

L'occasion manquée d'une véritable simplification de la procédure pénale

Le rapport préconisant les mesures à retenir dans le cadre de l'un des cinq chantiers de la Justice, le second, concernant « *l'amélioration et de la simplification de la procédure pénale* » vient de paraître jeudi dernier.

Après analyse de l'intégralité du contenu du rapport émanant de messieurs BAUME¹ et NATALI², notre conclusion est sans appel : **la montagne a accouché d'une souris**, comme nous l'avions malheureusement craint, supposé et annoncé !

Nous ne pouvons en effet que déplorer le peu d'ambition affichée par ce rapport de la Justice, qui ne conduirait, s'il était suivi d'effets, qu'à une **parodie de réforme**. Nous recensons une douzaine de mesurètes censées simplifier le déroulement de l'enquête, mais qui nous semblent en réalité particulièrement empreintes de défiance vis-à-vis des services d'investigation et résulter d'une volonté de préserver tant les préférences des magistrats focalisés sur la seule facilitation des processus judiciaires que les intérêts de la défense à ne pas impacter.

L'objectif d'une refonte globale du code de procédure pénale est bien évidemment loin d'être atteint... puisqu'il n'est évoqué que pour être reporté aux calendes grecques, tout comme est occultée la question de la désaffectation généralisée des policiers pour les services d'enquête qui justifiait pourtant cette commande gouvernementale de simplification procédurale.

Ainsi, la fenêtre de tir favorable à une modification totale de la procédure pénale semble se refermer en ce début de mandature, période idéale qui aurait pourtant pu permettre de concrétiser la volonté d'une réforme d'ampleur affichée publiquement avec un délai de réflexion indispensable et suffisant pour construire sur la durée un projet législatif ambitieux.

L'audience avec notre Ministre lundi 22 janvier nous a donné l'occasion de lui faire part de notre déception.

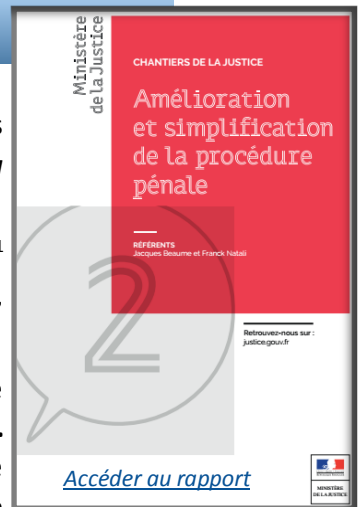


Les préconisations des rapporteurs laissent aujourd'hui les services de police au milieu du gué, maintenus dans l'obligation de jongler entre les contraintes de tout acter par écrit conformément à notre système inquisitorial et celles du modèle accusatoire insufflées dans notre droit par les jurisprudences et les déclinaisons de directives européennes (auditions filmées, présence de l'avocat, accès de la défense à la procédure etc.).

Il est vrai que ne pouvait émerger en moins de 3 mois une réflexion aboutissant à concevoir des bouleversements profonds, impossibles à initier face à l'opposition de la magistrature qui, en ce domaine d'une technicité ésotérique pour le grand public, bénéficie d'une mainmise totale.

Le Ministre a tenu à nous rassurer sur le fait qu'il ne s'agissait que d'un rapport et non du projet de loi qu'il porterait, un texte qui devrait reprendre davantage la feuille de route de la DGPN³, ce qu'il considère comme une première étape avant d'envisager de revoir l'empilement de textes du Code de procédure pénale.

Nous lui avons fait savoir que la réalisation des mesures préconisées par la DGPN constituerait une avancée notable mais qui ne saurait suffire à mettre un terme à la désaffectation des services d'investigation et que nous ne pourrions nous contenter de l'indigence des propositions du rapport qui ne vont que davantage désespérer ceux des policiers d'investigation qui avaient pu croire aux promesses d'un changement rapide.



1- Procureur Général honoraire, auteur du rapport sur la procédure pénale - juillet 2014

2- Avocat et ancien bâtonnier du barreau de l'Essonne

3- Feuille de route « investigations » de la Police Nationale - 13 novembre 2017

Les préconisations du rapport BAUME-NATALI confrontées aux mesures demandées par la Police Nationale

Le fait que les rapporteurs représentent les intérêts des seuls magistrats et avocats ne laissait guère espérer de grands changements en faveur des policiers, et ce en dépit de la volonté réformatrice bien connue de M. BAUME aujourd'hui « *contraint par une commande politique d'un chantier à faire aboutir en toute urgence.*⁴»

Si la nécessité de simplifier la procédure pénale pour redonner de l'attractivité au métier d'enquêteur a bien été perçue par notre institution, la feuille de route DGPN découlant de cette prise de conscience proposait de multiples mesures simplificatrices à adopter, bien qu'elles nous paraissaient encore trop timorées en n'exigeant pas la refonte complète du CPP comme préalable indispensable à la conception d'une réforme d'ampleur.

La lecture de notre première analyse des quelques préconisations du rapport Baume-Natali qui concernent les services d'enquête vous permettra de vous faire votre propre opinion quant à la réalité de l'amélioration qui, n'en doutons pas, vous sera présentée à tort comme une véritable révolution qui redonnera du sens au travail d'enquêteur.

FEUILLE DE ROUTE « INVESTIGATION » DE LA POLICE NATIONALE

La feuille de route propose 29 mesures axées sur 3 objectifs : simplifier le traitement des procédures, moderniser l'enquête et adapter les pouvoirs et cadres d'enquête.

Concernant les mesures simplificatrices susceptibles d'intéresser les enquêteurs, nous recensons dans le rapport BAUME-NATALI 12 préconisations de simplification de l'enquête, 1 mesure de simplification de procédures alternatives aux poursuites (contraventionnalisation), 2 mesures diverses et transversales (visioconférence - gestion des scellés) et 3 mesures à moyen terme (réflexion à poursuivre sur : la recodification du CPP, le développement de la communication électronique, la modification du cadre d'enquête préliminaire).

Vous trouverez ci-après **la comparaison des propositions Police/Justice** avant nos commentaires détaillés des mesures préconisées par messieurs BAUME et NATALI que nous vous adresserons dans un document ultérieur.



**RAPPORT
BAUME
NATALI**

OBJECTIF 1 : SIMPLIFIER LE TRAITEMENT DES PROCÉDURES

1. 1. ÉTENDRE ET HARMONISER LES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES POUR LE CONTENTIEUX DE MASSE	➔	Mesure non évoquée
1.2. FORFAITISER CERTAINS CONTENTIEUX DÉLICTUELS ET CONTRAVENTIONNELS	➔	Proposition alternative de contraventionnalisation avant de forfaitiser certains délits...
1.3. ENVISAGER L'ABSENCE DE POURSUITE A L'INITIATIVE DES OPJ (pour certains contentieux et dans des conditions précises)	➔	Mesure non évoquée
1.4. ÉTENDRE LA DURÉE DE L'ENQUÊTE DE FLAGRANCE À 1 MOIS ET SUPPRIMER L'OBLIGATION DE RÉALISER UN ACTE PAR JOUR	➔	15 jours (renouvelables 8 jours pour les infractions punissables de +5 ans prison) Maintien de l'obligation d'un acte/jour;
1.5. RÉFLÉCHIR À UN CADRE D'ENQUÊTE RÉNOVÉ POUR LES ENQUÊTES CONDUITES SOUS L'AUTORITÉ DU PARQUET («L'ENQUÊTE PARQUET»)	➔	Réflexion à poursuivre (autre réforme?)...
1.6. RÉAFFIRMER LA FORCE PROBANTE DU PROCÈS-VERBAL	➔	Problématique évoquée, à étudier plus tard
1.7. SIMPLIFIER LE RÉGIME D'ENQUÊTE APPLICABLE AUX MINEURS	➔	Mesure non évoquée
1.8. SIMPLIFIER LES RÉGIMES ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA GAV POUR LES MAJEURS	➔	REFUS

OBJECTIF 2 : MODERNISER L'ENQUÊTE

OBJECTIF 2 : MODERNISER L'ENQUÊTE	LES REPONSES DU BAUME NATALI
2.1. DÉMATÉRIALISER LA PROCÉDURE ET SA TRANSMISSION	À envisager à long terme ⁵
2.2. DÉVELOPPER UN DISPOSITIF INTÉGRÉ POUR FACILITER LA GESTION DES GARDES À VUE	Evocation de la création possible d'un registre de GAV automatisé (généralisé par les PV). Cependant, ce projet est déjà en cours, actuellement testé en service par le STSI ²
2.3. PERMETTRE LE DÉPÔT DE PLAINTE EN LIGNE POUR CERTAINES CATÉGORIES D'INFRACTIONS	Consécration de la pré-plainte en ligne pour les infractions aux biens , avec un « parquet référent »
2.4. PRENDRE D'AVANTAGE EN COMPTE LES BESOINS DES POLICIERS DANS LES FUTURES ÉVOLUTIONS DE LA PNIJ	Aucune mention
2.5. RECOURIR D'AVANTAGE À LA VISIO-CONFÉRENCE	Nouvelle rédaction plus claire du 706-71 CPP : pour débats sur le fond avec accord de la pers. poursuivie et droit de refus pour renouvellement détention provisoire etc)
2.6. CRÉER UNE PLATEFORME SÉCURISÉE D'ÉCHANGES DÉMATÉRIALISÉS AVEC LES PARTENAIRES PUBLICS	Aucune mention
2.7. FIABILISER L'ÉTAT CIVIL DES MIS EN CAUSE POUR AMÉLIORER LEUR IDENTIFICATION	Aucune mention
2.8. DÉVELOPPER UN OUTIL PARTAGE DE GESTION DES SCÉLÉS	Traçage informatique des scellés à étudier (système informatique partagé police/justice ; rien sur la demande de simplification sur constitution/bris de scellés)
2.9. FOURNIR AUX ENQUÊTEURS UN LOGICIEL DE RETRANSCRIPTION (RECONNAISSANCE VOCALE)	Préférence pour un logiciel de dictée vocale (l'enquêteur « dictant » un contenu de PV « recomposée » avec validation directe du mis en cause)
2.10. FAIRE DU NOUVEAU LOGICIEL DE RÉDACTION DE PROCÉDURE L'OUTIL DE RÉFÉRENCE DES ENQUÊTEURS	Uniformisation des LRP PN et GN
2.11. METTRE A DISPOSITION DES ENQUÊTEURS DES OUTILS EN MOBILITÉ	Aucune mention
2.12. PERMETTRE UNE INTERROGATION SIMULTANÉE DE PLUSIEURS FICHIERS	Aucune mention autre que d'envisager la possibilité de créer un outil informatique de facilitation de la consultation des fichiers administratifs
2.13. INVESTIR DANS LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS (APPUI A L'ÉLUCIDATION)	Aucune mention



OBJECTIF 3 : ADAPTER LES POUVOIRS DES ENQUÊTEURS ET LE CADRE DE RÉALISATION DE LEURS MISSIONS

- 3.1. RENFORCER LES POUVOIRS DES APJ DANS L'ENQUÊTE
- 3.2. FOURNIR AUX OPJ UNE HABILITATION ET UNE COMPÉTENCE NATIONALE
- 3.3. HARMONISER LES RÉGIMES DES TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE (TSE)
- 3.4. RÉTABLIR LA POSSIBILITÉ DE PÉNÉTRATION FORCÉE DANS UN DOMICILE POUR LES OPJ DANS LE CADRE DE L'ART.78 CPP
- 3.5. CONFIER L'INTÉGRALITÉ DU TRAITEMENT DES CONTENTIEUX SPÉCIFIQUES AUX ADMINISTRATIONS SPÉCIALISÉES CONCERNÉES
- 3.6. LIMITER LE RECOURS A LA RÉQUISITION ET EN ASSOULIR LES MODALITÉS
- 3.7. RENFORCER LES POUVOIRS DES PTS ET DES PERSONNES QUALIFIÉES
- 3.8. PERMETTRE AUX APJA POLICE NATIONALE DE RÉDIGER CERTAINS PV SIMPLES

- ◆ **Extension des pouvoirs des APJ** : pour les actes d'enquête non coercitifs (exclusion des perquisitions) et après une « formation très améliorée »
- ◆ **Une habilitation et une compétence nationale des OPJ, renouvelable tous les 10 ans**; motifs invoqués : faciliter la gestion par l'autorité judiciaire, constitution d'un fichier national accessible aux magistrats, contraindre les chefs de service à poursuivre les investigations de leurs effectifs hors du ressort territorial habituel de compétence
- ◆ **Harmonisation des procédures de TSE après une réforme constitutionnelle du statut du Parquet** ; extension des TSE aux crimes ; PV unique récapitulatif des diligences d'installation d'une TSE; extension des interceptions téléphoniques autorisées par la JLD (seuil de peine : mini. 5 ans)
- ◆ **Pénétration au domicile de la personne faisant l'objet d'une comparution forcée autorisée (art.78 CPP)** et simplification des dispositions relatives aux divers contrôles d'identité : **mesures avec avis favorable mais qui demandent des études plus complètes.**
- ◆ **Avis favorable au renforcement des pouvoirs des « polices spéciales »** (environnement, travail, concurrence etc)
- ◆ **Suppression de l'autorisation du procureur de la République pour les réquisitions administratives** (consultation de fichiers administratifs).
- ◆ **Aucune mention des pouvoirs des effectifs habilités PTS.**
- ◆ **Avis favorable au dépistage d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants par APJ.**

En résumé :

Concernant l'adéquation des préconisations du rapport du ministère de la Justice aux besoins exprimés par notre institution :

Sur les 29 mesures émanant de la DGPN qui constituent le socle commun des réflexions engagées au sein de la Police en matière de simplification procédurale :

↳ **13 mesures** bénéficient d'un avis favorable pour être prises immédiatement en compte.

CEPENDANT

5 de ces 13 mesures ne sont que :

↳ soit **partiellement accordées**

(délai de flagrance de 15 jours renouvelables 8 jours avec maintien d'1 acte/jour au lieu d'1 mois de flag et fin de l'obligation d'acter quotidiennement, logiciel de gestion des scellés mais aucune simplification des constitutions ou bris; habilitation OPJ nationale mais à renouveler tous les 10 ans).

↳ soit **acceptées selon des modalités différentes des demandes de la Police**

(une contraventionnalisation au lieu d'une forfaitisation des délits, seuils plus élevés d'harmonisation des TSE, présence obligatoire en autopsie etc).

↳ **5 mesures** sont « **envisageables ultérieurement** » après de plus amples études pour déterminer leur bien-fondé ou leur réalisation technique (redonner de la force probante aux PV, dématérialisation de la procédure pénale, développement de la visioconférence, « l'enquête parquet », la pénétration forcée en art.78).

↳ **1 mesure** est **refusée**

(simplification globale des régimes de GAV, avec la seule proposition des rapporteurs d'une dispense de présentation au Parquet pour la présentation lorsque l'avocat est présent...).

↳ **10 mesures** restent **sans suite** ou ne sont **simplement pas évoquées** dans le rapport.

(pouvoir de classement de l'OPJ, association des enquêteurs aux évolutions nécessaires de la PNIJ, réforme de la procédure « mineurs », traitement du contentieux de masse, évolution des pouvoirs des personnels PTS, croisement de fichiers, etc.).

Concernant l'oralisation de la procédure pénale :

Cette thématique est fondamentale dans l'optique d'une refonte complète de la procédure pénale qui prendrait en compte la nécessité d'octroyer davantage de temps d'enquête en cessant de démultiplier les contraintes de formalisme de l'écrit systématique y compris par des retranscriptions de ce qui est enregistré en format numérique (vidéo des auditions, écoutes téléphoniques, photographies des scènes de constatation d'infractions etc).

Pour autant, **ce sujet n'est évoqué dans le rapport qu'au titre du recensement des besoins technologiques** (parmi les questions d'uniformisation des LRP, de registre informatique des GAV, de logiciel de dictée vocale et de dématérialisation de la procédure).

L'oralisation est surtout envisagée en un paragraphe de quelques lignes pour **balayer la question d'un revers de la main**, du fait de l'opposition majoritaire tant des magistrats, qui « craignent une perte de temps considérable à l'écoute des enregistrements », que des avocats qui redoutent « une perte de possibilité d'examen de la régularité des enquêtes ».

A nouveau, seuls les intérêts de l'institution judiciaire et de ses auxiliaires semblent devoir prévaloir dans la réflexion d'une réforme profonde du système pénal français.

La question d'une simple expérimentation de l'oralisation des procédures reste purement hypothétique et sans le moindre intérêt au regard des conditions restrictives qu'il faudrait respecter :

« Si des expériences devaient être menées, elles pourraient l'être sous certaines conditions : procédures les plus simples (notamment celles relevant des PV simplifiés), accord préalable du PR, rédaction d'un PV récapitulatif relativement exhaustif, peut-être limitation aux notifications légales (écoutables seulement en cas de contestation). »

Ce type de proposition d'expérimentation serait le meilleur moyen d'empêcher toute démonstration de l'utilité de l'oralisation et relève d'une volonté délibérée de nuire en complexifiant davantage les seules procédures simples (les exigences d'autorisation préalable pour oraliser les procédures simplifiées dont il faut rédiger un PV récapitulatif détaillé seraient-elles une moquerie ?)

Parmi les 30 mesures concrètes pour les praticiens de la procédure pénale et les 5 perspectives de moyen terme, les **améliorations en faveur de l'institution judiciaire**, sans impact sur la lourdeur procédurale subie par les services d'investigation, **restent majoritaires** (notamment concernant l'efficacité de l'organisation judiciaire et la simplification des modalités d'instruction, de poursuites ou alternatives, de jugement et de procédure devant la cour d'assise).

Les préconisations de réforme qui intéressent les policiers restent quant à elles minimalistes vis-à-vis de leurs demandes d'un changement radical. **Les évolutions potentielles envisagées de manière si limitative**, associées aux annonces de la mise en place prochaine d'une véritable réforme **auront à notre avis un effet dévastateur** pour celles et ceux d'entre nous qui restent désespérés par l'empilement d'actes procéduraux de formalisme et de contraintes bureaucratiques toujours aussi foisonnantes.

Nous espérons, **comme le Ministre nous l'a affirmé lundi dernier**, que les velléités réformatrices du gouvernement ne se cantonneront pas à ces seules mesures qui ne peuvent constituer qu'une première étape avant de véritablement parvenir à un choc de simplification d'une procédure pénale qui repousse aujourd'hui toute vocation d'enquêteur.

Soyez assurés de notre vigilance quant à l'évolution attendue en ce domaine !

Olivier BOISTEAUX, Président du SICP,
Mickaël TREHEN et Jean-Paul MEGRET, Secrétaires Nationaux