure pénale prônée par le Syndicat de la magistrature, avec la création d'un « juge de l'instruction ». Le second se limite à des propositions d'amélioration du système existant, par le renforcement des garanties que sont le contradictoire, la collégialité et la publicité.

Une réforme pénale ambitieuse : le « juge de l'instruction »

Les principes prédisant à une telle réforme sont l'égalité des armes et la dissociation du pouvoir d'enquête et des mesures coercitives. L'indépendance du parquet est le préalable incontournable d'une réforme ambitieuse, confiant au magistrat du parquet l'enquête pénale, à charge et à décharge, avec la contrepartie nécessaire d'un « juge de l'instruction », chargé de toutes les mesures touchant aux libertés individuelles et une défense effective et renforcée dans ses prérogatives. Ainsi, serait consacrée la dissociation de l'enquête et des mesures coercitives et une mise en état pleinement contradictoire. Ce juge de l'instruction serait saisi de toutes les mises en état correctionnelles et criminelles, même si ce rôle pouvait être réduit dans des affaires simples.

Afin d'éviter l'écueil des chefs de parquet tout-puissants et détenteurs d'un pouvoir éclaté, émiétté, sans unité possible de la politique pénale, le principe de légalité des poursuites, tempéré par la loi dans les domaines et pour les infractions ciblés par le seul législateur, doit alors remplacer le principe d'opportunité des poursuites que nous connaissons actuellement.

I - De l'accusatoire au contradictoire : le juge de l'instruction, en charge de la mise en état de l'enquête pénale et des mesures touchant aux libertés individuelles.

Ce nouveau juge sera en charge, dans le respect de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, de la mise en état de l'enquête pénale et des mesures touchant aux libertés individuelles. La présence d'un magistrat du siège spécialisé devant lequel le parquet sera tenu de justifier des diligences effectuées, à charge et à décharge, et de l'avancement de l'enquête est indispensable à la protection des citoyens et au respect des droits de la défense. Ce magistrat du siège fixera les délais impartis à l'enquête, sera compétent, pour apprécier l'opportunité de procéder aux actes d'enquête nécessaires à la manifestation de la vérité et statuera en matière d'expertises, de perquisitions, d'écoutes téléphoniques, de saisies, de contrôle judiciaire et de détention provisoire... Ce juge spécialisé siègera en formation collégiale pour les mesures telles que la détention provisoire ou le contrôle judiciaire.

De l'égalité des armes

– Les demandes d'actes, formées par l'une des parties (mis en examen, témoin assisté ou partie civile) relèveraient de la compétence du juge de l'instruction. Elles seraient alignées sur les actuelles réquisitions de demandes d'actes du parquet. Ainsi, le juge de l'instruction serait tenu de répondre à toute demande d'acte « utile à la manifestation de la vérité ». En répondant positivement, il pourra fixer un délai pour exécuter les actes. La saisine de la chambre d'instruction est alors possible, en cas de refus ou en cas de non-exécution dans le délai prévu.

– Les expertises pénales sont à aligner sur les enquêtes civiles, sur la base du principe contradictoire. Le choix de l'expert ainsi que la collégialité d'experts pourraient être discutés devant le juge de l'instruction, les questions proposées par les parties seraient soumises à l'expert. Dans certains cas, le juge de l'instruction pourrait imposer le dépôt d'un pré-rapport.

– Les commissions rogatoires doivent se dérouler dans des conditions plus transparentes. Ainsi, les actes en cours d'exécution sur commission rogatoire doivent intégrer le dossier immédiatement. Les auditions faites dans le cadre d'une commission rogatoire peuvent être effectuées, à la demande d'une des parties, en présence de son conseil (ce que prévoit déjà l'article 82-2 du CPP pour les auditions faites par le juge d'instruction).

Du contrôle de l'enquête

– Outre les actes utiles à la manifestation de la vérité, énumérés plus haut (demandes d'actes, expertise, CR) le juge de l'instruction devra examiner les charges et fixer des délais d'enquête au magistrat du parquet.

– La mise en examen doit devenir une décision juridictionnelle. A cette fin, elle sera précédée du débat contradictoire, comme cela est actuellement prévu, mais également motivée (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) et susceptible d'appel (et non d'une seule requête en nullité, en application de l'article 80-1 du CPP). La décision de mise en examen pourrait être soumise, à la demande de la personne intéressée, à une collégialité, dans le cadre d'un débat public. Par ailleurs, en cours d'information, un nouveau débat, devant le juge de l'instruction, pourra être demandé sur la décision de maintien de la mise en examen ou sur la question de la qualification. Ce débat contradictoire devra avoir lieu à chaque mise en examen supplétive.

– Lorsqu'il saisit le juge de l'instruction, le magistrat du parquet en charge de l'enquête doit résumer les charges qui conduisent à la mise en examen. La possibilité d'un pouvoir d'appréciation de ces charges et de la qualification par le juge de l'instruction est à étudier (par exemple, il pourrait retenir une qualification correctionnelle et non criminelle pour délivrer un mandat de dépôt).

Des mesures coercitives

– Dès lors que ces mesures peuvent être utilisées comme des moyens indirects de pression et qu'elles doivent être proportionnées aux nécessités de l'information, l'ensemble des mesures coercitives doit être confié au magistrat du siège qu'est le juge de l'instruction.

Ce sera le cas pour le contrôle judiciaire, les mandats, les perquisitions, les interceptions téléphoniques, les sonorisations, les fixations d'images et la décision de placer ou de prolonger la garde à vue d'une personne sur commission rogatoire.

– En ce qui concerne la détention provisoire, la motivation des décisions prises doit en outre comporter l'énoncé des charges et, le cas échéant, le délai nécessaire pour que telle ou telle mesure d'instruction soit réalisée par le magistrat du parquet. A défaut du respect de ces exigences,

le juge de l'instruction. pourra examiner si la détention est toujours nécessaire ;

– Le régime de la détention provisoire doit relever de la compétence du juge de l'instruction (lieu d'incarcération, transferts éventuels, interdictions de communiquer, etc.)

– Les délais pour statuer impartis au juge de l'instruction doivent tenir compte de la nécessité de prendre connaissance du dossier (actuellement de trois jours pour une demande de mise en liberté).

L'ensemble des décisions prises en matière de détention provisoire et de clôture de l'enquête relèvera de la compétence du juge de l'instruction siégeant en formation collégiale.

II - La police judiciaire rattachée aux juridictions

La qualité de l'enquête pénale dépend largement des services d'enquête, de la qualité des officiers police judiciaire et des moyens qui leur sont donnés. La tutelle actuelle du ministère de l'Intérieur pèse lourdement sur l'indépendance et les marges d'action en matière de police judiciaire dont peuvent bénéficier les policiers et gendarmes, officiers de police judiciaire, et les exemples abondent sur cette mainmise de l'intérieur sur les enquêtes pénales, donc sur la justice pénale. Le rattachement aux juridictions des officiers de police judiciaire s'avère donc indispensable pour garantir l'efficacité et l'efficacité de l'enquête pénale.

III - Une défense effective pour tous, au service du procès équitable

L'absence de la défense dans les enquêtes pénales, et même actuellement dans une large partie des affaires à l'instruction, ne permet plus d'assurer aux citoyens confrontés à la justice pénale ce contre-pouvoir, ce « contre-regard », indispensable à l'acte de juger. La réforme pénale que nous préconisons doit assurer une possibilité d'intervention de la défense à tous les stades de l'enquête. Cette présence effective et active de la défense ne doit plus être l'apanage de quelques justiciables, dont les moyens financiers ou l'intérêt de l'affaire leur permettent d'accéder à une défense de qualité. Un état de droit doit assurer à tous les citoyens une défense digne de ce nom, par une réforme de l'aide juridictionnelle. Cette réforme passe nécessairement par un abaissement significatif du seuil d'admission au bénéfice de cette aide et par l'accroissement sensible de la rémunération par l'Etat des avocats dont les clients bénéficient de l'AJ.

Dans une vision plus ambitieuse encore, la création de services d'avocats de défense sociale, dont la rémunération serait assurée par l'Etat, est à envisager. Ce système n'est pas incompatible avec la nécessaire indépendance de la défense.

Une telle réforme de notre équilibre procédural nécessite d'être pensée, discutée, mûrie par les différents acteurs concernés afin que ces derniers puissent s'appro-

prier une modification d'importance de notre tradition procédurale.

Le nouvel équilibre institutionnel auquel nous sommes favorables, s'il n'inclut pas l'indépendance du parquet et la réforme du CSM, serait inacceptable. La suppression du juge d'instruction constituerait, sans de telles réformes, une manœuvre purement politique pour mettre au pas le juge qui s'est avéré le plus dérangeant, voire dangereux pour les pouvoirs politique, économique ou financier.

Nous nous sommes également attachés à définir, dans la perspective de la présente table ronde, les améliorations du système existant, si une réforme globale n'est pas envisagée. La limitation drastique du recours à la détention provisoire, dans le respect de la présomption d'innocence est un axe constant de notre réflexion et de nos exigences, quel que soit le système procédural adopté.

Le juge d'instruction aujourd'hui : pour un renforcement de la collégialité, du contradictoire et de la publicité

Au-delà des considérations parfois anecdotiques sur sa jeunesse, la solitude du juge d'instruction constitue sa principale faiblesse. Elle facilite les éventuelles dérives individuelles et la construction d'un regard univoque sur une affaire. Elle expose le juge à se trouver seul en butte aux résistances des différentes parties, ministère public ou défense. Elle le fragilise face aux réticences, parfois importantes, des services enquêteurs.

I - Du contradictoire dans l'instruction préparatoire

L'instruction devrait donc être confiée à une collégialité. Les modalités actuelles de la co-saisine ne sont pas satisfaisantes. Les juridictions d'instruction devraient être regroupées, par exemple au siège du tribunal départemental. Une telle modification favoriserait la généralisation de la co-saisine, à défaut d'une collégialité systématique, qui nécessiterait d'importants moyens humains. Le contenu procédural de cette co-saisine devrait aussi être renforcé pour tendre vers une véritable collégialité. Les actes les plus déterminants, particulièrement à la clôture de l'information, au moment où le juge d'instruction statue sur les charges permettant un renvoi devant la juridiction de jugement ou un non-lieu, devraient être réalisés par l'ensemble des juges.

Le principe du contradictoire pourrait en outre être renforcé. Ainsi, les expertises pénales sont à aligner sur les enquêtes civiles, sur la base du principe contradictoire. Le choix de l'expert ainsi que la collégialité d'experts pourraient être discutés devant le juge d'instruction, les questions proposées par les parties seraient soumises à l'expert. Dans certains cas, le juge d'instruction pourrait imposer le dépôt d'un pré-rapport.

Les commissions rogatoires doivent se dérouler dans des conditions plus transparentes. Ainsi, les actes en cours d'exécution sur commission rogatoire doivent intégrer le dossier immédiatement. Les auditions faites dans le cadre d'une commission rogatoire peuvent être effectuées, à la demande d'une des parties, en présence de son conseil (ce que prévoit déjà l'article 82-2 du CPP pour les auditions faites par le juge d'instruction).

Les auditions et confrontations par le juge d'instruction des mis en examen et témoins assistés doivent faire l'objet d'un enregistrement sonore (comme le prévoit actuellement l'article 308 du CPP pour les débats devant la cour d'assises). Une telle mesure permettrait de s'assurer de la qualité de la retranscription par le juge d'instruction des différentes déclarations et de répondre aux différentes contestations des procès-verbaux.

II - Renforcer le contrôle de la chambre de l'instruction

En dépit de sa collégialité, la chambre d'instruction, instance d'appel du juge d'instruction, a montré les limites du contrôle qu'elle exerce.

Au-delà des insuffisances inhérentes aux moyens dont elles disposent, les chambres de l'instruction doivent être mises en mesure d'assurer un contrôle effectif sur les charges et l'orientation de l'instruction. La création d'une audience publique (semestrielle par exemple) lors de laquelle le juge d'instruction, en présence des parties, de leurs conseils et du ministère public, expliquerait les diligences en cours et justifierait des délais d'enquête nécessaires à la conclusion de l'instruction, est une piste à explorer (une telle audience existe en Belgique). Le respect de la présomption d'innocence et des droits des victimes imposerait toutefois la possibilité d'un huis clos à la demande d'une des parties.

III - Limiter la détention provisoire

La détention provisoire constitue l'atteinte la plus grave au principe de la présomption d'innocence. La séparation des fonctions d'enquête et de placement en détention définitivement consacrée par la loi du 15 juin 2000, est une réforme positive mais inachevée, le juge des libertés et de la détention, confronté à un nombre de compétences et de dossiers croissants, statue seul et souffre d'une absence de statut protecteur. Son intervention, dans un tel contexte, n'a permis de réduire substantiellement ni le nombre, ni la durée des détentions provisoires prononcées dans le cadre de l'instruction. Les auditions des acquittés devant la commission parlementaire, mais aussi les rapports successifs, nationaux comme européens sur les prisons françaises, témoignent des conditions de déroulement et des conséquences des incarcérations, particulièrement dans le cadre de la détention provisoire. La nécessité de la création d'une autorité de contrôle extérieur des prisons est amplement démontrée.

Or, les textes légaux et des procédures récentes renforcent les possibilités de placement ou de maintien en détention provisoire. D'ores et déjà, un régime juridique restric-

tif et rigoureux est de nature à endiguer réellement le recours à la détention provisoire.

La première réforme à adopter est la suppression du critère de trouble à l'ordre public, critère dont nous avons pu mesurer la dangerosité aux détours des travaux de la commission parlementaire.

De même, nous demandons le retour à l'interdiction de la détention provisoire en matière d'infractions aux biens punies de peines de moins de 5 ans d'emprisonnement (article 143-1 du Code de procédure pénale). Le retour aux durées maximales de détention provisoire et aux conditions liées aux peines encourues telles que fixées par la loi présomption d'innocence du 15 juin 2000 est tout aussi indispensable.

Dans cette logique, il convient d'abroger :

– Les dispositions permettant de proroger la détention provisoire « à titre exceptionnel » pour les nécessités de l'enquête résultant de la loi Perben I du 9 septembre 2002 (articles 145-1 et 145-2 du Code de procédure pénale) ;

– La possibilité de prolongation de la détention provisoire au-delà d'un an, dans l'attente de l'audience devant la cour d'assises résultant de la loi Perben II du 9 mars 2004 (article 181 du Code de procédure pénale) ;

– La procédure de référé-détention introduite par la loi Perben I (article 148-1-1 du Code de procédure pénale) ;

– La possibilité qu'a le parquet depuis la loi Perben II de saisir directement le juge des libertés et de la détention en matière criminelle ou pour des délits punis de dix ans d'emprisonnement (article 137-4 du Code de procédure pénale) ;

– La possibilité de placer en détention provisoire en matière délictuelle un mineur de 13 à 16 ans en cas de non-respect d'un placement en centre éducatif fermé, disposition instaurée par la loi Perben I.

L'atteinte particulière que constitue la détention provisoire à la présomption d'innocence justifie par ailleurs des garanties d'indépendance et d'impartialité renforcées pour la juridiction chargée de ce contentieux. A l'inverse, le juge des libertés et de la détention est aujourd'hui un juge unique isolé et sans statut, délégué du président et révocable à tout moment, ce qui ne lui assure guère d'indépendance. Il est ainsi particulièrement exposé aux pressions et statue souvent dans des conditions matérielles qui ne lui permettent pas d'assurer un contrôle effectif.

Il convient par conséquent que cette fonction fondamentale, dont les attributions ont encore été accrues par la loi Perben II, soit confiée à des juges spécialisés, nommés par décret, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Les JLD devraient en outre statuer au sein d'une collégialité en matière de détention provisoire et de décisions relatives à la clôture de l'enquête. Ces audiences seront publiques.

Enfin, une politique volontariste de développement de l'alternative à l'incarcération qu'est le contrôle judiciaire est incontournable pour compléter ces réformes. Actuellement, les services et associations chargés de l'exécution de ces mesures souffrent d'un manque cruel de moyens et de la réduction drastique des subventions en ce domaine.