

Procédure pénale

Encore un effort pour faire une vraie réforme

Dominique Raimbourg *

** Député de Loire-Atlantique, membre de la commission des lois.*

Le 9 mars 2009, la commission présidée par Philippe Léger a remis à la ministre de la Justice Rachida Dati son pré rapport, un document qui ne concerne que la phase d'instruction et d'enquête préalable au procès lui-même, c'est-à-dire à l'audience.

Ce rapport a été précédé d'une déclaration du Président de la République, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation en janvier dernier, dans laquelle Nicolas Sarkozy indiquait qu'il était favorable à la suppression du juge d'instruction. Cette annonce a pu être perçue comme une commande et obère ainsi l'accueil réservé au pré rapport Léger. Quoiqu'il en soit, ce pré rapport, dont les principales dispositions sont exposées ci-dessous, n'emporte pas la conviction.

Une réforme de l'instruction devrait avoir comme ambition première de garantir l'indépendance de l'autorité d'enquête et de renforcer les droits des victimes et des poursuivis. Bien au contraire, le pré rapport Léger fait sur ces sujets des propositions tout à fait insuffisantes et laisse présager d'une réforme de l'instruction loin des attentes de l'ensemble des professions concernées, mais également de celles des citoyens en demande d'une justice plus indépendante, transparente et protectrice.

SITUATION ACTUELLE ET PROPOSITIONS DU RAPPORT

Le juge de l'enquête

À grands traits, sont prévus, tout d'abord, la suppression du juge d'instruction et la création d'un juge de l'enquête chargé de statuer sur les requêtes du procureur et des

Procédure pénale

enquêteurs sollicitant des investigations portant atteinte aux libertés (écoutes téléphoniques, perquisition...) ou encore sur des mesures de contrôle judiciaire ou de placement en détention provisoire du mis en cause. Le même magistrat jugerait les demandes des parties au procès pénal (mis en cause et victime), que ce soient des demandes d'enquête complémentaire ou bien le refus opposé par le procureur de poursuivre tel ou tel fait considéré par la victime comme une infraction. Ce pouvoir du juge de l'enquête et des libertés, son indépendance, constitueraient le contre-pouvoir du procureur (dont les services prennent le nom de « parquet », en référence au plancher car ces magistrats requièrent debout tandis que le siège juge en restant assis). Ledit parquet deviendrait alors seul directeur d'enquête.

Le cadre unique d'enquête

Ensuite est créé un cadre unique d'enquête, ce qui est un peu compliqué à comprendre et nécessite d'examiner la situation actuelle. Aujourd'hui, les juges d'instruction (près de 600 en France pour 8 500 magistrats environ) enquêtent en cas de crime ou de délit. Chaque année, ils traitent 35 000 dossiers environ. Chaque année, les tribunaux correctionnels jugent près de 600 000 délits. Le rapprochement entre les deux chiffres permet de comprendre que dans 95 % des cas, le juge d'instruction n'intervient pas. Les enquêtes pour tous ces délits sont faites par la police, en lien avec le procureur. Dans tous ces cas, ni l'auteur présumé ni la victime n'ont accès au dossier. Ni l'un ni l'autre ne peuvent demander de vérifications complémentaires, d'éventuelles expertises ou contre-expertises. Ensuite, quand l'enquête est terminée, l'auteur est soit convoqué, soit présenté au tribunal en cas de comparution immédiate. C'est seulement alors que la victime, s'il y en a une, et l'auteur présumé ont la possibilité de consulter le dossier, généralement par l'intermédiaire d'un avocat, avant l'audience du tribunal. À l'audience la victime et l'auteur poursuivi peuvent demander un supplément d'enquête, une expertise ou une contre-expertise. Dans la pratique, un tribunal correctionnel moyen, qui doit juger dans sa demi-journée d'audience entre 15 et 25 dossiers, refuse de telles demandes, sauf cas extraordinaires.

Même en cas de garde-à-vue de l'auteur présumé pendant l'enquête, la rencontre avec l'avocat est limitée à une demi-heure à la première heure de garde à vue et ensuite toutes les 24 heures (sauf exception). Mais cet avocat n'a pas le droit de prendre connaissance du dossier.

Procédure pénale

Ce type de procédure concerne la plus grande partie des délits commis, comme nous l'avons vu, et les faits poursuivis peuvent être assez graves : vols, recels, coups et blessures volontaires, homicides involontaires, agressions sexuelles, escroqueries... En général, les enquêtes sont faites avec soin et les enquêteurs de police ou de gendarmerie sont de grande qualité. Mais la question n'est pas là. Ni la victime ni l'auteur présumé n'ont la possibilité de réagir à et pendant l'enquête.

Le rapport prend acte de cette situation, sans proposer aucune amélioration. La commission prévoit donc un statut de base, qui est la situation du mis en cause et de la victime telle qu'elle se présente aujourd'hui dans les enquêtes sans instruction. Puis elle prévoit un statut renforcé prévu pour remplacer l'actuelle procédure d'instruction. Dans ce dernier cas, le mis en cause et la victime ont accès à leur dossier à tout moment. Ils sont assistés d'un avocat pendant les interrogatoires par la police et la gendarmerie. Ils peuvent solliciter des investigations devant le juge de l'enquête... Bénéficient de ce statut de plein droit les mis en cause dans les procédures criminelles, les mis en cause détenus à titre provisoire, ceux pour qui le parquet en fait la demande et les mis en cause qui en font la demande avec appel devant le juge de l'enquête en cas de silence ou de refus du parquet (le même droit bénéficie aux victimes).

La garde à vue

En revanche le rapport innove en matière de garde à vue et renforce les droits du mis en cause placé en garde à vue. Le gardé à vue pourra comme aujourd'hui faire appel à un avocat à la première et à la vingt-quatrième heure de garde. Mais en plus l'avocat pourra revenir à la douzième heure et dès cet instant avoir accès aux procès-verbaux d'auditions de son client. À compter de la vingt-quatrième heure (c'est-à-dire en cas de prolongation de garde à vue), l'avocat pourra assister aux auditions de son client. Enfin la garde à vue sera impossible pour des infractions punies d'un an ou moins d'emprisonnement. Est créée alors une mesure de retenue judiciaire d'une durée de six heures maximum.

Les droits de la victime à faire enquêter

Par ailleurs, le rapport garantit les droits de la victime à faire ouvrir une enquête pénale. En cas de refus ou de silence du parquet, la personne qui prétend être victime de faits qualifiés pénalement peut saisir le juge de l'enquête qui, alors, peut ordonner qu'une enquête soit effectuée.



Procédure pénale

La détention provisoire

En outre, les règles de la détention provisoire sont modifiées. La durée entre le début de l'incarcération et la comparution devant la juridiction de jugement est ainsi limitée :

- Six mois lorsqu'est encourue une peine comprise entre trois et cinq ans d'emprisonnement ;
- Un an pour une peine encourue de cinq à dix ans d'emprisonnement ;
- Deux ans en matière de crime ;
- Trois ans en matière de terrorisme.

La dépénalisation du secret de l'instruction et de l'enquête

Enfin, la commission propose de dépénaliser le secret de l'instruction. Celui qui estime avoir été victime d'une atteinte à sa présomption d'innocence pourra poursuivre devant les juridictions civiles en application de l'article 9 du Code civil qui interdit l'atteinte à la vie privée et en sanctionne la violation par des dommages et intérêts.

Les préconisations de ce rapport sont largement en deçà de la réforme attendue. Il y a évidemment une réflexion visant à protéger à la fois l'efficacité de l'enquête et les droits de la personne poursuivie et de la victime. Mais le rapport n'emporte pas la conviction.

CE QUI DEVRAIT ÊTRE AU CŒUR D'UNE RÉFORME DE L'INSTRUCTION

Garantir l'indépendance de l'autorité d'enquête

Aujourd'hui, le juge d'instruction est une instance indépendante du pouvoir politique. Il conduit l'instruction à charge et à décharge, il apprécie les besoins de l'enquête, il évalue, sans en référer à une autorité qui serait elle-même liée au pouvoir politique, l'opportunité de donner suite à une plainte.

Cette indépendance de la justice face au politique doit être préservée.



Procédure pénale

Renforcer les droits des victimes et des poursuivis

Comme nous l'avons vu précédemment, 95 % des procédures sont hors du champ des juges d'instruction et laissent tant la victime éventuelle que le mis en cause dans l'ignorance de l'avancement de l'enquête et de l'état du dossier.

Il est en conséquence impératif de renforcer les droits des victimes et des mis en cause dans la procédure.

LES INSUFFISANCES DU RAPPORT POUR ENGAGER UNE VRAIE RÉFORME

Des garanties d'indépendance insuffisantes

Le juge de l'enquête qui ordonne, sur demande d'une victime, une enquête ne la dirige pas. Les enquêteurs de police ou de gendarmerie pour exécuter l'enquête ne pourront donc s'abriter derrière ce juge comme ils le font aujourd'hui derrière un juge d'instruction avec qui ils sont en contact permanent pour l'exécution des enquêtes demandées par ce dernier (en jargon technique, des commissions rogatoires). Lesdits enquêteurs vont se retrouver, dès réception de la décision du juge de l'enquête, sous l'autorité du parquet. Or ce dernier est sous l'autorité hiérarchique du ministre de la Justice (ce qui est normal en démocratie). La garantie d'indépendance dans les enquêtes sensibles est donc insuffisante et inférieure à ce que l'on connaît aujourd'hui. Plus aucune affaire financière ne pourra sortir, la lutte contre la corruption reculera au détriment de la démocratie. Notons en outre que sans réforme du statut du parquet, cette architecture pénale est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (arrêt Medvedev qui refuse de considérer le parquet français comme un magistrat indépendant).

Des garanties insuffisantes dans les procédures ordinaires

Pour les 500 à 550 000 procédures ordinaires qui aujourd'hui ne bénéficient pas d'une instruction, le rapport ne prévoit rien. Or, on l'a vu, ces poursuites sont dix fois plus nombreuses et concernent des faits graves qui peuvent donner lieu à des décisions d'emprisonnement et à des décisions importantes pour les victimes. Si l'on réforme, il faut aller vers un mieux et en l'occurrence, ce n'est pas le cas.



Procédure pénale

Des propositions insuffisantes en matière de protection du secret

La règle du secret de l'instruction et celle du secret de l'enquête est aujourd'hui violée en permanence. Avant toute condamnation, l'identité des suspects est divulguée, des détails de l'enquête révélés et le chagrin des victimes exposé. Celui de nos concitoyens qui a eu le malheur d'être mêlé comme auteur ou comme victime à un crime médiatisé n'oublie jamais la descente à son domicile des équipes de journalistes et par-dessus tout des équipes des télévisions nationales. Cette surmédiatisation, inutile dans nos sociétés démocratiques, peut ravager des vies entières. Les propositions de la commission en la matière sont insuffisantes. La dépénalisation de la violation ne protégera pas plus. Il faudra aménager des temps dans les poursuites au cours desquels l'information sera donnée avec la possibilité pour chacun de s'exprimer pour permettre d'informer sans trop détruire. En dehors de ces temps le secret devra redevenir la règle.

Une absence totale d'étude de faisabilité et de prévision de coût

La commission était, semble-t-il, composée principalement de juristes. Ils ont donc travaillé sur des schémas théoriques. Mais ils ne se sont pas penchés sur le traitement réel des dossiers par la justice. Combien de juges de l'enquête seront nécessaires ? Combien de dossiers bénéficieront de la garantie renforcée ? L'intervention de l'avocat à la douzième heure sera-t-elle matériellement possible dans les commissariats et les gendarmeries ? Les 50 000 avocats français seront-ils en nombre suffisant pour assurer des permanences de garde à vue pour les quelque 600 000 gardés à vue ? Le coût de ces réformes est-il supportable pour notre société ?

LA VOIE DE LA RÉFORME : UNE NÉCESSAIRE EXPÉRIMENTATION

Le temps n'est plus où l'on peut confier aux seuls professeurs et aux seuls juristes le soin de dessiner les réformes (surtout dans une période où la Présidence de la République concentre tous les pouvoirs et affaiblit tous les contre-pouvoirs). Une expérimentation et une concertation sont nécessaires. Pourquoi ne pas se servir des procédures ordinaires sans instruction pour effectuer ce travail ? Il suffirait de faire voter une loi précisant que le système préconisé par la commission Léger s'appliquerait, par exemple, aux délits punis de plus de cinq ans d'emprisonnement et non



Procédure pénale

poursuivis par le biais d'une instruction (à condition de renforcer les protections statutaires du parquet qui ne pourrait pas recevoir d'ordres dans les affaires individuelles). On verrait alors si le système fonctionne, si son coût n'est pas exorbitant pour notre société. Cette expérimentation donnerait par ailleurs le temps aux réformes de l'instruction décidées après le procès Outreau de se mettre en place : pôles de l'instruction, collégialité de l'instruction, discussion contradictoire par échange de mémoires avant la rédaction de l'ordonnance de renvoi devant la juridiction par le juge. Ainsi on pourra les évaluer : est-ce efficace ? Est-ce trop lourd à faire fonctionner ?

Alors, et alors seulement, on pourra se demander s'il faut conserver ou supprimer le juge d'instruction pour les crimes et pour les délits particulièrement graves ou compliqués. Bien évidemment, il faudra se doter des outils de mesure et d'évaluation, ce qui sera déjà en soi une révolution tant nous avons l'habitude de discuter et de polémiquer sans mesurer les faits. Et, s'il est permis de rêver, une réforme ainsi expérimentée pourrait faire consensus, si elle améliore notre démocratie en garantissant une meilleure répression des crimes et des délits des petits comme des puissants et des riches, ainsi qu'une meilleure protection des libertés de tous.