

Annexe 13. Rapport du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale

ATELIER

Simplification de la procédure pénale

Travaux restitués au comité des Etats généraux de la justice



PROPOS LIMINAIRES

L'atelier des Etats généraux de la justice consacré à la simplification de la procédure pénale est parvenu, dans un calendrier très contraint entre le 19 octobre 2021 et le 9 février 2022, à examiner les trois thèmes que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, lui avait demandé d'expertiser dans la lettre de mission en date du 12 octobre 2021. Il a procédé à l'audition de 19 personnes et a reçu 23 contributions écrites qui figurent en annexe de son rapport. Il s'est déplacé le 24 novembre 2021 au tribunal judiciaire de Béthune choisi pour être une juridiction expérimentatrice de la procédure pénale numérique.

Il exprime ses vifs remerciements à l'ensemble des personnes entendues qui ont accepté de contribuer aux réflexions malgré les réserves que certaines ont exprimé sur la méthodologie retenue ainsi qu'aux membres de la direction des affaires criminelles et des grâces qui ont contribué à la rédaction du rapport et à l'organisation des travaux. Il souligne la qualité des auditions ainsi que la diversité mais aussi la complémentarité des points de vue exprimés qui ont permis de mesurer la complexité des questions abordées.

Les auditions et les contributions écrites ont animé les échanges entre les membres de l'atelier ayant des statuts différents et des expériences professionnelles diverses. Le travail mené collectivement, dans un climat de confiance et une liberté de parole constants, a fait émerger des convergences de points de vue sur la quasi-totalité des sujets abordés à l'exception de la question du devenir du magistrat instructeur où des divergences sont apparues, sachant toutefois qu'une majorité claire s'est dégagée en faveur du maintien du juge d'instruction.

Avant d'exposer le résultat des travaux conduits, l'atelier souligne avec insistance que les propositions qu'il formule ne peuvent pas se comprendre et être mises en œuvre sans une avancée sur trois sujets soumis à l'examen du comité des Etats généraux que sont :

1- L'augmentation des effectifs de magistrats et de fonctionnaires. Les réunions de l'atelier se sont déroulés à un moment où le corps judiciaire s'est très fortement mobilisé pour solliciter des renforts d'effectifs en magistrats et en fonctionnaires. Cette demande a également été reprise comme condition préalable à toute proposition d'évolution de la procédure pénale par les personnes entendues. Les membres de l'atelier considèrent que l'augmentation des ressources humaines affectés dans les tribunaux judiciaires dont le calibrage reste à déterminer par des études d'impact menées selon une méthodologie robuste est indispensable à la mise en œuvre effective de plusieurs de ses propositions. Il a cependant voulu s'extraire de cet état de fait pour faire des propositions à partir desquelles les moyens humains devront être quantifiés.

2- le statut du ministère public. Conscients que les magistrats du ministère public, parties poursuivantes à la procédure, ne remplissent pas, du point de vue fonctionnel, les qualités d'impartialité et d'indépendance pour répondre à la définition du juge telle que posée par la jurisprudence de la CEDH, l'atelier a formulé des propositions allant dans le sens d'un parquet dont les pouvoirs autonomes de sanctions seraient élargis. Il lui apparaît dès lors nécessaire de mieux garantir l'indépendance statutaire des magistrats du ministère public par le renforcement de leurs conditions de nomination selon des modalités qu'il appartient au pouvoir politique de fixer.

3- le maillage territorial. L'atelier a eu présent à l'esprit que certaines de ses propositions auraient des incidences fortes sur l'organisation des parquets et qu'elles militent en faveur d'un tribunal judiciaire départemental disposant des effectifs suffisants pour spécialiser des magistrats du parquet comme des magistrats du siège pour les mettre en œuvre, tout en garantissant une justice de proximité pour certains contentieux.

Dans la lettre de mission, il était demandé à l'atelier de conduire une réflexion autour de trois thèmes dont l'ampleur et la complexité auraient nécessité de l'avis unanime des membres un temps de travail assurément beaucoup plus long au regard des enjeux et de l'ambition affichée des états généraux de la justice. L'atelier a donc exclu de ses travaux des sujets qui mériteraient pourtant d'être approfondis. Ainsi il considère comme indispensable de repenser le régime des nullités comme la procédure applicable en matière de mise à exécution des peines. S'il a émis quelques propositions de simplification procédurale en appel, il estime que le travail mené est loin d'être achevé.

Le rapport qu'il a rédigé se présente sous la forme d'une fiche introductive et de huit fiches qui répondent aux termes de la lettre de mission.

1- La refonte globale de la procédure pénale à l'aune des attentes fortes de l'ensemble des acteurs et citoyens en termes de simplification, de stabilité et de lisibilité. Considérant à une très large majorité que le code de procédure pénale actuel datant de 1958 devrait être réécrit en gardant le modèle contradictoire « à la française » (fiche introductive), l'atelier a examiné la question des acteurs de ce modèle et a exposé un premier modèle avec le maintien du juge d'instruction en faveur duquel elle s'est prononcée par une majorité claire et un second modèle actant la suppression du juge d'instruction (fiche 1). Il a émis une proposition innovante baptisée procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire.

L'atelier a ensuite dressé la liste des mesures de nature à améliorer l'efficacité et la qualité des investigations en distinguant celles relevant du niveau législatif et celles issues des bonnes pratiques (fiche 2). Il a examiné les propositions qui lui ont été adressées en s'attachant à ne pas porter atteinte aux équilibres fondamentaux de la procédure pénale et à ne pas retenir des propositions contraires aux jurisprudences conventionnelles et constitutionnelles qui rendent les évolutions possibles limitées en terme de simplification. Il a retenu des mesures qui pourraient apparaître de portée limitée mais qui simplifieraient sensiblement la procédure pénale par leur cumul. Il a ensuite formulé des propositions relatives à l'audience de jugement (fiche 3).

2- Le périmètre et les missions des acteurs de la procédure pénale. L'atelier s'est prononcé en faveur de la réduction du périmètre d'intervention du magistrat du parquet pour le recentrer sur le traitement des infractions les plus graves par le recours à d'autres voies permettant de sanctionner tout aussi efficacement les infractions (fiche 4). Il a fait une proposition de simplification des mesures alternatives par l'instauration d'une mesure transactionnelle (fiche 5).

3- Les potentialités offertes par le numérique pour fluidifier les échanges entre les acteurs de la justice pénale. L'atelier propose de développer et de consolider la procédure pénale numérique avant son déploiement à grande échelle dans les juridictions du premier degré (fiche 6), à mettre en place une chaîne de soutien informatique pérenne et professionnelle (fiche 7) et enfin de prendre en considération les potentialités offertes par l'intelligence artificielle comme outil d'aide à la décision (fiche 8).



Introduction

Depuis plus de cinquante ans et particulièrement au cours des vingt dernières années, des modifications législatives majeures ont été adoptées pour adapter¹, rééquilibrer², simplifier³ ou moderniser⁴ la procédure pénale. Au cours de l'actuelle législature, la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice poursuivait également cet objectif et visait, par son titre IV, à simplifier la procédure pénale et à en renforcer l'efficacité⁵. A ces différentes lois se sont ajoutées de très nombreuses réformes qui retouchent les règles procédurales relatives à l'enquête, à l'instruction ou au jugement⁶.

L'institution de la question prioritaire de constitutionnalité a favorisé la multiplication de décisions du Conseil constitutionnel imposant des modifications législatives ponctuelles ou des ajustements. A titre d'exemple, il est ainsi des décisions successives par lesquelles le Conseil constitutionnel a jugé insuffisant le périmètre de la notification du droit de se taire⁷.

Enfin, des adaptations de la norme nationale aux exigences européennes peuvent intervenir à la suite de décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme⁸ et de la Cour de justice de l'Union européenne⁹. Les membres de l'atelier et les personnes ayant contribué à sa réflexion ont unanimement déploré les conséquences d'une telle prolifération de textes et de jurisprudence, qui engendrent une insécurité juridique, une instabilité procédurale et une insatisfaction des acteurs qui concourent à la procédure pénale.

Par ailleurs, des notions inscrites dans le code de procédure pénale de 1958 n'ont été précisées que par la jurisprudence et mériteraient d'être mieux définies. Il en est ainsi à titre d'exemple de la notion de « domicile », dont découle la mise en œuvre du régime applicable à la mesure de perquisition ou celle du régime applicable à la mesure de fouille.

¹ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

² Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

³ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

⁴ Loi n° 2016-1547 du 18 nov. 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

⁵ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁶ Notamment, la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, la loi n°2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue et la loi n°2014-535 du 27 mai 2014 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

⁷ Décision n° 2021-895/901/902/903 QPC du 9 avril 2021 ; Décision n° 2021-894 QPC du 18 juin 2021 ; Décision n° 2021-920 QPC du 30 septembre 2021 ; Décision n° 2021-934 QPC du 30 septembre 2021 ; Décision n° 2021-935 QPC du 30 septembre 2021.

⁸ Notamment, CEDH Grande chambre 29 mars 2010 « Medvedyev contre France » et CEDH 23 novembre 2010, « Moulin contre France ».

⁹ CJUE, 2 mars 2021, *Prokurator*, aff. C-746/18.

Face à des textes parfois confus et enchevêtrés, l'atelier considère à une très large majorité qu'il est nécessaire de réécrire le code de procédure pénale pour une plus grande lisibilité, cohérence et stabilité. A ce jour, la version Dalloz du code de procédure pénale pour l'année 2022 comprend 2295 pages, auxquelles s'ajoutent 660 pages d'appendice. Une meilleure structuration des dispositions législatives et réglementaires permettrait d'en améliorer la lisibilité et d'en faciliter la mise en œuvre. A titre d'exemple, les dispositions relatives aux cadres d'enquête sont dispersées à travers le code. L'atelier préconise de définir un cadre unique. Il regrouperait dans une partie consacrée exclusivement à l'enquête, d'abord les règles communes à toutes les enquêtes, ensuite celles relatives aux prérogatives renforcées des magistrats et enquêteurs dans les hypothèses de flagrance, de terrorisme ou de criminalité organisée, et enfin celles relatives aux cadres spécifiques (recherches des causes de la mort et blessures graves, et recherches des personnes en fuite).

La refonte du code de procédure pénale doit s'inscrire dans une logique de long terme compte-tenu des délais probables de réécriture du texte. Il appartiendra au Gouvernement de retenir l'option qui lui paraît la plus appropriée pour engager ce travail, par la voie législative ordinaire ou par le biais d'une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance avec ratification du Parlement lui permettant d'amender le projet, à l'image de la procédure suivie pour adopter le code de la justice pénale des mineurs. Quel que soit le choix opéré, compte-tenu de la matière considérée, un débat parlementaire devra accompagner la réforme qui sera proposée.

Dans la perspective de cette refonte, l'atelier s'est d'abord accordé sur le modèle procédural à retenir.

Au terme de sa réflexion, il a décidé d'écartier le choix d'un modèle purement accusatoire, reposant sur une procédure orale, publique et contradictoire. Dans ce modèle, chaque élément de preuve doit être discuté contradictoirement devant un juge qui doit arbitrer les conflits opposant l'accusation d'une part et la défense d'autre part. La charge de recueillir la preuve pèse tout autant sur le ministère public que sur l'avocat, ce qui implique que ce dernier s'adjoigne les services d'enquêteurs privés afin de réaliser certains actes. Ce modèle apparaît trop inégalitaire pour l'atelier, dès lors qu'il repose sur la capacité de chacun de se doter d'une défense selon les moyens dont il dispose.

Par ailleurs, il considère qu'une oralisation complète de la procédure pénale¹⁰ sur un modèle anglo-saxon remettrait en cause le régime du droit de la preuve traditionnel et rallongerait considérablement les audiences.

L'atelier a également exclu le recours à un modèle strictement inquisitoire, reposant sur une procédure secrète, écrite et non contradictoire. Ce modèle ne répond plus aujourd'hui aux exigences constitutionnelles et européennes.

¹⁰ Le terme d'oralisation de la procédure doit être distingué de l'oralisation de certains actes d'enquête par le concours de moyens techniques (enregistrements audio-visuels notamment).

Différents modèles ont été débattus pour tenter de trouver un équilibre entre l'efficacité des investigations d'une part et le respect des droits des personnes concernées par la procédure d'autre part.

L'atelier a décidé de préserver l'héritage historique et culturel de la tradition judiciaire française. Il s'est prononcé en faveur du maintien d'un modèle procédural mixte, empruntant à la fois au modèle inquisitoire et au modèle accusatoire.

Ce modèle garantit une part importante de contradictoire tant dans la phase préparatoire au procès pénal que dans la phase de jugement. Il préserve l'égalité des citoyens devant la justice pénale dans le recueil de la preuve, en conformité avec les exigences de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

En outre, si la quasi-totalité des personnes entendues s'est accordée sur la nécessité de repenser la procédure pénale dans une perspective de simplification, la déclinaison opérationnelle des mesures évoquées a montré la complexité du sujet abordé. Certaines propositions plutôt consensuelles dans leur énoncé et a priori évocatrices d'allégement, n'ont pas résisté à l'examen approfondi de leur validité juridique, de leurs vertus simplificatrices et de leur pertinence pragmatique. Dans les propositions qu'il a retenues, l'atelier a été très soucieux de respecter la hiérarchie des normes en tenant compte du cadre constitutionnel et conventionnel s'imposant au législateur.

Très rapidement, l'atelier a élargi sa réflexion, au-delà du seul objectif de simplification de la procédure pénale, vers une amélioration du fonctionnement de la justice pénale, tant pour les praticiens qui y concourent que pour les justiciables qui y sont confrontés.

L'atelier s'est intéressé à la question de la refonte du modèle procédural en posant la question des acteurs qui rendent la justice pénale (fiche 1 et ses deux annexes). Il énonce des préconisations concrètes pour améliorer l'efficacité et la qualité des investigations (fiche 2), ainsi que pour optimiser le temps de l'audience (fiche 3). Il propose de renforcer le dispositif de sanctions applicables en dehors du champ pénal afin de redéfinir l'office du magistrat pénal (fiche 4). Il suggère d'unifier et de renforcer le dispositif des alternatives aux poursuites par la création d'une mesure transactionnelle (fiche 5). Enfin, il formule des propositions pour valoriser les perspectives offertes par la dématérialisation de la procédure pénale au profit des justiciables et du principe du contradictoire (fiche 6), de l'efficacité et de la qualité des procédures (fiche 7), ainsi que du travail des praticiens (fiche 8).



PROPOSITION N°1

Proposition envisagée

Réformer le modèle actuel de procédure pénale : la question des acteurs

Etat des lieux

1. Le juge d'instruction dans le paysage judiciaire

Le juge d'instruction est une figure ancrée dans la tradition judiciaire française¹¹, dont le rôle et la place sont clairement identifiés par les acteurs de la procédure pénale. Sa suppression n'est pas une revendication dans l'opinion publique. Pourtant, depuis près de quarante ans, plusieurs rapports¹² ont préconisé, selon des modalités différentes, la suppression du juge d'instruction.

Cette option procédurale s'appuie notamment sur le constat que la part des dossiers confiés au juge d'instruction sur l'ensemble des réponses pénales (alternatives aux poursuites et poursuites) et sur l'ensemble des affaires poursuivies tend à diminuer depuis vingt ans¹³.

Année	Nombre de dossiers ayant fait l'objet d'une réponse pénale (alternatives aux poursuites ou poursuites)	Nombre de dossiers ayant fait l'objet de poursuites	Nombre de dossiers ayant donné lieu à la saisine d'un juge d'instruction	Part des dossiers ouverts à l'instruction sur l'ensemble des réponses pénales (alternatives aux poursuites et poursuites)	Part des dossiers ouverts à l'instruction sur l'ensemble des dossiers poursuivis
2001	893 373	621 866	36 398	4,07%	5,85%
2005	1 138 310	677 107	32 613	2,87%	4,82%
2010	1 239 632	639 317	19 640	1,58%	3,07%
2015	1 129 217	592 364	17 421	1,54%	2,94%
2019	1 158 160	623 639	17 201	1,49%	2,76%
2020	1 005 218	529 354	15 826	1,57 %	2,99%

¹¹ Depuis le code d'instruction criminelle de 1808.

¹² Notamment le rapport de la Commission Delmas Marty en 1994 et du Comité Léger en 2009.

¹³ D'après les données communiquées par la Sous-direction des statistiques et des études du secrétariat général du ministère de la Justice - à partir des cadres du parquet (de 2001 à 2011) puis des tables statistiques Cassiopée (disponibles à compter de 2011) -.

Par ailleurs, au niveau européen, alors que le modèle était largement répandu il y a quelques décennies, le juge d'instruction, tel que nous le connaissons, n'existe plus que dans trois pays de l'Union européenne, à savoir la Belgique, le Luxembourg et la France. Certains autres pays européens ont choisi de faire évoluer leur procédure en supprimant le juge d'instruction, notamment l'Allemagne (en 1975), l'Italie (en 1989) ou encore la Suisse (en 2011).

S'il ne faut pas céder aveuglément à une volonté de conformisme ou de rupture, le mouvement européen ne peut être ignoré. Toutefois, d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, se sont récemment intéressés au juge d'instruction en réfléchissant à l'opportunité d'introduire ou non un juge de l'enquête dans leur modèle de procédure pénale. Quant à l'Italie, le constat a été fait que depuis la suppression du juge d'instruction, la phase de l'audience est devenue problématique et que le gain de temps au niveau de l'enquête a été perdu au stade de l'audience.

Il n'existe donc pas de « modèle européen » uniforme, chaque système étant le fruit de sa propre tradition judiciaire, les représentants du ministère public ayant par ailleurs des statuts très différents en fonction des pays.

2. Le juge d'instruction face aux exigences européennes

L'analyse de la jurisprudence européenne et les auditions menées ont permis de constater qu'aucun argument tiré du droit du Conseil de l'Europe ou du droit de l'Union européenne n'imposait la suppression du juge d'instruction.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé au contraire que le juge d'instruction était « assurément susceptible d'être qualifié de « *juge ou autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* »¹⁴ au sens des exigences conventionnelles et notamment du droit à la sûreté consacré par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Cependant, même si l'on ne faut pas en exagérer le risque, une incertitude pèse sur l'extension au juge d'instruction de la jurisprudence de la décision « *Prokuratur* » rendue le 2 mars 2021 par la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour a en effet considéré que les dispositions européennes s'opposent « à une réglementation nationale donnant compétence au ministère public, dont la mission est de diriger la procédure d'instruction pénale et d'exercer, le cas échéant, l'action publique lors d'une procédure ultérieure, pour autoriser l'accès d'une autorité publique aux données de connexion ». La question se pose donc, pour certains, de savoir si les conditions sont cumulatives ou si l'une seulement suffit à remettre en cause l'impartialité du magistrat. En effet, le juge d'instruction dirige les investigations

¹⁴ Depuis CEDH GC 29 mars 2010, arrêt « *Medvedyev et autres c/ France* », par. 128, jurisprudence rappelée dans les arrêts « *Moulin c/ France* » du 23 novembre 2010, « *Ali samatar et autres c/ France* » du 4 décembre 2014, « *Hassan et autres c/ France* » du 4 décembre 2014.

conduites par les forces de sécurité intérieure et il apprécie les éléments à charge et à décharge lors du règlement du dossier dont il a la responsabilité.

Il convient toutefois de rappeler que le juge d'instruction est un magistrat indépendant qui n'est pas partie au procès pénal, qu'il n'est pas maître de sa saisine, qu'il ne statue pas sur l'opportunité des poursuites et qu'il ne soutient pas l'action publique devant les juridictions pénales.

La procédure d'instruction permet de surcroît un complet exercice de leurs droits par les parties à la procédure. Enfin, elle est, en l'état du droit positif, la seule qui permette à un plaignant de passer outre le refus du parquet de mettre en mouvement l'action publique.

3. Penser la procédure pénale avec ou sans juge d'instruction

Sous le prisme de l'efficacité de la procédure, de nombreuses auditions réalisées par l'atelier ont souligné la plus-value d'un interlocuteur unique pour certains dossiers complexes, techniques, sensibles dans les affaires jugées par les cours d'assises ou nécessitant des investigations au long cours ainsi que ceux relevant des pôles spécialisés (JIRS, JUNALCO, PNF, cybercriminalité, santé publique, accidents collectifs et environnement, terrorisme, crimes contre l'humanité).

Plusieurs auditions ont mis en avant la plus-value du juge d'instruction, reposant sur sa capacité à ordonner de façon autonome et dans de brefs délais la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête d'une part et des mesures relevant de l'entraide pénale internationale d'autre part. Exerçant ses missions dans un temps judiciaire long, le juge d'instruction a développé une véritable expertise et un savoir-faire dans la direction et la stratégie d'enquête, dans la conduite des interrogatoires, auditions et confrontations. Enfin, la procédure d'instruction permet une mise en état contradictoire des dossiers en vue de leur jugement ainsi qu'une purge des nullités permettant à l'audience de conserver toute son efficacité.

Il en résulte que la disparition du juge d'instruction n'apparaît pas inéluctable.

Cependant, le système actuel reposant sur deux cadres principaux d'investigation (enquête, qu'elle soit de flagrance ou préliminaire, et instruction) peut parfois apparaître incohérent.

En effet, alors que les deux cadres d'investigation poursuivent fondamentalement le même objectif (à savoir la manifestation de la vérité et l'identification des auteurs d'une infraction), le choix d'un cadre - l'enquête - ou d'un autre - l'instruction - peut conduire à mettre en œuvre des investigations sous des régimes très différents. Or l'application d'un régime ou d'un autre n'est pas sans incidence sur les droits des suspects ou des plaignants. Ce constat conduit à réfléchir au moins au périmètre de l'instruction, sinon à l'unification des cadres d'investigation afin de gagner en lisibilité et d'assurer une égalité des droits pour les plaignants et les personnes mises en cause.

Le maintien du système actuel continue à lier certains droits (ceux des parties à l'instruction) ou leur mise en œuvre anticipée, à la décision d'ouverture ou non d'une instruction. Cette décision ne tient pas toujours à la gravité des faits, mais parfois à l'appréciation d'un magistrat. Ainsi, pour les mêmes types de faits, un plaignant peut n'avoir que des droits restreints si le parquet décide de diligenter une enquête, ou disposer de l'intégralité des droits conférés à la partie civile si le parquet décide d'ouvrir une information.

Ces constats ont conduit les membres de l'atelier à proposer deux systèmes de procédure pénale :

- Une procédure avec le maintien du juge d'instruction, complétée par une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire (**modèle majoritaire, présenté en annexe 1**) ;
- Une procédure sans juge d'instruction, sous le contrôle du juge de l'enquête tout en conservant la spécialisation d'un magistrat pour les affaires les plus complexes (**modèle minoritaire, présenté en annexe 2**).



Annexe 1 : la proposition majoritaire

Proposition envisagée

Pour le maintien d'une instruction dans un cadre d'enquête rénové

Etat des lieux

A la suite des différentes auditions et des débats menés au sein de l'atelier, une majorité claire s'est prononcée en faveur du maintien du juge d'instruction dans un cadre d'enquête rénové.

Ce magistrat est en effet apparu comme disposant des garanties d'indépendance et d'impartialité permettant d'assurer efficacement le suivi des affaires au long cours et nécessitant un haut niveau d'expertise. Il a été indiqué que la suppression du juge d'instruction pourrait être handicapante dans les dossiers de grande et de très grande complexité, notamment en constituant une source de lourdeur dans ceux pour lesquels les services d'enquête ainsi que les avocats attendent de l'institution judiciaire un interlocuteur réactif, ayant une parfaite connaissance du dossier en temps réel, qui travaille dans un temps judiciaire différent.

Dans cette perspective, les membres de l'atelier recommandent que cette phase d'investigations fasse l'objet d'une rénovation et d'une modernisation, tout en permettant au procureur de la République de conduire l'enquête dans de meilleures conditions.

L'instruction préparatoire n'a fait à ce jour que l'objet d'adaptations ponctuelles et marginales au gré des réformes ayant renforcé les prérogatives du parquet ou pour satisfaire aux évolutions de la jurisprudence française, constitutionnelle et européenne. Aucune réforme globale n'a été envisagée afin d'améliorer l'instruction préparatoire.

En effet, l'atelier fait le constat que l'instruction souffre de sa lenteur pour plusieurs raisons, dont la plupart sont indépendantes de l'office du juge¹⁵.

¹⁵ Voir le rapport de l'Inspection générale de la justice du 18 novembre 2021 sur l'état des stocks : nature des dossiers, engorgement des services d'enquête et des cabinets d'instruction, coopération internationale dont les délais ne sont pas maîtrisables, recours à des experts et des techniciens en nombre insuffisant, priorité données aux dossiers avec détenus au détriment des autres affaires, risques procéduraux en l'absence de trames et de logiciel métier adapté à la fonction, complexité et lourdeur de la procédure.

Si la question des moyens affectés aux services d'enquête et à la justice pour mener les investigations demeure centrale, l'atelier a examiné, sous l'angle législatif, les principales dispositions de procédure pénale de nature à réduire les délais de la procédure d'instruction :

- D'une part en renforçant l'efficacité de cette phase procédurale ;
- D'autre part, en permettant au procureur de la République de réaliser des enquêtes complémentaires dans certains cas, afin de recentrer le juge d'instruction sur les affaires pour lesquelles il présente une utilité certaine.

L'atelier a fait le choix de proposer une série de mesures dont le cumul lui paraît de nature à simplifier substantiellement le travail des différents acteurs de la phase préparatoire du procès pénal. Dans cette perspective, il juge pertinent de mieux filtrer les constitutions de partie civile abusives, d'alléger l'instruction préparatoire d'obligations et formalités d'une portée limitée, d'exploiter au mieux toutes les potentialités de la dématérialisation, d'accélérer la clôture de l'instruction ou encore d'écourter plusieurs délais encadrant ce temps procédural.

Il propose également de décharger les cabinets d'instruction des procédures pour lesquelles la poursuite des investigations dans le cadre de l'instruction préparatoire n'apporte pas de plus-value, en offrant une nouvelle option procédurale au procureur de la République.

Ce nouveau cadre d'investigation permettrait au parquet de poursuivre durant un temps limité une enquête à l'issue de la garde à vue et du placement en détention, sous assignation à résidence électronique ou sous contrôle judiciaire d'un mis en cause. De nombreuses personnes entendues par l'atelier ou ayant contribué par écrit à ses travaux ont en effet souligné le caractère insatisfaisant du cadre procédural actuel qui, à l'issue de la garde à vue, ne permet pas, à moins d'ouvrir une instruction, de compléter une enquête tout en bénéficiant de mesures de sûreté. Outre le fait qu'elle entraîne des ouvertures d'information pour des affaires ne le méritant pas, cette limite génère également au quotidien de fréquentes orientations en comparution immédiate pour des enquêtes incomplètes.

La « comparution aux fins d'enquête complémentaire » que l'atelier propose de créer aurait ainsi le double mérite de réduire les saisines inutiles de l'instruction tout en améliorant de manière sensible les conditions de réalisation des enquêtes et de saisine du tribunal par le parquet. Elle concernerait un nombre limité de dossiers afin de parvenir à ces deux objectifs.

Présentation détaillée de la proposition

La claire majorité des membres de l'atelier préconise conjointement de rénover l'instruction préparatoire (1) et d'instaurer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire (2).

1. Rénover la procédure applicable à l'instruction

Si de nombreuses pistes d'amélioration et de simplification de la procédure de l'instruction sont envisageables, les principales propositions de l'atelier sont les suivantes :

1.1. *Les filtres permettant de limiter les constitutions de parties civiles abusives :*

- Prévoir l'assistance obligatoire d'un avocat pour déposer une plainte avec constitution de partie civile après un classement sans suite par le parquet ;
- Elargir les prérogatives du doyen des juges d'instruction pour ordonner des refus d'informer.

1.2. *La réduction des délais d'instruction :*

- Réduire le délai pour former une requête en nullité, à un délai qui pourrait être de trois mois sous réserve d'une expertise plus approfondie.

Prévoir un délai unique d'instruction de deux ans pour les crimes et délits à l'issue duquel les parties pourraient solliciter la clôture du dossier, le juge d'instruction pouvant en ordonner la poursuite par ordonnance motivée.

Permettre le recours élargi à la visioconférence y compris pour les mis en examen en France et à l'étranger.

- Réformer la procédure devant la chambre de l'instruction dans le sens d'une procédure écrite sur le contentieux de la nullité, des demandes d'actes, des saisies, à l'exception de celui de la détention et de celui portant sur l'ordonnance de clôture de l'instruction.

1.3. *L'allégement de la procédure :*

- Prévoir la possibilité pour le juge d'instruction de faire entendre sous le régime de la garde à vue une personne normalement visée par un réquisitoire introductif, préalablement à son éventuelle audition par le juge d'instruction ;
- Supprimer la nécessité d'obtenir l'autorisation de la partie civile pour être entendue par les enquêteurs dans le cadre d'une commission rogatoire ;

Aligner les régimes procéduraux de l'ensemble des techniques spéciales d'enquête en réduisant le recours au juge des libertés et de la détention dès lors que les ordonnances du juge d'instruction sont spécialement motivées.

1.4. Le parachèvement du contradictoire :

- Prévoir la motivation des décisions de mise en examen et des mandats d'arrêt ;

Prévoir un droit d'appel général sur les décisions de mise en examen.

1.5. L'accélération de la clôture de l'instruction :

- Donner au juge d'instruction la maîtrise des délais de fin d'instruction dans un délai de quatre mois maximum. Une fois les investigations achevées et la fin de l'instruction notifiée :

1. Il appartiendrait au juge d'instruction, et non plus au parquet, de rédiger une synthèse des faits qui serait versée au dossier dans un délai de 2 mois pendant lequel les parties pourraient faire des demandes d'actes ou présenter des requêtes en nullité ;
2. Sur la base de cette synthèse, le parquet prendrait ses réquisitions dans un délai d'un mois ;
3. Les réquisitions du parquet seraient ensuite transmises aux parties pour leur permettre de faire valoir leurs observations dans un délai d'un mois avant que le juge d'instruction ne rende son ordonnance de clôture ;
4. Ces délais pouvant être réduits en cas de renonciation des parties ou prorogés une fois à la demande des parties au regard de la complexité de l'affaire.

- Supprimer d'une manière générale, la déclaration d'intention imposée aux avocats.

1.6. La création d'un applicatif métier dédié pour le juge d'instruction.

2. Instituer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire

L'atelier s'est efforcé de construire une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire qui, si elle était retenue, mériterait d'être approfondie dans ses différents aspects. Cette nouvelle procédure n'a pas vocation à remplacer l'actuelle procédure de comparution à délai différé, qui demeurerait utile dans certains cas.

2.1 Champ d'application de la procédure :

Le champ infractionnel d'application de cette procédure serait le même que celui de la comparution immédiate¹⁶. Elle serait réservée :

¹⁶ Selon les seuils prévus par les dispositions de l'article 395 du code de procédure pénale.

- A l'issue d'une enquête préliminaire, pour les infractions punies d'une peine au moins égale à deux ans ;
- A l'issue d'une enquête de flagrance, pour les infractions punies d'une peine au moins égale à six mois.

Par ailleurs, l'atelier s'est penché sur la question de la suppression de l'instruction obligatoire en matière criminelle s'agissant des faits relevant de la compétence de la cour criminelle départementale. Il n'a pas retenu cette option, compte-tenu des enjeux particuliers inhérents à ces dossiers pour le justiciable d'une part (importance de la peine encourue pour le mis en cause et du préjudice pour la victime) et pour l'ordre public d'autre part, lesquels lui paraissent imposer une temporalité longue.

2.2 Régime de la procédure :

L'ouverture de la procédure s'inscrirait dans le cadre d'un déferrement du mis en cause devant le procureur de la République, à l'issue de sa garde à vue :

La notification des charges serait faite par le procureur de la République, en présence de l'avocat ;

- Un accès complet au dossier serait ouvert à l'avocat ;
- Le mis en cause serait présenté devant le juge des libertés et de la détention aux fins de placement en détention provisoire, assignation à résidence électronique ou contrôle judiciaire, le parquet devant expliquer la nécessité d'investigations complémentaires.

Les délais ouverts à compter du prononcé de la mesure de sûreté jusqu'à l'éventuelle comparution devant le tribunal correctionnel seraient les suivants :

- Quatre mois en cas de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique ;
- Six mois en cas de contrôle judiciaire.

Durant ce délai, le procureur de la République :

- Serait le seul à pouvoir entendre le mis en cause en présence de son avocat, si nécessaire au moyen de la visio-conférence ;

Ferait poursuivre par soit-transmis les investigations, dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une enquête de flagrance en fonction de la situation. Les investigations pourraient concerner tous actes qui apparaîtraient nécessaires à la manifestation de la vérité ;

- Conserverait l'original du dossier de l'enquête ;

- Pourrait se faire déférer un nouveau mis en cause et lui notifier les charges retenues à son encontre.

Durant ce délai, l'avocat pourrait :

Demander à tout moment au juge des libertés et de la détention la remise en liberté ou la modification de la mesure de sûreté. Un recours serait prévu devant la chambre de l'instruction ;

- Solliciter des demandes d'actes auprès du procureur de la République :
 - Le procureur aurait l'obligation de répondre dans un délai de dix jours ;
 - Aucun recours juridictionnel ne serait possible en cas de rejet ou d'accord partiel, mais l'avocat pourrait arguer du rejet de ses demandes d'actes au soutien de sa demande de mise en liberté ;
 - Accéderait aux pièces versées au dossier par le procureur de la République ;
 - Dans le cas où la demande d'acte serait rejetée par le procureur de la République, le mis en cause qui serait poursuivi devant le tribunal correctionnel pourrait la présenter dans ce cadre.

Avant l'expiration du délai, le procureur de la République devrait prendre une décision sur l'orientation de la procédure :

- En saisissant le tribunal correctionnel (dans le cas de charges suffisantes et enquête complète) :
 - Le mis en cause serait alors présenté devant le procureur de la République en présence de son avocat pour lui notifier les charges retenues à son encontre ;
 - La poursuite prendrait la même forme que la saisine dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate ou de la convocation sur procès-verbal ou de la comparution à délai différé (en fonction des délais restant avant l'expiration du délai de quatre ou six mois) ;
- En ouvrant une information judiciaire afin de poursuivre l'enquête avec une mesure de sûreté. Dans ce cas, le mis en cause serait présenté devant le procureur de la République en présence de son avocat, puis devant le juge d'instruction ;
- En remettant le mis en cause en liberté, les mesures d'assignation à résidence électronique ou de contrôle judiciaire cessant de plein droit (pour une poursuite d'enquête ou un classement sans suite de la procédure) ;

Le tribunal correctionnel, saisi d'une procédure avec un prévenu détenu, appliquerait les mêmes règles de procédure que celles attachées à une ordonnance de renvoi (renvoi de deux mois possible).

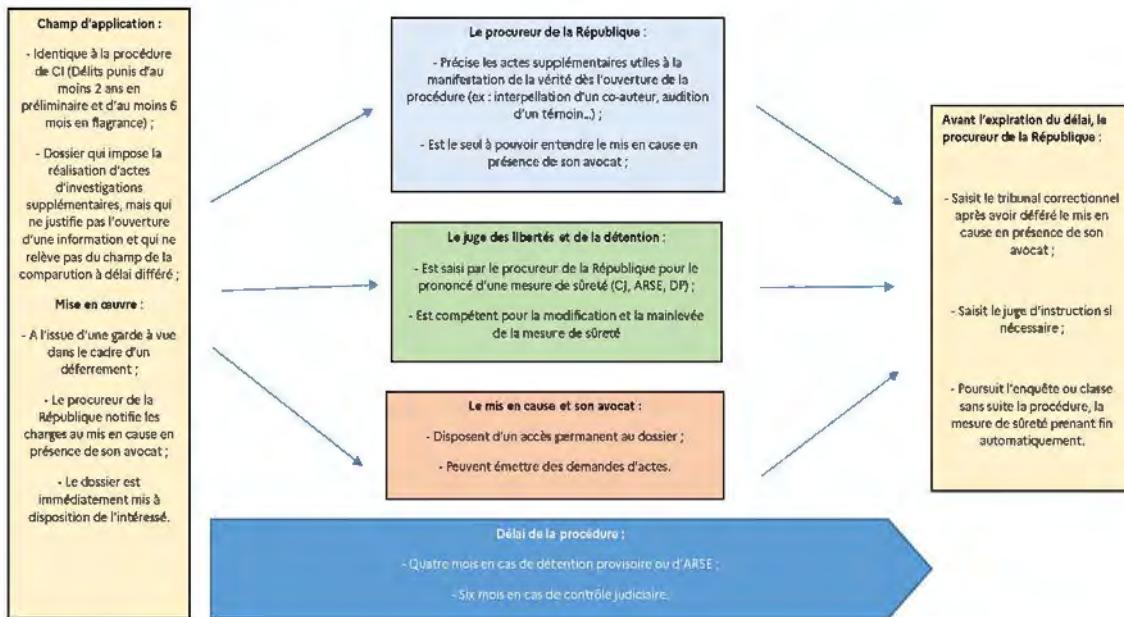
Évaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

La création d'une nouvelle procédure aux mains du procureur de la République est subordonnée à une étude d'impact approfondie sur ses conséquences en termes d'effectifs de magistrats et de greffiers et d'organisation des juridictions.

Elle est de nature à recentrer l'activité du juge d'instruction sur les affaires pour lesquelles son intervention apporte une réelle plus-value. Par là-même, elle pourrait contribuer à valoriser la fonction du juge d'instruction.

Enfin, elle permettrait de réaliser des actes d'enquête complémentaires et d'accroître le caractère contradictoire de certaines procédures. Elle contribuerait ainsi à renforcer la qualité des procédures examinées au stade de l'audience.

Schéma procédural – la procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire





Annexe 2 : la proposition minoritaire

Proposition envisagée

Pour l'unification des cadres d'investigation

Etat des lieux

Si à la suite des différentes auditions et des débats menés au sein de l'atelier, une majorité claire s'est prononcée en faveur du juge d'instruction, certains des membres de l'atelier (minoritaires) ont proposé un modèle de procédure pénale sans juge d'instruction, dans lequel les investigations seraient menées sous la direction du ministère public et, pour les actes les plus graves, sous le contrôle du juge de l'enquête tout en conservant la spécialisation d'un magistrat pour les affaires les plus complexes.

Présentation détaillée de la proposition

Il est possible d'unifier les cadres d'investigation en supprimant l'instruction tout en conservant l'intervention d'un magistrat spécialisé pour superviser les investigations dans les affaires les plus complexes.

Il est ressorti de différentes auditions que la plus-value que peut représenter le juge d'instruction, dans certaines affaires, résulte de sa capacité à suivre plus étroitement les dossiers, en disposant du temps et d'un cabinet à cette fin.

Or il est apparu à certains des membres de l'atelier que cette plus-value n'était pas liée au cadre de l'instruction mais à la spécialisation du magistrat et aux moyens mis à sa disposition. Si les magistrats du

parquet pouvaient bénéficier des mêmes moyens (notamment un cabinet), il serait possible de leur confier le suivi des affaires les plus complexes.

Dans un tel système unifié, le choix de solliciter ou non un magistrat spécialisé, qui serait un magistrat du parquet, n'aurait pas de conséquence sur les droits des parties.

Par ailleurs, ce système unifié permettrait d'étendre certains des avantages de l'instruction (notamment la mise en état) à d'autres affaires. Une phase de mise en état pourrait ainsi être ouverte à la suite des investigations, sur décision du magistrat du parquet, pour permettre ensuite de porter à l'audience un dossier purgé de ses éventuels vices procéduraux et où les droits de la défense auraient déjà pu s'exprimer.

Pour préciser cette proposition, il est possible de présenter les grandes lignes directrices de ce modèle unifié. Ainsi :

- Les investigations seraient conduites sous le contrôle du magistrat du parquet, avec un régime particulier pour certains actes lorsque l'infraction est flagrante ;
- Les investigations plus complexes seraient conduites sous le contrôle d'un magistrat spécialisé du parquet ; on retrouverait l'une des plus-values d'un interlocuteur unique dans le suivi des dossiers. Le critère de la complexité est certes imprécis, mais cela ne poserait plus de difficulté dès lors que le choix de recourir à ces investigations complexes est sans conséquence sur les droits des personnes concernées par la procédure ;
- Lorsque les actes d'investigation porteraient une atteinte aux droits et libertés nécessitant le contrôle d'un magistrat du siège, elles seraient soumises au contrôle du juge, qui pourraient être un juge de l'enquête (ou un juge des libertés et de la détention déchargé des fonctions civiles et administratives), qui apprécierait la légalité et la proportionnalité de l'atteinte portée aux droits et libertés de la personne concernée. Le développement de la procédure pénale numérique faciliterait l'accès au dossier et le contrôle par le juge de la mesure pendant son exécution ;

Les droits des parties seraient ouverts de façon progressive, en fonction de la durée de la procédure et des mesures mises en œuvre (garde-à-vue, perquisition), ou des mesures de contrainte (contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance électronique ou détention provisoire), mais aussi de la gravité des faits (des règles particulières peuvent être prévues pour certaines infractions) ;

En fonction de la gravité des faits, des mesures de contrainte (contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance électronique ou détention provisoire) pourraient être sollicitées par

le magistrat du parquet pendant la conduite des investigations. Dans une telle situation, il serait procédé à une notification des charges et donc à une ouverture des droits anticipée. Les mesures privatives de liberté seraient ordonnées par un magistrat du siège ;

- Lorsque les faits seraient dénoncés par la victime, celle-ci devrait pouvoir disposer d'un recours en cas de classement sans suite. Le recours hiérarchique devant le procureur général pourrait être conservé et il serait possible de contester la décision rendue devant la chambre de l'instruction (qui deviendrait chambre de l'enquête). On note sur ce point que la chambre de l'instruction peut déjà se prononcer sur des décisions du magistrat du parquet, notamment sur les refus de restitution de biens saisis ;

Lorsque les investigations seraient terminées, une phase de mise en état pourrait être mise en œuvre. Elle serait obligatoire s'il y a eu une mesure de contrainte et facultative pour les autres hypothèses, ouvrant ainsi au magistrat du parquet la possibilité de faire trancher certaines questions de façon définitive en amont de l'audience (nullités, demandes d'actes supplémentaires).

Un schéma reprenant ces lignes directrices est présenté à la fin de cette fiche.

Évaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

Le premier avantage de ce modèle uniifié repose sur l'égalité des droits qu'il permettrait. Sans retenir une ouverture automatique des droits (puisque il serait possible d'introduire des dérogations et des exceptions), un tel modèle pourrait assurer une plus grande cohérence selon les membres de l'atelier qui le soutiennent.

Le deuxième avantage de ce modèle uniifié serait la simplification et la lisibilité de la procédure qu'il permettrait. La coexistence de deux systèmes d'investigation peut être source de confusion en ce qu'elle conduit à soumettre le même acte à des règles différentes selon le cadre dans lequel il est mis en œuvre.

Le troisième avantage de ce modèle uniifié serait de pouvoir bénéficier de certaines des règles actuelles de l'instruction pour tout type de faits, sans les lier à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Le principal frein à ce modèle tient à l'attachement de nombreux magistrats notamment mais aussi de professionnels du droit à l'instruction. L'acceptabilité de la suppression du juge d'instruction n'est pas acquise au moment de la rédaction de cette fiche.

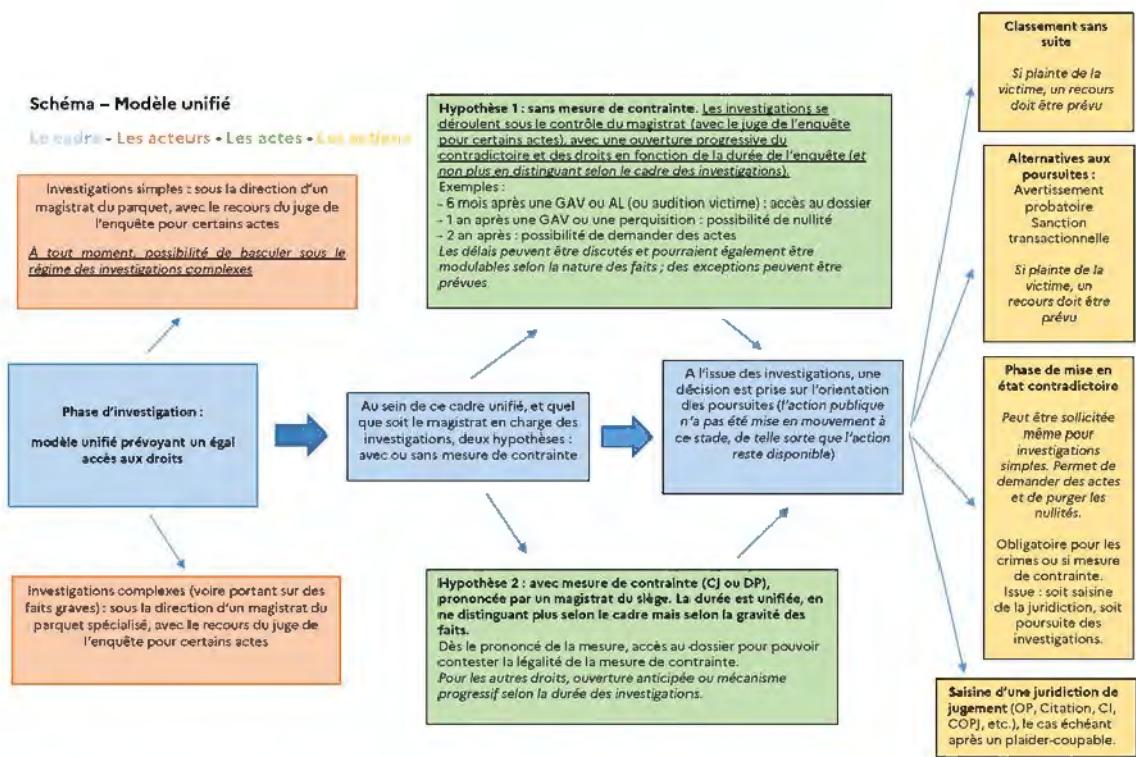
Cette évolution imposerait en outre une réorganisation complète des services du parquet, du juge des libertés et de la détention, ainsi que des services de greffe.

Un frein supplémentaire tiendrait à un risque d'une moindre réactivité lors de la conduite des investigations, puisque les décisions prises aujourd'hui par le magistrat instructeur (une interception de

correspondances par exemple) devraient être prises par le juge de l'enquête requis à cette fin par le magistrat du parquet. On note toutefois que cette situation existe d'ores et déjà dans le champ de la criminalité et de la délinquance organisées, puisqu'il est déjà possible, pour le magistrat du parquet, de recourir à des actes susceptibles de porter atteinte à la vie privée en sollicitant à cette fin le juge des libertés et de la détention.

Par ailleurs, il faut considérer que le développement de la procédure pénale numérique faciliterait la connaissance du dossier par le magistrat du siège saisi. Plus encore, pour les affaires les plus complexes, le choix de confier le suivi des investigations dans une affaire à un même juge de l'enquête permettrait de renforcer sa connaissance du dossier et donc d'éviter de perdre en réactivité.

Il conviendrait également d'être vigilant à la situation des victimes de l'infraction. Le choix d'un modèle uniifié doit conduire à préserver une voie de droit leur permettant de contester efficacement (au sens d'un recours juridictionnel effectif) la décision de non-poursuite du magistrat du parquet.





PROPOSITION N° 2

Proposition envisagée

Améliorer l'efficacité et la qualité des investigations

Etat des lieux

L'atelier estime que le dispositif applicable à la phase préparatoire du procès pénal est perfectible à plusieurs titres.

Celui-ci ne paraît pas toujours adapté aux caractéristiques contemporaines de la criminalité et de la délinquance, ni au contentieux de masse qui est pris en charge par les services d'enquête¹⁷ et les juridictions. Ces éléments peuvent contribuer à expliquer un certain désintérêt des forces de sécurité intérieure pour la filière investigation, qui affecte plus particulièrement les services généralistes.

Face à cet état des lieux, l'atelier :

- Porte des préconisations en faveur du renforcement de l'efficacité des investigations ;
- Considère que des leviers juridiques et pratiques pourraient être mis en place pour optimiser le traitement du contentieux de masse ;
- Estime qu'il pourrait être opportun de clarifier les prérogatives des forces de sécurité intérieure d'une part et des fonctionnaires et agents de l'administration exerçant des missions de police judiciaire d'autre part, afin de revaloriser le rôle de chacun dans le cadre des investigations.

Par ailleurs, l'atelier identifie d'autres problématiques qui le conduisent à former diverses propositions :

- Le rôle croissant du juge des libertés et de la détention au sein de la procédure pénale appelle une réforme des dispositions qui le concernent, afin d'encadrer plus clairement les missions qui lui sont confiées ;

¹⁷ Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur (SSMI), ont été enregistrés par les services de police et de gendarmerie en 2021 : 689 000 atteintes volontaires à l'intégrité physique et 1 69 000 atteintes aux biens. Sur la même période, les forces de sécurité intérieure ont constaté près de 250 000 infractions à la législation sur les stupéfiants, dont 14 500 liées à un trafic.

- Les droits de la victime au stade des investigations méritent d'être renforcés, en particulier en ce qui concerne son droit d'être informée des suites de la plainte qu'elle a déposée ;
- Les lacunes liées à la pénurie de personnel médical intervenant en matière pénale doivent être prises en compte afin de garantir l'efficacité des procédures qui imposent un tel recours ;
- Les moyens technologiques sont encore insuffisamment mis à profit dans le fonctionnement de la chaîne pénale alors qu'ils offrent des opportunités substantielles d'allègement.

Ont été retenues des propositions de niveau normatif (législatif ou réglementaire) d'une part et des bonnes pratiques à généraliser à droit constant d'autre part.

Présentation détaillée de la proposition

1. Renforcer l'efficacité des investigations

- Porter la durée de la flagrance initiale à seize jours au lieu de huit pour les infractions dont la peine est supérieure à cinq ans d'emprisonnement¹⁸ ;
- Fixer à deux heures le délai maximal d'information au procureur de la République de la décision de placement en garde à vue par l'officier de police judiciaire, sauf en cas de circonstances insurmontables ;
- Refondre le dispositif des réquisitions¹⁹ réalisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, afin d'harmoniser le régime qui leur est applicable ;
- Déroger aux contraintes des heures légales prévues par l'article 59 du code de procédure pénale pour les perquisitions dans les cas de certains crimes déterminés ;
- Permettre l'interpellation du mis en cause à son domicile en dehors des heures légales, sur le fondement d'un mandat délivré par un magistrat du siège (juge d'instruction ou juge des libertés et de la détention) ;
- Permettre le recours aux techniques spéciales d'enquête sur autorisation du juge des libertés et de la détention dès le stade de l'enquête pour certains faits criminels déterminés, sous réserve

¹⁸ Cette proposition tient compte de la décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, par. 189 à par. 191.

¹⁹ Les dispositions des articles 77-1 et suivants du code de procédure pénale prévoient actuellement trois régimes distincts selon la nature de la prestation et la personne concernée par ces actes (l'absence d'autorisation, l'autorisation générale, l'autorisation spéciale).

que ce magistrat ait un plein accès au dossier²⁰. A cette fin, l'article 706-73 du code de procédure pénale pourrait être modifié pour y inclure les crimes punis de 20 ans de réclusion criminelle, qui sont particulièrement graves et/ou complexes ;

- Etudier la possibilité de recours au « dossier secret » lorsque sont mises en œuvre les techniques spéciales d'enquête dès le stade de l'enquête, pour les procédures relevant de la criminalité organisée ou du terrorisme. Ce dispositif, prévu au cours de l'instruction à l'article 230-40 du code de procédure pénale, permet d'une part de ne pas mettre en danger la vie ou l'intégrité d'une personne ou de sa famille (notamment d'une source) et d'autre part de ne pas compromettre les moyens techniques et les techniques d'enquêtes policières.

2. Optimiser le traitement du contentieux de masse

2.1 *Les préconisations qui imposent une réforme normative (législative ou réglementaire) :*

- Concernant le champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle, l'atelier prend acte du mouvement d'extension qui est à l'œuvre. Il lui semble toutefois que l'amende forfaitaire délictuelle n'est pas toujours adaptée à certaines situations et qu'elle présente parfois des écueils opérationnels (notamment l'absence de recueil des empreintes du mis en cause) ;

Il lui paraît important d'inscrire la poursuite du mouvement dans une réflexion prévoyant l'effectivité du recouvrement et intégrant les limites suivantes : la présence d'une victime et les difficultés probatoires qui peuvent se poser dans certains cas ;

- L'atelier est favorable à la généralisation de l'amende forfaitaire à l'ensemble du champ contraventionnel, sauf en ce qui concerne les contraventions qui comprennent des victimes (notamment les faits de violences non aggravées ayant entraîné une interruption totale de travail inférieure à huit jours). La généralisation de l'amende forfaitaire en matière contraventionnelle et la nature des peines prononcées en amende forfaitaire délictuelle amènent à envisager la possibilité de contraventionnaliser certains délits²¹, en distinguant parmi ceux-ci ceux pour lesquels la commission des faits en récidive demeurerait délictuelle.²²

2.2 *Les préconisations à droit constant :*

- Généraliser la pratique du traitement différencié de la procédure selon la gravité des faits, en application de directives du procureur de la République. Pour les faits les moins graves et nécessitant peu d'actes (par exemple les conflits de voisinage), il pourrait être prévu un

²⁰ Dans sa décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, par. 141 à 147, le Conseil constitutionnel a censuré l'extension du champ d'application des techniques spéciales d'enquête à l'ensemble des crimes, sans qu'il soit tenu compte de la gravité et de la complexité des faits et dans la mesure où le juge des libertés et de la détention n'avait pas un plein accès à la procédure.

²¹ Notamment, le délit d'installation sans tire en réunion sur le terrain d'autrui.

²² Il pourrait en être ainsi de l'infraction de défaut de permis de conduire

formalisme plus léger, par exemple sous la forme d'un procès-verbal récapitulatif et unique avec les quelques actes à réaliser (procès-verbal d'intervention, audition du mis en cause, audition de la victime et des témoins) en privilégiant un mode de règlement alternatif ;

- Développer les instructions permanentes des parquets pour permettre aux enquêteurs d'initiative de procéder à des classements sans suite ou de mettre en œuvre des réponses pénales en application de directives préalablement définies par le procureur de la République ;
- Ancrer dans la pratique professionnelle le « traitement sur site » régulier au sein des services de police et de gendarmerie, qui se distingue des opérations ponctuelles d'apurement. Ce dispositif permet d'éviter l'accumulation de stocks, de cerner les difficultés procédurales ou matérielles et de renforcer les liens entre les parquetiers et les services d'enquête. Le développement éventuel de cette pratique devra tenir compte des contraintes matérielles des parquets et de la distance entre les parquets et les unités d'enquête ;
- Améliorer et uniformiser le contenu des réquisitions en proposant des trames normées aux enquêteurs (réquisitions à la SNCF, à la RATP, réquisitions aux fins d'examen médical ou d'examen psychiatrique) ;
- Harmoniser les orientations procédurales sur le ressort d'une cour d'appel par le procureur général pour faciliter l'appropriation des instructions par les forces de sécurité intérieure et leur mise en œuvre.

3. Redéfinir les prérogatives des policiers, des gendarmes et des fonctionnaires et agents administratifs chargés de missions de police judiciaire

3.1 Les préconisations qui imposent une réforme normative (législative ou réglementaire) :

- Revoir les prérogatives des fonctionnaires et agents des administrations et des agents publics chargés de missions de police judiciaire mentionnés à l'article 28 du code de procédure pénale (ex : agents de l'inspection du travail, agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes...) :
 - Harmoniser leurs prérogatives et les définir dans le code de procédure pénale ;
 - Leur permettre de diligenter intégralement des investigations à l'exception de mesures coercitives (dont notamment la garde à vue et la perquisition en lieu privé), depuis la saisine de leur service, jusqu'à la décision du procureur de la République sur l'orientation des poursuites ;
- Harmoniser les prérogatives des agents de police judiciaire quel que soit le cadre des investigations²³ ;

²³ Actuellement celles-ci diffèrent entre la phase d'enquête et la phase d'instruction.

- Habiliter les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire à accéder par eux-mêmes à certaines données figurant dans les fichiers administrés par l'Etat (ex : la domiciliation, le numéro de téléphone de l'intéressé enregistrés dans les fichiers CPAM et DGFiP) ;
- Permettre la confirmation d'un rapprochement au Fichier national automatisé des empreintes génétiques par les opérateurs du fichier, sans avoir à recourir à un expert.

3.2 *Les préconisations à droit constant :*

- Ne saisir qu'en dernier recours les forces de sécurité intérieure pour les missions ne relevant pas de l'investigation ou de l'emploi de la coercition. Eviter de leur adresser des notifications de convocation dès l'instant où le mis en cause n'est plus présent dans les locaux de l'unité et que le dossier de procédure a été communiqué au magistrat ;
- Optimiser le temps consacré aux présentations lors des déferlements, pour limiter la durée de mobilisation des escortes.

4. Revaloriser le rôle du juge des libertés et de la détention

4.1 *Les préconisations qui imposent une réforme normative (législative ou réglementaire) :*

- Créer deux fonctions distinctes pour exercer les missions qui incombent au juge des libertés et de la détention :
 - D'une part, un magistrat statutaire, du premier grade, prenant en charge la matière exclusivement pénale ;
 - D'autre part, un magistrat prenant en charge la matière civile et administrative quel que soit son grade ;
- Définir plus clairement l'office du juge des libertés et de la détention, qui ne saurait être un juge de l'opportunité, mais qui ne doit exercer qu'un contrôle de légalité et de proportionnalité sur les actes qui lui sont soumis par le ministère public.

4.2 *Une préconisation à droit constant :*

- Permettre au juge des libertés et de la détention d'avoir accès aux pièces du dossier d'enquête²⁴ lorsqu'il est saisi pour autoriser la réalisation d'un acte.

²⁴ Cette proposition pourra être mise en œuvre dans le cadre du développement de la PPN.

5. Renforcer les droits de la victime au stade des investigations

Des préconisations à droit constant

- Systématiser le concours des associations d'aide aux victimes lors de l'annonce de la décision de classement sans suite, dans le cas des infractions les plus graves (infractions sexuelles, enquêtes décès...);
- Renforcer dès le stade de l'enquête les informations transmises aux victimes lorsque des mesures d'interdiction de contact ou de paraître sont prononcées.

6. Prendre en compte les contraintes du milieu médical

Des préconisations relevant d'une réforme normative

- Favoriser, sous réserve d'un avis médical contraire, le recours à la téléconsultation pour les examens et expertises médicales, psychologiques et psychiatriques, pour les mis en cause et les victimes ;
- Revoir, en lien avec le ministère de la Santé, le dispositif d'intervention des médecins, notamment dans les zones de déserts médicaux, pour procéder dans des délais raisonnables aux constatations de décès et réduire la durée d'attente pour l'enlèvement du corps ;
- Réduire le champ des expertises psychiatriques obligatoires, notamment dans le cas des personnes placées sous curatelle.

7. Développer l'emploi des moyens numériques (ces moyens sont pour l'essentiel développés dans les fiches n°6, 7 et 8)

- Mettre en œuvre un outil technique et juridique de convocation contradictoire des mis en cause et des victimes par voie électronique ;
- Rendre obligatoire la déclaration d'adresse au cours de l'enquête initiale et à tous les stades de la procédure dans des conditions à préciser ;
- Offrir aux justiciables un moyen de réaliser des démarches en ligne et de suivre l'état d'avancement de leur procédure pénale ;
- Créer un outil de suivi des procédures en cours d'enquête et de retour d'information aux enquêteurs sur les réponses pénales apportées ;
- Permettre l'automatisation des rappels de convocation par SMS pour tous les justiciables.

- Moderniser l'exploitation et la mise à jour automatique des fichiers judiciaires ;
- Offrir la possibilité pour le parquet d'ouvrir aux enquêteurs un accès aux dates de convocation devant le tribunal ou devant le délégué du procureur ;
- Faire évoluer les caractéristiques techniques imposées pour le recours à la visioconférence afin d'étendre son usage. Permettre notamment le recours à certains canaux de communication qui ne sont pas accessibles aujourd'hui (notamment WhatsApp).

Évaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

Toutes les mesures proposées ont pour objet de faciliter le travail de l'ensemble des praticiens qui interviennent au stade des investigations.

Elles sont également tournées vers le justiciable dont l'atelier considère qu'il doit être pris en compte dans le cadre des réformes de simplification de la procédure pénale.

Le cumul des mesures proposées est de nature à simplifier sensiblement les conditions actuelles de traitement des procédures.



PROPOSITION N° 3

Proposition envisagée

Optimiser le temps de l'audience

Etat des lieux

L'atelier estime que le sens de l'audience mérite d'être réaffirmé comme étant un temps de débats solennels et pédagogiques pour les justiciables.

Dans ce cadre, il lui semble important de permettre au tribunal d'examiner de manière approfondie la question de l'éventuelle culpabilité des personnes qui lui sont présentées, celle des peines qui peuvent être prononcées, et de consacrer un temps suffisant à l'écoute des parties.

L'atelier propose de :

- Prévoir une phase de mise en état préalable pour les affaires complexes ;
- Redéfinir les prérogatives du procureur de la République et du président de l'audience correctionnelle ;
- Réformer les règles applicables au délibéré ;
- Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes ;
- Renforcer le caractère contradictoire au stade de l'appel ;

1. Prévoir une phase de mise en état préalable pour les affaires complexes

- Prévoir, préalablement à leur examen par le tribunal correctionnel, que les dossiers les plus complexes pourraient faire l'objet d'une phase de mise en état par une commission dédiée, composée du président du tribunal correctionnel, du ministère public, du greffe et des avocats des parties.

La phase de mise en état pourrait être centrée sur le calendrier de procédure, les annonces éventuelles de dépôt de questions prioritaires de constitutionnalité, de conclusions en nullité et de demande d'actes supplémentaires ;

- Envisager un meilleur contrôle des incidents de procédure. Ainsi en cas de poursuite engagée par le ministère public après avoir donné lieu à l'ouverture préalable du contradictoire, soit après la délivrance d'une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, de mise en œuvre des dispositions de l'article 77-2 du code de procédure pénale, ou encore d'une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire (voir annexe 1 fiche 2), et dès lors que la copie intégrale de la procédure a été effectivement mise à disposition de la personne mise en cause ou de son avocat au moins trois mois avant l'audience correctionnelle au fond, les conclusions aux fins de nullité ou aux fins de demandes d'actes complémentaires ne seraient recevables devant le tribunal correctionnel qu'à la condition d'avoir été portées à la connaissance du ministère public, des parties et du président du tribunal correctionnel au moins cinq jours francs avant l'ouverture des débats au fond devant le tribunal correctionnel, par le biais d'un courriel adressé à l'adresse mail cep, par lettre recommandée avec accusé de réception ou contre récépissé au greffe correctionnel.

2. Redéfinir les prérogatives du procureur de la République et du président de l'audience correctionnelle

- Préciser que le procureur de la République peut compléter la saisine du tribunal correctionnel avant l'ouverture des débats, notamment lorsqu'une victime a été oubliée dans l'acte de poursuite, dès lors que le prévenu a été interrogé dans le cadre des investigations sur les faits en question ;
- Incrire dans le code de procédure pénale les règles jurisprudentielles applicables en matière de requalification des faits par le tribunal correctionnel pour accroître leur lisibilité. La règle selon laquelle le président de l'audience correctionnelle pourrait rectifier ce qui s'apparente à une erreur matérielle dans l'acte de poursuites aurait ainsi une valeur législative ;
- Dire que le procureur de la République peut saisir le tribunal correctionnel selon la procédure de la comparution immédiate, même si l'audience n'intervient pas le jour même, le juge de la liberté et de la détention pouvant décider du prononcé éventuel d'une mesure de sûreté (contrôle judiciaire, détention provisoire) ;
- Prévoir un délai de quatre mois renouvelables une fois pour deux mois, afin de juger les détenus comparaissant devant le tribunal correctionnel à la suite d'une ordonnance de renvoi du magistrat instructeur, et ce pour éviter les audiences dites « relais ».

3. Réformer les règles applicables au délibéré

- Prévoir une faculté pour le tribunal correctionnel de recourir à un moyen de coercition des

prévenus libres pendant le délibéré afin de prévenir leur risque de fuite selon le modèle applicable devant la cour d'assises. Expertiser les modalités de la mise en œuvre d'une telle faculté pour évaluer les ressources nécessaires à mobiliser chez les forces de sécurité intérieure dans les tribunaux judiciaires dépourvus de dépôt ;

- Assouplir les règles authentifiant le dispositif des jugements, en cas de décision rendue sur le siège, afin de permettre de pallier les difficultés liées aux départs ou empêchements des magistrats et greffiers de la juridiction ;
- Il pourrait notamment être prévu que le président de la juridiction et le directeur des services de greffe judiciaires ou leur représentant puissent signer le jugement, sur la base de la note d'audience signée en temps réel par le greffier et le président d'audience.

4. Crée un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

- Crée un magistrat dédié à l'indemnisation des préjudices des victimes. Dans les dossiers rendant nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation et de liquidation de préjudices complexes de toute nature, le tribunal correctionnel ou de police saisirait ce magistrat afin qu'il statue sur l'action civile ;
- Le juge de l'indemnisation des victimes statuerait sur les demandes des parties civiles en application des règles de droit civil et de procédure civile ;
- Ce magistrat pourrait également être saisi directement par les victimes qui n'auraient pas été mises en mesure de se constituer partie civile à l'audience pénale, notamment dans le cas où elles n'auraient pas été convoquées.

5. Renforcer le caractère contradictoire au stade de l'appel

- Prévoir la possibilité de faire figurer, à l'initiative du parquet général, une date d'audience valant convocation dans l'acte d'appel du prévenu, de la partie civile ou de leur avocat ;
- Prévoir qu'en cas d'absence devant la cour d'appel du condamné appelant, larrêt soit réputé contradictoire.

Évaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

Les propositions de l'atelier permettraient de consacrer davantage de temps à l'examen du fond des dossiers lors de l'audience.

Elles renforcerait le caractère contradictoire des décisions et par là même l'effectivité des sanctions qui pourraient être prononcées par le tribunal.

Enfin, elles renforcerait le temps d'écoute du justiciable par l'autorité judiciaire, qu'il s'agisse du prévenu comme de la victime de l'infraction.

Elles répondraient ainsi aux attentes légitimes des justiciables qui ont fortement exprimé le souhait d'être écoutés par l'autorité judiciaire.



PROPOSITION N° 4

Proposition envisagée

Sanctionner tout aussi efficacement en dehors du champ pénal

Etat des lieux

L'atelier dresse le constat d'une extension continue du champ du droit pénal depuis plusieurs années. Cet essor a également été mis en lumière par les personnes auditionnées ou ayant contribué par écrit à la réflexion menée. Or, le mouvement de pénalisation de l'ensemble des rapports sociaux semble préoccupant à plusieurs égards.

Sur le plan des principes, le droit pénal doit être réservé aux comportements les plus attentatoires aux valeurs communes. Cette extension du champ pénal peut brouiller la hiérarchie des valeurs sociales protégées. Il importe dès lors d'identifier les contentieux qui doivent rester au cœur de la matière.

Sur le plan pratique, l'élargissement du champ pénal pose de nombreuses difficultés. Certains faits pourraient donner lieu à une réponse plus adaptée s'ils étaient pris en charge par d'autres institutions que les juridictions pénales. Cette réorganisation permettrait à l'autorité judiciaire d'améliorer le traitement des procédures et la qualité des décisions.

Présentation détaillée de la proposition

L'atelier estime nécessaire d'optimiser le recours à la justice pénale, en recentrant l'office du magistrat sur les affaires qui justifient son intervention.

Il préconise d'engager une réflexion ambitieuse vers un mouvement de dépénalisation, afin d'exclure du domaine pénal les comportements qui pourraient être sanctionnés plus efficacement dans un autre cadre, tout en garantissant pleinement la protection des droits fondamentaux des personnes.

L'idée n'est pas de ne plus sanctionner mais de sanctionner de façon différente.

L'atelier identifie deux voies afin de redéfinir le périmètre d'intervention du magistrat en matière pénale : le recours aux sanctions administratives (1) et le recours à la voie civile (2).

1. Le recours aux sanctions administratives

L'atelier considère que certaines infractions pourraient, sous certaines conditions, relever exclusivement de sanctions administratives.

Dans certains champs, les prérogatives de police spéciale de l'autorité administrative paraissent constituer un moyen de lutte efficace contre les comportements illicites. Il en est ainsi à titre d'exemple de :

- La suspension administrative du permis de conduire par le préfet du département en cas de manquement à certaines règles prévues par le code de la route (article L.224-2 du code de la route) ;
- La fermeture des débits de boissons par le ministre de l'Intérieur et le préfet du département, lorsque le gérant a commis certaines infractions (article L.333-15 et article L.332-16 du code de la santé publique) ;
- L'amende administrative d'un montant maximal de 150 000 euros que le maire peut infliger en cas de méconnaissance de la législation relative à l'élimination des déchets (article L.541-3 du code de l'environnement) ;
- La fermeture administrative temporaire d'un établissement ne respectant pas la réglementation en matière de nuisances sonores par le préfet du département (article L.333-1 du code de la sécurité intérieure notamment).

L'atelier estime que certains délits et contraventions relevant de contentieux formels et techniques pourraient être exclusivement sanctionnés par l'autorité administrative. Sans prétendre à l'exhaustivité, il pourrait en être ainsi concernant des manquements aux obligations imposées par la réglementation relevant des champs suivants :

- Des infractions relevant du droit de l'urbanisme²⁵, tel le délit de réalisation d'une construction sans permis de construire ou sans déclaration préalable prévu à l'article L.480-4 du code de l'urbanisme. Pour ces infractions, l'autorité judiciaire ne peut pas s'appuyer sur un corps d'inspection et de contrôle suffisamment structuré pour exercer utilement des pouvoirs de police judiciaire ;

²⁵ Selon les chiffres communiqués par la direction des affaires criminelles et des grâces relatifs à l'année 2019, en matière de droit de l'urbanisme ont été enregistrées 11 381 affaires nouvelles et 1112 ayant donné lieu à des poursuites.

- Des infractions relevant du droit des transports²⁶, notamment celles issues de la transposition de la Réglementation sociale européenne sanctionnant les manquements à leurs obligations en matière de temps de conduite et de repos des conducteurs routiers, prévues aux articles R.3315-9 et suivants du code des transports ;
- Des infractions relevant du droit du travail²⁷, pour lesquels la loi prévoit déjà une alternative entre une sanction administrative et une sanction pénale, notamment les infractions relatives à la durée du travail et aux conditions d'hygiène ;
- Des infractions formelles relevant du droit de l'environnement²⁸, pour lesquelles les mises en demeure préfectorales pour régularisation s'avèrent parfois plus efficaces que les réponses pénales. Il pourrait en être ainsi notamment des manquements à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, ou le délit d'apposition ou de maintien d'une enseigne publicitaire prévu à l'article L.581-34 du code de l'environnement ;
- Des infractions relevant du droit de la consommation²⁹, dont les infractions en matière d'hygiène alimentaire et de transport des animaux prévues dans le code rural et de la pêche maritime, ou des manquements à des règles de concurrence à l'instar du délit de non-respect d'une période de soldes incriminé à l'article L.310-5 du code de commerce.

Par ailleurs, l'atelier a débattu du contentieux de la circulation routière. Il estime d'une part que le traitement de certaines infractions routières, en répression desquelles coexistent aujourd'hui une sanction administrative et une sanction judiciaire, pourraient relever exclusivement d'un traitement administratif pour les primo-délinquants. Il pourrait en être ainsi du délit de conduite sans assurance prévu à l'article L.324-2 du code de la route, et de la contravention de 5^{ème} classe de conduite en grand excès de vitesse prévue à l'article R.413-14-1 du code de la route. Il considère d'autre part que d'autres infractions routières pourraient être efficacement réprimées par l'extension du champ de l'amende forfaitaire délictuelle, sous réserve d'une analyse plus approfondie.

La contestation de ces sanctions administratives serait portée devant le tribunal administratif, dans le cadre d'un recours en plein-contentieux.

²⁶ En 2019, en matière de droit des transports ont été enregistrées 499 282 affaires nouvelles et 235 003 ayant donné lieu à des poursuites.

²⁷ En 2019, en matière de droit du travail (à l'exception des faits de travail dissimulé) ont été enregistrées 6058 affaires nouvelles et 481 ayant donné lieu à des poursuites.

²⁸ En 2019, en matière de droit de l'environnement ont été enregistrées 53 303 affaires nouvelles et 4673 ayant donné lieu à des poursuites.

²⁹ En 2019, en matière de droit de la consommation ont été enregistrées 6 847 affaires nouvelles et 773 ayant donné lieu à des poursuites.

2. Le recours à la voie civile

2.1 La saisine du juge civil ou du tribunal de commerce :

Des infractions portant à des intérêts particuliers plutôt qu'à l'intérêt général pourraient être orientées vers le champ civil.

Il en est ainsi de plusieurs infractions relevant du droit de la presse. En la matière, l'intervention du juge pénal doit être réservée aux faits revêtant une particulière gravité. Pourraient être concernés par cette dépénalisation d'une part les délits d'injure et de diffamation non-discriminatoire⁷⁰, réprimés par l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et d'autre part, l'infraction d'atteinte à la vie privée⁷¹ commise sans circonstance aggravante, prévue à l'article 226-1 du code pénal.

Par ailleurs, l'atelier suggère que certaines infractions, constitutives de manquements aux obligations régiissant les activités commerciales, relèvent exclusivement d'une sanction commerciale prononcée par les juges consulaires. A titre d'exemple, le dirigeant d'une société qui ne satisfait pas aux obligations de dépôt annuel de comptes prévues à l'article

L.232-23 du code de commerce, peut déjà être efficacement sanctionné par une injonction sous astreinte ordonnée par le président du tribunal de commerce.

L'atelier préconise que ces contentieux soient exclusivement traités par les juridictions civiles ou commerciales.

2.2 Le recours aux voies d'exécution forcée :

Certaines infractions sont fondées sur une dette précaire contractée par l'auteur des faits à l'égard de la victime. Le préjudice engendré par ce type de faits peut s'éteindre par le paiement de cette dette.

A titre d'exemple, l'atelier estime que les faits de non-paiement de pension alimentaire⁷² incriminés par l'article 227-3 du code pénal pourraient relever exclusivement de la procédure civile d'exécution forcée.

Le système d'intermédiation financière des pensions alimentaires, qui autorise le recouvrement de la pension alimentaire par les organismes payeurs, constitue déjà un recours efficace pour le parent créancier.

⁷⁰ Selon les chiffres communiqués par la DACG, en 2019 on compte 335 condamnations des chefs d'injure non aggravée ou de diffamation non-discriminatoire.

⁷¹ Selon la même source, en 2019, 258 condamnations du chef d'atteinte à la vie privée non aggravée ont été enregistrées.

⁷² En 2019, 15 569 affaires nouvelles ont été enregistrées du chef de non-paiement de pension alimentaire, pour 2 491 décisions de poursuites.

Evaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

Ces propositions ont pour objet de recentrer le magistrat pénal sur ses missions premières.

Elles auraient pour effet de renforcer l'efficacité du traitement des situations concernées par le recours à des voies plus adaptées à la nature du contentieux. Elles permettraient d'accroître l'effectivité et la célérité de la sanction.

Elles présenteraient également l'avantage de dégager les officiers et agents de police judiciaire du traitement de la plupart des enquêtes dans ces domaines, dès lors qu'une autre administration est habilitée à les réaliser.

Ces préconisations nécessitent un travail d'expertise juridique plus approfondi quant aux infractions susceptibles d'être orientées vers ces modes de traitement.

Elles supposent également que soit évaluée la charge de travail que représenterait le transfert du contentieux vers les juges administratif, civil et consulaire.



PROPOSITION N° 5

Proposition envisagée

Unifier et renforcer le dispositif des alternatives aux poursuites par la création de la mesure transactionnelle

Etat des lieux

Sur le plan quantitatif, le nombre et le taux des alternatives aux poursuites dans les orientations procédurales sont considérables. En 2019, sur 1 335 469 affaires poursuivables, 534 521 ont fait l'objet d'une procédure alternative, soit un taux de procédures alternatives de 46,2%³³. Ces réponses sont devenues indispensables au bon fonctionnement de la chaîne pénale pour le traitement des contentieux de masse.

La typologie des orientations procédurales relevant de ces dispositifs alternatifs est importante. En ce qui concerne l'année 2019, elle est répartie comme suit :

Nombre de procédures alternatives aux poursuites	534 521
Dont compositions pénales	65 335
Dont mesures prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale	379 777
Dont autres (transactions, saisine en assistance éducative, autres sanctions de nature non pénale)	89 409

Sur le plan qualitatif, les alternatives aux poursuites se sont développées sous l'impulsion des procureurs de la République. Leur capacité d'innovation et les partenariats multiples qu'ils ont noués ont permis d'enrichir considérablement l'offre des réponses pénales et de les individualiser, contribuant ainsi à la qualité de ces réponses. La plupart de ces possibilités a été consacrée dans la loi aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale, en particulier les offres de stages adaptées aux typologies des faits ou à la situation des personnes (santé, chômage, addictions).

³³ Selon les chiffres communiqués par la direction des affaires criminelles et des grâces.

Or, le cadre procédural actuel, marqué par des différences de régimes entre les classements sous condition et les mesures de composition pénale, demeure contraignant. Il impose le recours à un juge pour valider une partie des mesures proposées au titre d'une composition pénale, dont le circuit de mise en œuvre s'avère parfois complexe et peut engendrer une perte de temps. Ce circuit doit donc être revu pour deux raisons :

- D'une part, les mesures qui peuvent être prononcées dans le cadre d'une composition pénale en application des dispositions de l'article 41-2 du code de procédure pénale peuvent être identiques à celles décidées dans le cadre des classements sous condition relevant de l'article 41-1 du même code. Il en est ainsi de l'obligation pour le mis en cause d'effectuer un stage¹⁴, de l'interdiction de paraître dans certains lieux ou de l'interdiction d'entrer en contact avec la victime de l'infraction pendant six mois ;
- D'autre part, l'atelier relève l'importance du pouvoir de sanction autonome de certaines autorités administratives (préfet de département, maire) dans le cadre de l'exercice de leurs prérogatives de police administrative spéciale.

L'atelier estime nécessaire de revaloriser le pouvoir de sanction autonome du procureur de la République dans le cadre d'un dispositif refondu. Il propose d'assortir le nouveau dispositif envisagé de garanties, afin de tenir compte des exigences constitutionnelles.

Présentation détaillée de la proposition

Dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites, le procureur de la République aurait désormais le choix entre l'avertissement pénal probatoire tel qu'il résulte des dispositions de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ou la mesure transactionnelle dont le mécanisme est décrit ci-dessous.

1. Champ d'application de la mesure transactionnelle

Cette mesure supposerait l'adhésion de la personne, qui reconnaîtrait les faits et accepterait le principe de la transaction.

Elle serait décidée et mise en œuvre par le procureur de la République, ou par le délégué du procureur, après convocation du mis en cause ou sur déferrement. Le mis en cause serait informé de la possibilité de l'assistance d'un avocat, qui pourrait intervenir avec le bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Son champ d'application devrait être précisé, étant observé qu'elle pourrait concerner l'ensemble du

¹⁴ Stages de citoyenneté, stage de responsabilité parentale, stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels, stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple, stage de sensibilisation aux dangers des stupéfiants et stage de sensibilisation à la sécurité routière.

champ délictuel, et le champ contraventiel des contraventions de cinquième classe.

Les mesures concernées seraient celles qui sont prévues aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale, avec les amendements suivants :

- L'indemnisation de la victime décidée dans le cadre de la mesure pourrait être recouvrée de la même manière que les dommages et intérêts prononcés par le tribunal ;
- L'amende de composition deviendrait une simple amende dont le recouvrement serait confié au Trésor public. Le montant de l'amende encourue et les seuils de valeur de biens pouvant être confisqués devraient être précisés par le législateur. Il pourrait être envisagé un alignement sur les montants prévus par l'article 495-1 du code de procédure pénale s'agissant de l'ordonnance pénale ;
- La remise du permis de conduire serait remplacée par la mesure de suspension du permis de conduire ;
- La durée des mesures de suspension ou d'interdiction ne pourrait pas excéder la moitié des peines encourues.

2. Le circuit de la mesure transactionnelle

2.1 En cas de refus, ou d'absence à la convocation :

Le procureur de la République reprendrait la plénitude de ses prérogatives, et pourrait saisir le juge en validation d'une ordonnance pénale, ou citer l'intéressé devant le tribunal (y compris par le délégué du procureur sur délégation du procureur de la République).

Cette saisine du juge en vue d'une ordonnance pénale serait automatique sans nécessité de prendre de nouvelles réquisitions, dès lors que le procureur de la République l'aurait prévu dès la saisine du délégué du procureur.

2.2 Le délai de rétractation :

En cas d'accord à la mesure, l'atelier préconise de prévoir un délai de rétractation, dans des délais à préciser par le législateur.

L'exécution immédiate de la mesure proposée vaudrait acceptation, notamment le paiement de l'amende au bureau de l'exécution ou auprès du délégué du procureur disposant d'un terminal de paiement.

Par exception, les mesures de suspension du permis de conduire ou d'interdiction de paraître ou de contact commencerait à s'exécuter dès l'accord de la personne nonobstant le délai de rétractation.

A l'issue du délai :

- Si le mis en cause exerceait son droit de rétractation, le parquet reprendrait la plénitude de ses attributions ;

- Si le mis en cause n'exerçait pas son droit de rétractation, la mesure transactionnelle deviendrait exécutoire.

2.3 L'exécution de la mesure :

En cas d'exécution effective des mesures (hors indemnisation), constatée par le délégué du procureur, l'exécution éteindrait l'action publique.

En cas de non-exécution de la mesure,

- La DGFIP pourrait recouvrer directement l'amende (sanction exécutoire) ;
- Les indemnisations pourraient faire l'objet d'un recouvrement forcé ;
- Les non-exécutions de travail non rémunéré, stages, obligations de suivre des soins : le parquet reprendrait la main pour poursuivre l'infraction initiale ;
- La violation des interdictions et des mesures de suspension de permis de conduire constituerait une nouvelle infraction.

La mesure transactionnelle serait inscrite au casier judiciaire.

Elle ne constituerait pas un premier terme de récidive.

Evaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

Le dispositif proposé par l'atelier a pour objectif de simplifier et d'unifier le régime des alternatives aux poursuites, ainsi que d'en améliorer la visibilité parmi les orientations procédurales à disposition du procureur de la République.

Il renforcerait le rôle autonome du procureur de la République en matière de troisième voie et permettrait de recentrer l'office du juge sur les faits contestés.

Il a pour ambition de renforcer l'effectivité des mesures qui seraient prononcées dans ce cadre.

L'atelier a pris en compte les réserves exprimées par le Conseil d'Etat³⁸ et le Conseil constitutionnel³⁹ dans le cadre de l'examen des dispositions du projet de loi de programmation pour la justice supprimant l'homologation de certaines compositions pénales par le juge. Le droit pour le mis en cause d'être assisté par un avocat lorsqu'il accepte la mesure transactionnelle, ainsi que la création d'un délai de rétractation pour l'intéressé, lui paraissent de nature à préserver les droits et libertés constitutionnellement garantis.

³⁸ Avis N°394535 du Conseil d'Etat rendu en séance le 12 avril 2018 sur le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022.

³⁹ Décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, par. 270.



PROPOSITION N° 6

Proposition envisagée

Mettre le numérique au service de l'accessibilité de la justice pénale et de l'amélioration du contradictoire

Etat des lieux

Les développements numériques du ministère de la Justice en matière pénale se sont pour l'heure principalement concentrés sur l'élaboration d'applicatifs métier des magistrats, greffiers et enquêteurs et d'outils de transmission de copies aux avocats.

En parallèle de ces travaux indispensables, il paraît essentiel à l'atelier d'utiliser les nouveaux outils du numérique pour rendre la justice pénale plus accessible aux justiciables et pour en renforcer l'aspect contradictoire.

Cette proposition résulte d'un constat de carence que font les acteurs du monde judiciaire :

- L'absence de tout moyen légal de convocation des justiciables ou de notification des décisions par voie numérique : pour l'essentiel, seules la convocation par officier de police judiciaire, la citation par huissier et plus marginalement la convocation par chef d'établissement permettent aujourd'hui de convoquer de manière contradictoire un mis en cause devant une juridiction pénale. Pour les victimes, si le formalisme est allégé, force est de constater que la lettre recommandée avec accusé de réception n'apparaît plus adaptée aux habitudes et aux pratiques des justiciables. A l'heure du développement du numérique, il est nécessaire de disposer d'outils plus simples et plus opérationnels pour garantir l'information et la convocation effective des justiciables ;
- L'absence d'outil permettant d'automatiser les rappels de convocation par SMS : les expérimentations lancées par plusieurs juridictions, à destination des auteurs comme des victimes, montrent l'intérêt évident de cette pratique, qui complète très utilement les convocations et avis classiques. Cependant, en l'absence d'automatisation, ces envois en masse de SMS demandent des moyens humains que la plupart des tribunaux ne peuvent consacrer à cette bonne pratique ;

- L'absence de tout moyen pour les justiciables de déposer des plaintes dématérialisées auprès du procureur de la République ou pour être informé de l'état d'avancement d'une procédure pénale. A l'heure où toutes les administrations se dotent d'outils dédiés, la justice demeure malgré les développements de Portalis très en retard dans l'utilisation d'internet pour communiquer avec les justiciables ;
- L'insuffisance de l'outil de transmission de la procédure aux avocats : si l'applicatif PLEX permet de transmettre une copie de la procédure, il ne permet pas à l'avocat de disposer de la mise à jour automatique de ce dossier et rend nécessaire la multiplication des transmissions de copies jusqu'au jour de l'audience ;
- L'absence d'autonomie des tribunaux judiciaires pour configurer et utiliser les sites internet de leur juridiction.

L'enjeu des propositions ci-dessous est de parvenir à créer une interaction numérique de qualité entre les justiciables, leurs avocats et les tribunaux.

Présentation détaillée de la proposition

1. Créer un outil technique et juridique de convocation contradictoire des mis en cause et des victimes par voie électronique

Les modalités actuelles de convocation en justice doivent évoluer pour permettre une convocation par voie électronique sécurisée qui garantisse le caractère contradictoire de la convocation.

La création de ces modalités nouvelles de convocation répond aux attentes des professionnels, qui constatent le coût, la lenteur et l'efficacité très limitée de la convocation par voie d'huissier, autant que le caractère chronophage de la convocation par officier de police judiciaire pour les services d'enquête lorsque la personne à convoquer ne se trouve plus dans les locaux de l'enquêteur. Cette proposition répond aussi aux attentes d'une part de plus en plus importante de la population qui souhaite pouvoir échanger depuis son ordinateur ou son smartphone avec l'administration.

A partir d'une adresse électronique ou d'un numéro de téléphone portable que chaque partie aurait l'obligation de déclarer au cours de l'enquête initiale (cf. point 2), l'objectif de cette proposition est de parvenir à créer une convocation par voie électronique, réputée contradictoire, sans obligation de faire délivrer une autre convocation.

Les modalités techniques permettant de sécuriser cette convocation devront faire l'objet de travaux spécifiques complémentaires, le cas échéant sous la forme de l'élaboration d'un espace sécurisé dédié (cf. point 3 – infra).

2. Rendre obligatoire la déclaration d'adresse au cours de l'enquête initiale et à tous les stades de la procédure (sur le modèle de l'article 116 du CPP)

L'article 116 du code de procédure pénale dispose notamment qu'à « *l'issue de la première comparution, la personne doit déclarer au juge d'instruction son adresse personnelle (...). La personne est avisée qu'elle doit signaler au juge d'instruction jusqu'au règlement de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tout changement de l'adresse déclarée. Elle est également avisée que toute notification ou signification faite à la dernière adresse déclarée sera réputée faite à sa personne (...)*

 ».

La création d'un dispositif similaire pour les mis en cause et les plaignants apparaît nécessaire à l'atelier afin de simplifier et de sécuriser les convocations devant l'autorité judiciaire, qui sont actuellement la source de très nombreux renvois et de trop nombreux jugements par défaut.

Il conviendra d'une part de définir précisément les effets juridiques assortissant cette obligation et d'autre part de prévoir des garanties pour les personnes concernées, notamment le statut qui pourrait leur être accordé en contrepartie, ainsi que les délais qui encadreront le dispositif.

Cette déclaration obligatoire peut concerner une adresse électronique si la proposition précédente est retenue, mais elle peut aussi, à défaut, être très utile dans le cas d'une simple déclaration obligatoire d'adresse postale.

3. Offrir aux justiciables un moyen de réaliser des démarches en ligne et de suivre l'état d'avancement de leur procédure pénale

Malgré les progrès de Portalis, les justiciables ne peuvent toujours pas déposer plainte en ligne auprès du procureur de la République, ou suivre l'état d'avancement d'une procédure sur un site dédié.

La création d'un identifiant unique de procédure (cf. proposition 3 de la fiche 7) et le principe d'une déclaration obligatoire d'adresse électronique permettraient d'envisager la création d'un accès sécurisé pour les justiciables à un espace en ligne, grâce auquel ils pourraient réaliser des démarches (dépôt de requête, plainte, constitution de partie civile, etc ...) mais aussi de suivre l'avancement d'une procédure.

Dans le respect de la présomption d'innocence et du secret de l'enquête, il paraît possible que les justiciables puissent savoir si une enquête est encore en cours ou si une décision a été prise par le parquet.

Cet accès en ligne pourrait également être pour la juridiction un moyen de notifier des informations dans le cadre d'une procédure (cf. supra point 1).

4. Permettre l'automatisation des rappels de convocation par SMS pour tous les justiciables, depuis les informations préenregistrées dans les applicatifs métier (Cassiopée, Pilot, Appi, Wineur ...)

Les expérimentations menées dans plusieurs juridictions montrent l'intérêt majeur des rappels de convocations par SMS qui augmentent significativement la présence des parties aux audiences pénales et améliorent l'image de l'autorité judiciaire.

Il s'agit désormais de permettre d'automatiser ces envois de rappels de convocation en faisant évoluer les logiciels métiers (Cassiopée en particulier) qui contiennent l'ensemble des informations utiles.

L'objectif est de généraliser et systématiser ces envois tout en diminuant la charge de travail qu'impose actuellement ce dispositif pour les juridictions qui l'utilisent.

5. Créer un cloud avocat

Grace à PLEX, un avocat peut, de manière simple et opérationnelle, être rendu destinataire de la copie d'une procédure pénale.

Cette transmission ne permet cependant pas à un avocat d'être informé de l'évolution du dossier et de l'ajout de pièces complémentaires. Or il est fréquent, par exemple dans le cas d'une affaire audiencée devant le tribunal correctionnel, que le dossier transmis à l'avocat plusieurs semaines avant l'audience, doive être complété ensuite par des retours d'expertises, de significations par huissiers, de conclusions d'autres avocats, ou d'avis délivrés par le juge d'application des peines.

Ce constat amène certains avocats à solliciter de nouvelles copies quelques jours avant l'audience ou à consulter de nouveau l'original du dossier le jour de l'audience et à présenter, si nécessaire, des demandes de renvoi.

L'objectif de cette proposition est de créer les conditions d'un accès en ligne, par l'intermédiaire d'un cloud, à un double de la procédure audiencée ou en cours d'instruction. Ce double serait tenu à jour automatiquement lors de l'arrivée de nouvelles pièces.

Cet outil pourrait être complété afin de permettre l'envoi de certaines notifications obligatoires aux avocats dans les procédures dans lesquelles ils interviennent.

6. Donner une autonomie de gestion des sites internet aux tribunaux judiciaires pour en faire des outils de communication avec les justiciables et les partenaires de la juridiction

Dans un nombre important de cours d'appel, les juridictions ne disposent pas encore de site internet qui soit facilement accessible par les justiciables au moyen d'une recherche par mot clé et qui puisse être

géré de manière autonome et directe par les chefs de juridiction et de greffe.

Or, la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID et en particulier la période de mars à mai 2020, a confirmé les difficultés rencontrées par les tribunaux pour mettre des informations fiables et actualisées à disposition du public et des partenaires de l'institution judiciaire.

A l'heure où internet est devenu la première source d'information de nos concitoyens, il est nécessaire que ces sites internet puissent être gérés de manière directe et autonome (dans le respect des chartes graphiques et des règles d'utilisation définis par le ministère et les chefs de cour) pour communiquer des informations pratiques ou mettre à disposition de la documentation.

Evaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

La principale difficulté à laquelle se heurtent ces propositions est le coût financier qu'imposeraient de tels développements. Celui-ci serait particulièrement conséquent et il devrait nécessairement s'inscrire dans la durée.

Il apparaît toutefois à l'atelier que la rentabilité de ces investissements serait exceptionnellement élevée au regard des lacunes actuelles présentées par le dispositif.

Les bénéfices attendus de ces dispositifs sont très nombreux. Ils entraîneraient notamment :

- Un gain de temps et d'efficacité ;
- Une réduction des erreurs matérielles et juridiques ;
- Une amélioration du confort de travail pour les magistrats et des fonctionnaires ;
- Une amélioration de la mise à jour des fichiers.



PROPOSITION N° 7

Proposition envisagée

Approfondir le projet de procédure pénale numérique pour en faire un véritable outil au service de l'efficacité et de la qualité de la réponse pénale

Etat des lieux

Le projet de procédure pénale numérique (PPN) développé depuis 2018 a permis aux ministères de la justice et de l'intérieur de réaliser des progrès spectaculaires sur le chemin de la dématérialisation de la procédure pénale. En à peine trois ans, le système judiciaire français s'est doté des moyens de traiter de manière nativement numérique des procédures pénales souvent complexes et de les mettre à disposition de tous les acteurs de la chaîne pénale. A l'occasion d'un déplacement au sein du tribunal judiciaire de Béthune et d'échanges avec des acteurs du projet, l'atelier a constaté l'importance de la révolution numérique engagée.

Cependant, à l'heure où le déploiement de la PPN est déjà en cours, il faut souligner que cet outil demeure pour l'heure incomplet, au regard de l'ambition initiale du projet. Si les développements informatiques se poursuivent, il est indispensable de dépasser rapidement les nombreuses limites constatées par les acteurs judiciaires :

- La multiplication d'outils informatiques distincts (Cassiopée, NPP, BPN, logiciels métiers du parquet, fichiers divers ...) oblige pour l'instant les greffiers et les magistrats à multiplier les accès et les nouvelles saisies sur différents applicatifs ;
- Le stockage des procédures sur des serveurs situés dans chaque service d'enquête et dans chaque juridiction complique le partage et la circulation des procédures ;
- Le stockage, la gestion et l'exploitation des fichiers vidéo et audio demeurent archaïques, alors que ces derniers sont pourtant de plus en plus présents dans les procédures pénales ;
- Alors que le droit pénal et la procédure pénale sont de plus en plus complexes, les magistrats ne disposent pas d'outil d'aide à la décision, ni d'outil leur permettant de suivre le respect des délais

d'enquête, au-delà des dossiers qui sont inscrits au bureau des enquêtes ;

- Les fichiers (TA, FPR notamment) ne sont pas mis à jour de façon automatique. Par ailleurs, il n'existe pas de moyens de consulter rapidement plusieurs fichiers différents à partir de la même identité.

Ces limites génèrent les principales difficultés suivantes pour les acteurs de la procédure pénale :

- Une perte de temps considérable dans tous les services de la chaîne pénale, avec de multiples tâches de saisies de données déjà existantes ;
- Une exploitation insuffisante des informations contenues dans les fichiers à disposition de l'autorité judiciaire ;
- Une sous-exploitation des scellés numériques et des ressources audiovisuelles contenues dans les procédures ;
- La multiplication d'erreurs juridiques ou matérielles pourtant aisément décelables dans les orientations ou les peines prononcées ;
- La frustration des acteurs qui constatent l'écart flagrant entre l'efficacité et l'ergonomie de leurs outils professionnels et celles des applications qu'ils utilisent à titre privé ;
- Une efficacité parfois insuffisante du suivi des investigations ;
- Un défaut récurrent et massif de la mise à jour des fichiers.

Face à cet état des lieux, l'atelier fait les propositions suivantes.

Présentation détaillée de la proposition

1. **Soutenir massivement la transformation numérique pénale et inscrire son développement dans le temps long**

La dématérialisation native et totale des quatre millions de procédures pénales produites par les services d'enquête représente un enjeu considérable en terme de sécurité juridique, de qualité de la justice rendue, de respect des libertés individuelles et publiques, d'efficacité de la réponse pénale et de protection de la société.

Une telle ambition impose selon l'atelier :

- Un soutien politique fort et constant sur le temps long ;

- Un investissement financier lourd et permanent qui impose une sanctuarisation du budget sur l'ensemble de la durée du projet ;
- Une intégration plus grande des équipes du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur, afin d'optimiser le partage d'informations et le développement d'outils numériques ;
- Une plus grande lisibilité sur les moyens humains consacrés au projet au niveau du ministère de la Justice, actuellement partagés entre plusieurs directions.

2. Développer un stockage centralisé des procédures pénales ainsi que des scellés numériques et multimédia

Il n'appartient pas à l'atelier de proposer des modalités techniques de stockage centralisé des procédures numériques, qui peut prendre la forme d'un stockage au sein d'un ou plusieurs serveurs centraux ou sous forme de cloud.

Il apparaît en tout état de cause certain que le stockage actuel des procédures sur une multitude de serveurs locaux, logés au sein des brigades, commissariats et juridictions ne peut pas constituer une solution pérenne, compte tenu de la fragilité de ce dispositif qui nécessite la mise à jour et le suivi de très nombreuses unités de stockage et de la complexité des transferts de dossiers entre serveurs. Une organisation reposant sur un stockage centralisé garantissant l'accès aux procédures sur la base d'une architecture de droits d'accès apparaît comme la seule solution possible. Elle figurait à ce titre comme l'un des objectifs principaux fixés par la mission de préfiguration PPN (2018).

Afin de permettre une exploitation cohérente des fichiers audio et vidéo, il semble également indispensable de concevoir un stockage centralisé des sources multimédia, actuellement encore transmises sur des supports matériels et peu durables (CD, DVD, disques durs), qui sont placés sous scellés fermés et demeurent à ce titre particulièrement difficiles à utiliser en procédure. Or, la possibilité d'incorporer des sources vidéo ou audio directement dans des pièces de procédure (par exemple l'insertion d'un extrait d'écoute téléphonique directement dans un interrogatoire de juge d'instruction, à l'image des extraits audio ou vidéo insérés dans les articles de la presse en ligne) constitue l'une des avancées majeures que promet la procédure pénale numérique depuis sa création.

3. Grâce à l'identifiant unique de procédure (IDJ), créer un outil de suivi des procédures en cours d'enquête et de retour d'informations aux enquêteurs sur les réponses pénales apportées

L'identifiant unique de procédure (IDJ) sera bientôt créé dès l'origine de la procédure numérique et permettra une traçabilité parfaite des procédures et des éléments liés à la procédure (scellés, dépôts d'argent à la caisse des dépôts et des consignations par exemple) tout au long de leur parcours.

Il est essentiel d'exploiter au maximum les potentialités de cet outil en développant deux applicatifs de nature à améliorer de manière substantielle le partage d'informations entre les services d'enquête et les juridictions :

- Un outil de suivi des procédures en cours au sein des services d'enquête. Cet outil permettra à la juridiction :
 - o D'être informé de l'existence d'une procédure avant toute transmission ou compte-rendu au magistrat ;
 - o De connaître la situation de chaque procédure particulière ;
 - o De mettre en place des alertes, partagées avec les responsables hiérarchiques au sein des unités d'enquête, en fonction des délais fixés par les magistrats ;
 - o De disposer d'un suivi statistique précis : nombre et ancienneté des dossiers en cours par unité, nombre de transmissions au tribunal sur une période déterminée.
- Un outil permettant d'informer en temps réel les enquêteurs sur les réponses pénales apportées : classements sans suite, alternatives aux poursuites, poursuites.

4. Etendre et généraliser le bureau pénal numérique afin d'offrir aux agents un outil central et intégré de traitement des procédures numériques, doté d'un module dédié au traitement en temps réel (TTR)

Actuellement outil de signature simplifiée des procédures pénales au sein des tribunaux engagés dans le projet PPN, le bureau pénal numérique (BPN) a vocation à se développer pour devenir l'outil principal de traitement des procédures pénales numériques, avec des fonctions de lecture, d'annotation ou de partage.

L'atelier forme le vœu que le BPN soit également développé dans trois directions particulières :

- L'interconnexion avec Cassiopée : grâce à ce processus, le transfert d'un dossier vers un autre service depuis le BPN entraînerait automatiquement la création d'un évènement Cassiopée, dispensant ainsi d'un travail de double saisie tout en assurant la traçabilité du dossier dans l'applicatif ;
- Le travail collaboratif (entre magistrats, greffiers, assistants du magistrat) ;
- Le traitement des procédures dans le cadre du TTR : il s'agit ici d'en finir avec les simples comptes rendus par email ou par téléphone au parquet (qui imposent un important travail de ressaisie d'informations au sein des tribunaux) au profit de modules « TTR » au sein des logiciels de rédaction utilisés par les services de police et de gendarmerie. Ces modules permettraient à l'enquêteur devant rendre compte à un magistrat du parquet d'acheminer vers le BPN des données sur sa procédure (numéro IDJ, service, nom de l'officier de police judiciaire, nom des parties, infractions, cadre d'enquête ...), complétées ensuite par certaines pièces et par un résumé de l'objet du compte-rendu. Ces données permettraient de créer au niveau du parquet une fiche de compte-rendu TTR, dans laquelle toutes ces informations seraient déjà enregistrées, et que le magistrat ou le greffier n'aurait plus qu'à compléter avec ses propres notes prises par

exemple dans le cadre d'un compte-rendu téléphonique pour cette affaire. La transmission de la réponse pénale à l'OPJ pourrait être faite également par cet outil.

Un tel outil permettrait des gains de temps massifs dans chaque service de TTR, ainsi qu'une conservation de la trace des échanges entre les forces de sécurité intérieure et le parquet dans le cadre du TTR électronique.

5. Moderniser l'exploitation et la mise à jour des fichiers

L'atelier fait le constat de l'inadaptation des outils d'exploitation et de mise à jour des fichiers.

Afin de disposer d'une information complète sur un individu et de prendre une décision éclairée prenant en compte sa situation, les magistrats sont amenés à consulter de nombreux fichiers (Casier judiciaire national, Cassiopée, APPI, Pilot audiencement, la NPP, le TAJ, le FPR, GENESIS, Wineur, le FNPC ...).

Actuellement, chaque consultation nécessite une connexion sur une multitude de fichiers avec des codes distincts, puis la saisie des mêmes éléments d'identité. Dans le respect des contraintes posées par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ainsi que des droits d'accès aux fichiers, il paraît indispensable à l'atelier de créer une interface centralisée de recherche permettant aux magistrats et greffiers de simplifier et d'accélérer la consultation de ces différentes bases de données.

Il apparaît également primordial d'automatiser la mise à jour des fichiers nominatifs. Il est anormal que l'enregistrement d'une information dans Cassiopée (condamnation, classement, placement sous contrôle judiciaire ...) ne permette toujours pas de générer des mises à jour automatiques de certains fichiers tels le TAJ et le FPR. Le gain d'une telle modernisation en terme d'économie de temps de travail et de qualité dans la mise à jour serait considérable.

6. Offrir au procureur de la République la possibilité d'ouvrir l'accès aux dates de convocation devant le tribunal à l'OPJ ou au délégué du procureur

Il s'agit ici de permettre aux services d'enquête, sous le contrôle du magistrat du parquet, de pouvoir accéder à une date de convocation de manière simplifiée, via par exemple un accès restreint à Pilot.

Cette évolution ne signifie pas que l'enquêteur pourrait engager des poursuites sans l'accord du magistrat, mais elle simplifierait la délivrance des réponses pénales dans le cadre du traitement de certains contentieux de masse, en évitant notamment le recours au greffe du TTR.

7. Placer l'aide à la décision et le contrôle de la qualité et de la régularité des procédures au cœur du développement numérique pénal

Le droit pénal et la procédure pénale sont devenus très complexes et une assistance informatique doit désormais faciliter et sécuriser leur mise en œuvre.

C'est sur la base de ce constat des acteurs de terrain, que l'atelier propose de placer l'aide à la décision au cœur de la transformation numérique pénale.

Il est indispensable que chaque application développée pour le traitement des procédures pénale inclue une aide à la décision :

- Lors de la saisie du Natinf et du cadre d'enquête dans l'application permettant le suivi des dossiers au TTR (Vigie ou BPN), pourraient être délivrés les éléments suivants :
 - o L'indication des voies de poursuites possibles ;
 - o L'indication des techniques spéciales d'enquête possibles ;
 - o L'indication des délais de GAV, de la compétence éventuelle de juridictions spécialisées.
- Il est possible d'imaginer un paramétrage complémentaire local de ces outils d'aide à la décision pour que le procureur puisse ajouter des éléments d'orientation en lien avec la politique pénale déclinée localement ;
- Lors de l'engagement des poursuites, pourrait être prévue une alerte pour ne pas oublier les avis et expertises obligatoires, ainsi que les autres actes à engager (sur l'autorité parentale, les majeurs protégés, l'information des administrations ...);
- Lors de l'instruction ou du suivi des enquêtes par le parquet dans le cadre du bureau des enquêtes, il serait utile de disposer d'un véritable outil permettant un suivi efficace et intelligent des procédures, ce que n'a pas véritablement offert Cassiopée ;
- Lors du jugement, il pourrait être prévu les éléments suivants :
 - o L'indication des peines susceptibles d'être prononcées et des peines obligatoires ;
 - o Une alerte pour rappeler les avis et les démarches obligatoires (scellés, information des administrations, mise à jour des fichiers ...).

Ces exemples illustrent les gains potentiels exceptionnels que permet le développement du numérique, notamment en termes de qualité de la justice rendue.

En complément, il semble possible d'exploiter les avancées que permettra le développement de l'application TRISTAN dans le cadre du programme PPN pour créer un moyen de contrôler la régularité juridique et la complétude des procédures soumises à la juridiction.

8. Recourir à l'intelligence artificielle pour optimiser les orientations pénales et évaluer les effets des réponses pénales

L'atelier souhaite que les potentialités de l'intelligence artificielle ne soient pas négligées pour fournir une aide à la décision du magistrat.

Ces perspectives pourraient servir d'une part à optimiser le traitement des contentieux de masse et d'autre part à disposer d'un moyen d'analyser et d'évaluer l'efficacité de la réponse pénale.

Evaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

Le principal frein et les multiples bénéfices attendus par ces préconisations sont les mêmes que ceux qui ont été développés dans le cadre de la fiche précédente.



PROPOSITION N° 8

Proposition envisagée

Créer une véritable chaîne de soutien informatique au profit des acteurs de la justice

Etat des lieux

La transformation numérique est susceptible d'améliorer la qualité et l'efficacité de la justice rendue en matière pénale. Cependant, elle rend le travail quotidien de la justice plus dépendant de la stabilité et de la sécurité des outils informatiques, qu'il s'agisse du matériel, des applications ou du réseau informatique.

En dépit des efforts accomplis, les juridictions dressent un constat de carence en matière de stabilité des outils informatiques, d'efficacité dans la prise en charge des incidents et d'aide à la conduite du changement.

La stabilité des outils numériques nationaux paraît insuffisante. De très nombreux outils numériques du quotidien en matière pénale³⁷ sont régulièrement affectés par des ralentissements ou des pannes. De fréquentes indisponibilités pour mise à jour se rajoutent à ces difficultés et donnent le sentiment aux acteurs de terrain d'une succession de bugs techniques. Outre le fait qu'elles dégradent les conditions du travail au quotidien, ces difficultés affectent profondément l'image de la transformation numérique de la justice auprès des magistrats et greffiers.

La prise en charge des incidents en juridiction n'est pas toujours efficace, en raison de la complexité de la saisine et de la qualification technique du problème rencontré, des délais de prise en compte, ainsi que des limites de la prise en charge des incidents au moyen de « tickets » transmis à des plateformes régionales ou nationales.

³⁷ Cassiopée, serveurs de messagerie, NPP, LMP, cartes agent ou accès au réseau informatique.

L'accompagnement des juridictions n'est pas toujours lisible. Celles-ci peuvent exprimer le sentiment d'être laissées seules face aux multiples défis et charges liés à la transformation numérique, en particulier :

- La commande de matériel ;
- L'installation et la configuration des outils ;
- La formation des agents ;
- La gestion des droits d'accès ;
- L'accompagnement des initiatives locales ;
- La prise en compte des incidents ;
- L'aide à la conduite du changement.

Les moyens consacrés au soutien informatique ont augmenté ces dernières années mais ont aussi multiplié les acteurs aux statuts différents, privant le dispositif de lisibilité et de cohérence. Coexistent ainsi :

- Le CLI (correspondant local informatique) est un greffier installé dans la juridiction, placé sous l'autorité du directeur des services de greffes judiciaires, mais il est n'est pas informaticien et n'a pas de droits d'administrateur sur les postes. Il est dans la très grande majorité des tribunaux affecté à d'autres tâches ;
- La CIP (cellule informatique de proximité) est composée de fonctionnaires de greffe et non d'informaticiens. Ceux-ci ne disposent d'aucun droit d'administrateur. Elle dépend hiérarchiquement du SAR et non des chefs de juridiction. Selon les tailles des juridictions, la CIP est installée dans le tribunal ou mutualisée entre plusieurs tribunaux ;
- L'ATN (ambassadeur de la transition numérique) est dans la même situation que les membres de la CIP, mais son action est priorisée sur l'accompagnement de projets comme la PPN, Portalis ou le SIAJ ;
- Le RGI (responsable de la gestion informatique) est un membre du service administratif régional et n'est, par définition, pas présent en juridiction. Sa compétence concerne en priorité l'achat et la fourniture de matériel (mais pas leur installation et configuration, qui relèvent des DIT) et la formation des agents ;
- Les techniciens du DIT (département informatique et télécommunication) sont des informaticiens qui disposent des droits d'administrateur sur les postes. Ils ne sont pas installés dans les juridictions et sont placés sous l'autorité hiérarchique des délégations interrégionales du secrétariat général du ministère. Ils doivent être saisis au moyen de tickets ;
- Un nombre croissant de ces tickets sont désormais directement prise en charge par les techniciens du SNUM au niveau national.

Ce dispositif crée de la confusion entre les différents niveaux d'intervention et peut entraîner des difficultés dans la conduite de projets, alors que les acteurs ne sont pas placés sous la même autorité hiérarchique.

Présentation détaillée de la proposition

1. Créer un véritable service informatique au sein de chaque juridiction

L'atelier préconise de mettre fin à la multiplication d'acteurs aux statuts et aux compétences très variables, au profit du recrutement de techniciens informatiques installés au sein des juridictions.

Il propose que chaque tribunal dispose, à demeure, d'un service informatique composé à minima d'un technicien informatique, doté des droits d'administrateur et placé sous l'autorité et le contrôle des chefs de juridiction.

La présence d'un tel service, que certaines juridictions importantes ont pu expérimenter, permettrait d'intervenir sans délai sur la configuration et l'installation des matériels, ainsi que sur la grande majorité des difficultés rencontrées, et ce sans nécessité d'un ticket informatique.

Les magistrats et greffiers rencontrent de fréquentes difficultés pour définir le problème auxquels ils sont confrontés (mauvaise manipulation, absence de mise à jour, défaillance du matériel, problème de réseau local ou national). Selon l'origine du blocage, les services à saisir ne sont pas les mêmes et la conduite à tenir diffère. La présence d'un technicien informatique est de nature à faire gagner un temps considérable dans la prise en compte des incidents et leur résolution.

Cette présence permettrait également une formation quotidienne des agents sur les applications nationales comme sur les outils bureautiques parfois très mal maîtrisés (Outlook, tableau, traitement de texte ...), sans avoir à organiser des formations chronophages.

2. Unifier la chaîne de soutien informatique, en la plaçant sous une seule direction au sein du ministère de la Justice

La multiplication d'acteurs distincts sur la chaîne de soutien informatique est étroitement liée à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice. Ainsi, CLI, CIP, ATN et RGI dépendent de la direction des services judiciaires, tandis que les DIT et le SNUM relèvent du secrétariat général.

La conduite du programme PPN illustre la dispersion des ressources du ministère sur les sujets numériques pilotés par le secrétariat général, mais certains outils essentiels au projet sont développés par la direction des services judiciaires (NPP, NOE ...) et les moyens humains mis à disposition du déploiement dépendent également de cette direction.

L'atelier estime que le ministère de la Justice devra engager une réflexion sur son organisation interne afin de garantir l'efficacité de la chaîne de soutien au service des juridictions, comme des services déconcentrés des autres directions.

3. Prioriser le « développement agile » et l'accompagnement des initiatives locales dans le cadre des start-up d'Etat

Le développement d'outils d'initiative locale (Pilot par un CLI de Metz, les « outils de Créteil » par un informaticien du TJ de Créteil, E-map avec la cour d'appel d'Angers) et de plusieurs outils de la PPN (le bureau pénal numérique notamment) atteste de l'efficacité de la méthode dite « agile » qui associe directement des acteurs de terrain et des techniciens informatiques.

A contrario, beaucoup de projets lourds et coûteux comme Cassiopée, développés selon d'autres méthodes, montrent des défaillances persistantes et incompréhensibles pour les acteurs de terrain, y compris en termes de régularité juridique ou de rédaction des trames.

L'atelier préconise la généralisation de cette méthode qui accélère considérablement l'élaboration de nouveaux applicatifs et assure leur adaptation aux besoins et aux évolutions du droit.

Il souhaite également le développement du recours aux « start-up d'Etat » lancées par la DINUM.

Evaluation de la proposition : freins éventuels, bénéfices envisagés

La transformation numérique de la Justice porte en germe des gains spectaculaires en termes d'efficacité, de qualité et de rapidité de la justice.

Toutefois, la dépendance croissante des acteurs à l'outil informatique impose une transformation de la chaîne de soutien qui doit prendre en compte avant tout la réactivité attendue par les juridictions en cas de difficultés, dès lors que leur activité peut être paralysée par des pannes.

Si ce besoin n'était pas satisfait, les acteurs de terrain confrontés à des difficultés permanentes sur lesquelles ils n'ont pas de maîtrise pourraient se désintéresser, voire rejeter le plan de transformation numérique qui passe par la modification des pratiques professionnelles.

Fait à Paris, le 7 mars 2022

ANNEXE 1

Lettre de mission



Le garde des sceaux
ministre de la justice

Paris, le 12 octobre 2021

Madame la procureure générale,

Le Président de la République procèdera le 18 octobre prochain au lancement des états généraux de la justice.

Ces états généraux, dont il m'a confié le pilotage et l'organisation, seront notamment déclinés sous la forme de groupes de travail spécialisés auxquels je vous remercie d'avoir accepté de participer.

Un comité, dont la présidence est confiée à Monsieur Jean-Marc Sauvé, est chargé de garantir le bon déroulement des états généraux puis de faire la synthèse de l'ensemble des travaux qui s'organiseront en quatre phases :

- Une phase de consultation.

Dès le 18 octobre, une consultation publique sera ouverte en ligne. Elle permettra à tous – citoyens, magistrats et fonctionnaires, partenaires de justice, usagers du service public de la justice – de participer.

Des réunions territoriales pourront être organisées, notamment dans des juridictions et des établissements de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les acteurs de la justice pourront également transmettre des contributions exprimant des positions de collectives.

- Une phase d'expertise.

Des professionnels, réunis dans les groupes de travail précédemment mentionnés, seront chargés de formuler des propositions, au regard notamment des retours issus de la phase de consultation. Ces groupes de travail seront dédiés à l'expertise des sept thématiques clés suivantes : la simplification de la procédure pénale, la simplification de la justice civile, la justice de protection, la justice pénitentiaire et de réinsertion, la justice économique et sociale, le pilotage des organisations et, enfin, l'évolution des missions et des statuts.

Dans le même temps, des ateliers constitués de citoyens seront conduits autour d'enjeux clés, afin de faire émerger leurs propositions.

Madame Marie-Suzanne LE QUEAU
Procureure Générale
20, place de Verdun
13616 AIX EN PROVENCE CEDEX 1

- Une phase de convergence.

Un « atelier de convergence » réunira en janvier 2022 l'ensemble des publics (fonctionnaires et magistrats, partenaires de justice et citoyens) pour croiser les perceptions et définir des propositions partagées.

- Une phase de synthèse et de propositions.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, le comité des états généraux de la justice remettra au Gouvernement, à la fin du mois de février 2022, son rapport et ses propositions, en précisant les modalités de leur mise en œuvre et en distinguant celles qui peuvent l'être rapidement, voire immédiatement, et celles qui s'inscrivent dans une démarche de moyen ou de plus long terme.

Je vous remercie d'avoir accepté la présidence du groupe de travail consacré à la thématique « simplification de la procédure pénale » et qui pourrait utilement examiner les problématiques suivantes :

- Une refonte globale de la procédure pénale, à l'aune des attentes fortes de l'ensemble des acteurs et citoyens en termes de simplification, de stabilité et de lisibilité, à l'exception de la procédure applicable aux mineurs, pour la part du traitement qui leur est spécifique et relève du code de justice pénale des mineurs. Vos travaux pourraient intégrer l'influence grandissante du droit européen et international sur les équilibres de la procédure, compte tenu :
 - D'une part, de l'importance croissante des instruments de droit pénal et de coopération judiciaire pénale de l'Union européenne, en ce compris leur interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne, sur le droit national.
 - D'autre part des engagements internationaux de la France en matière pénale et particulièrement son adhésion au système de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF).
- Le périmètre et des missions des acteurs de la procédure pénale (enquêteur, avocat, greffier, ministère public, juge pénal) : la déjudiciarisation de certains contentieux, le déroulement des enquêtes pénales sans revenir sur le principe du contrôle effectif de la police judiciaire par le parquet, le principe de l'opportunité des poursuites, le pilotage de l'action publique au travers de la place et des modalités des alternatives aux poursuites, la justice pénale négociée et la place de l'audience en matière pénale.
- Enfin, celle des potentialités offertes par le numérique pour fluidifier les échanges entre les acteurs de la justice pénale.

À cette fin, vous veillerez à ce que soient organisés, entre le 19 octobre 2021 et la mi-janvier 2022, au moins six ateliers de travail

D'autres problématiques liées à la simplification de la justice pénale seront abordées dans le cadre d'autres ateliers thématiques des états généraux de la justice, dont les travaux pourront utilement enrichir les vôtres et notamment la phase post-sentencelle dans le cadre du groupe de travail « Justice pénitentiaire et de réinsertion », l'évolution des missions des équipes et statut du parquet ainsi que le pilotage des organisations.

La méthodologie précisée par l'équipe projet en charge de l'organisation de ces états généraux sera portée à votre connaissance dans les plus brefs délais.

Le groupe de travail « simplification de la justice pénale », sera composé, outre de vous-même, notamment de :

- Monsieur Alexandre de BOSSCHERE, procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Amiens ;
- Madame Céline GARCON, enseignante IEP Paris ;
- Monsieur Vincent LE BEGUEC, contrôleur général de police, conseiller judiciaire du directeur général de la police nationale (DGPN) ;
- Monsieur Alexandre MALO, colonel, sous-directeur de la police judiciaire (DGGN) ;
- Maître Dominique MATTEI, avocat ;
- Monsieur Jean-Baptiste PERRIER, professeur de droit pénal ;
- Madame Laureline PEYREFITTE, procureure de la République près le tribunal judiciaire de Meaux ;
- Madame Jennyfer PICOURY, présidente du tribunal judiciaire de Châlons-en-Champagne ;
- Monsieur Marc SOMMERER, premier vice-président chargé de l'instruction au TJ de Paris ;
- Madame Emilie SORET, greffière fonctionnelle au tribunal judiciaire de Bobigny ;

Afin d'organiser, d'animer et de synthétiser les travaux de votre groupe de travail, vous serez assistée de l'équipe projet des états généraux de la justice placée sous la responsabilité de Monsieur Haffide BOULAKRAS, délégué ministériel aux états généraux de la justice.

L'équipe projet, et notamment Madame Aude GROUALLE et Monsieur Valéry MORRON, sera à votre disposition pour tout besoin de documentation, de logistique, ou encore de mise en relations avec les différents services du ministère.

Sous la coordination de Monsieur Haffide BOULAKRAS, l'inspection générale de la justice pourra également être sollicitée afin d'accompagner les travaux.

Je vous prie de croire, Madame la procureure générale, à l'assurance de ma considération distinguée.



Eric DUPOND-MORETTI

31

ANNEXE 2**Liste des membres de l'atelier**

Marie-Suzanne LE QUEAU, Procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, présidente de l'atelier

Alexandre de BOSSCHERE, Procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Amiens

Céline GARCON, Maître de conférences à l'institut d'études politiques de Paris

Vincent LE BEGUEC, Inspecteur général de police, directeur de cabinet du directeur général de la Police nationale (DGPN)

Alexandre MALO, Colonel, sous-directeur de la police judiciaire à la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGPN)

Dominique MATTEI, Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Marseille

Jean-Baptiste PERRIER, Directeur de l'institut de sciences pénales et de criminologie d'Aix en Provence

Laureline PEYREFITTE, Procureure de la République près le tribunal judiciaire de Meaux

Jennyfer PICOURY, Présidente du tribunal judiciaire de Châlons en champagne

Marc SOMMERER, Premier vice-président chargé de l'instruction au tribunal Judiciaire de Paris

ANNEXE 3
Questionnaire transmis par l'atelier

Au stade de l'enquête

1. Quel **bilan** **pouvez-vous dresser des dernières réformes législatives relatives à la procédure pénale applicable au stade de l'enquête**, en particulier s'agissant de la mise en œuvre des dispositions issues de la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019 (compétence territoriale nationale des officiers de police judiciaire sur simple information du procureur de la République, abaissement du quantum encouru permettant les perquisitions en préliminaire sur autorisation du juge des libertés et de la détention, présentation facultative au procureur de la République en cas de prolongation de la garde-à-vue...) ?
2. Vous paraît-il possible d'opérer à **droit constant une simplification de la procédure pénale** au stade de l'enquête ? Avez-vous connaissance de mesures ou de bonnes pratiques locales en ce sens, susceptibles d'être généralisées ?
3. Tout en tenant compte des contraintes juridiques inhérentes aux exigences constitutionnelles ainsi qu'aux engagements européens et conventionnels de la France, quelles **modifications législatives vous paraîtraient de nature à simplifier la procédure pénale** au stade de l'enquête ?
4. Au regard tant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que des instruments de l'Union européenne en matière pénale, une **évolution de notre modèle procédural** vous paraît-elle devoir être envisagée à long terme ?
5. Pensez-vous que des modifications pourraient être envisagées s'agissant des **cadres d'enquête** : flagrance, préliminaire, sui generis (disparitions inquiétantes, recherche des causes de la mort, recherche de personnes en fuite) ? Le cas échéant, que préconiseriez-vous pour simplifier leur régime ?
6. Pensez-vous qu'il soit envisageable d'accorder **plus d'initiatives aux enquêteurs de police judiciaire** dans la conduite des investigations, sous réserve d'un contrôle, a priori ou a posteriori, des magistrats ? Le cas échéant, que préconiseriez-vous ?
7. Pensez-vous qu'il serait possible de limiter le recours à la **garde-à-vue** ? Auriez-vous des suggestions ou avez-vous connaissance de « bonnes pratiques » en la matière ?
8. Pensez-vous qu'il soit envisageable d'harmoniser les hypothèses de recours à une procédure simplifiée sous la forme :
 - d'un **procès-verbal récapitulatif** (synthétisant l'interpellation, l'audition et la notification d'une décision du parquet),
 - d'un **procès-verbal standardisé** (respectant une trame préétablie) ?
9. Serait-il envisageable de recourir à une **retranscription partielle** des auditions filmées, ou plus largement à l'**oralisation** de certaines procédures ? Si oui, sous quelles conditions ?
10. Une disposition au sein du code de procédure pénale, tendant à harmoniser les **prérogatives des agents administratifs qui sont déjà chargés de missions de police judiciaire** (officiers de douane judiciaire, inspecteurs du travail, agents de l'URSSAF, de la DGCCRF ...) vous paraît-elle souhaitable ?

Au stade de l'orientation des poursuites

11. Quel bilan tirez-vous des dernières réformes législatives tendant à diversifier les options procédurales offertes au procureur de la République en matière d'orientation des poursuites, notamment dans le cadre de la loi du 23 mars 2019 de programmation de la justice (réforme de la composition pénale, augmentation des peines prononçables dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, création de la comparution à délai différé...) et de la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (enrichissement des alternatives aux poursuites prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale...) ?
12. Vous paraît-il possible d'opérer à droit constant une simplification de la procédure pénale en la matière ? Avez-vous connaissance de mesures ou de bonnes pratiques locales en ce sens, susceptibles d'être généralisées ?
13. Tout en tenant compte des contraintes juridiques inhérentes aux exigences constitutionnelles ainsi qu'aux engagements européens et conventionnels de la France, quelles modifications législatives vous paraîtraient de nature à simplifier la procédure pénale au stade de l'orientation des poursuites ?
14. Une nouvelle réforme des mesures alternatives aux poursuites serait-elle souhaitable ?
 - 14.1 Les mesures alternatives aux poursuites existantes vous paraissent-elles pouvoir être améliorées ?
 - 14.2 La création de nouvelles mesures alternatives aux poursuites est-elle souhaitable ?
 - 14.3 S'agissant plus précisément de la composition pénale, que pensez-vous des propositions suivantes :
 - 14.3.1 La possibilité pour le président de moduler « à la baisse » la proposition de peine du procureur de la République préalablement à sa validation ?
 - 14.3.2 En tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019 et de l'avis du Conseil d'Etat sur cette même loi, identifiez-vous une possibilité pour étendre le champ des mesures n'étant pas subordonnées à la validation d'un magistrat du siège ?
15. Vous semblerait-il opportun de refondre certaines mesures et réponses pénales à disposition du procureur de la République (composition pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ordonnance pénale, autres modes de poursuites...) ?
16. Vous paraît-il souhaitable d'envisager la contraventionnalisation de certains délits ? Par ailleurs, peut-on penser à l'extension du champ des sanctions administratives, notamment applicables en l'état à certains manquements en matière de droit du travail ou de droit fiscal ? Le cas échéant, pour quelles infractions ?
17. Peut-on accroître la forfaitisation de la réponse pénale (amendes forfaitaires délictuelles) en répression de certaines infractions contraventionnelles et délictuelles ?
18. Est-il souhaitable d'envisager une réforme des modes de poursuites sans audience publique, afin d'en modifier l'étendue et d'en simplifier le régime ?

19. En matière de **procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité** (CRPC), vous paraît-il envisageable, en cas de refus d'homologation de la peine par le tribunal ou de refus de la proposition de peine par le prévenu, de tenir une audience publique exclusivement consacrée à la discussion sur la peine ?
20. Sans heurter le principe d'indisponibilité de l'action publique, vous paraît-il souhaitable de pérenniser la procédure de **réexamen possible de l'orientation des dossiers après la saisine** du tribunal correctionnel et du tribunal de police, sur accord du président du tribunal saisi par requête du procureur de la République (ainsi que le prévoit l'article 33 de la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire) ?
21. Est-il souhaitable de développer la **justice négociée en matière criminelle**, notamment sous la forme d'un « plaider-coupable » devant la cour criminelle départementale ? Le cas échéant, sous quelles conditions ? Quelle place devrait-on alors garantir à la victime de l'infraction ?
22. Vous semble-t-il possible d'**aller au-delà de la procédure actuelle de comparution à délai différé**, afin d'autoriser au procureur de la République à solliciter du juge des libertés et de la détention une **mesure de sûreté** (détention provisoire, contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance électronique) afin de lui permettre de poursuivre ses investigations pendant un délai déterminé, avant toute saisine du tribunal ?

Au stade de l'instruction préparatoire

23. Quel **bilan** pouvez-vous dresser des dernières réformes législatives relatives à la procédure pénale applicable au **stade de l'instruction**, notamment s'agissant des dispositions issues de la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019 (généralisation d'un « sas » lors de l'ouverture d'une information judiciaire, possibilité pour le juge d'instruction de fixer la date d'une audience de renvoi...) ?
24. Vous paraît-il possible d'opérer à **droit constant une simplification de la procédure pénale** au stade de l'instruction ? Avez-vous connaissance de mesures ou de bonnes pratiques locales en ce sens, susceptibles d'être généralisées ?
25. Tout en tenant compte des contraintes juridiques inhérentes aux exigences constitutionnelles ainsi qu'aux engagements européens et conventionnels de la France, quelles **modifications législatives vous paraîtraient de nature à simplifier la procédure pénale** au stade de l'instruction ?
26. **Le caractère obligatoire de l'instruction préparatoire en matière criminelle** vous paraît-il devoir être maintenu ? S'il vous semble pouvoir être supprimé, peut-il l'être lorsque les faits sont reconnus ou dans d'autres hypothèses ?
27. En tenant compte des contraintes juridiques constitutionnelles et conventionnelles, existe-t-il des **formalités** qui vous paraissent pouvoir être supprimées ?
28. Vous paraîtrait-il nécessaire d'imposer la **motivation en droit et en fait** des décisions de mise en examen ?
29. Alors que **l'instruction préparatoire** peut parfois sembler excessivement longue, étant toutefois rappelé qu'elle concerne les faits les plus graves et les plus complexes et qu'elle ouvre de nombreux droits aux parties, identifiez-vous des voies procédurales qui seraient de nature à en **réduire la durée** ?

30. Pensez-vous à des pistes de simplification de la procédure applicable devant la chambre de l'instruction ?

Au stade du jugement

31. Quel **bilan** pouvez-vous dresser des dernières réformes législatives relatives à la procédure pénale applicable au **stade du jugement, en première instance et en appel**, notamment s'agissant des dispositions de la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019 (regroupement de procédures, possible limitation de la déclaration d'appel à la peine) ?
32. Vous paraît-il possible d'opérer à **droit constant une simplification de la procédure pénale** à ce stade ? Avez-vous connaissance de mesures ou de bonnes pratiques locales en ce sens, susceptibles d'être généralisées ?
33. Tout en tenant compte des contraintes juridiques inhérentes aux exigences constitutionnelles ainsi qu'aux engagements européens et conventionnels de la France, quelles **modifications législatives** vous paraîtraient de nature à **simplifier la procédure pénale** à ce stade ?
34. Vous paraît-il possible d'envisager la mise en place d'**audiences de mise en état** préalables au jugement au fond, pour les enquêtes préliminaires d'importance ? Quel pourrait être l'objet de ces audiences ?
35. Quelles réformes de simplification vous paraissent pouvoir être envisagées en matière de **voies de recours** ? Vous semble-t-il opportun de prévoir que des dates d'audience puissent être directement décernées dans l'acte d'appel, lequel vaudrait convocation ?

Dématérialisation de la procédure pénale

36. Quel **bilan** peut-on tirer des réformes et projets déployés en matière de dématérialisation de la procédure pénale dans son ensemble ?
37. Quelles **simplifications** de la procédure pénale par la voie du numérique vous paraissent encore pouvoir être exploitées ?
38. Quelles réformes ou pistes de simplification vous paraissent pouvoir être tirées des réflexions autour de la **justice pénale prédictive** ou de l'**open data** ?
39. Quels **outils numériques** vous paraissent pouvoir être créés, ou améliorés, afin de faciliter le travail des enquêteurs, des greffiers, des magistrats et des auxiliaires de justice, ainsi que d'améliorer l'information des justiciables ?

Questions transversales

40. Indépendamment des évolutions normatives envisageables, une **réécriture du code de procédure pénale** à droit constant vous paraît-elle devoir être entreprise ?
41. Quels pourraient être, à votre sens, les **objectifs prioritaires** d'une réforme de simplification de la procédure pénale ? Quelles modifications législatives ou quels aménagements pratiques vous semblent pouvoir être engagés en ce sens ?

42. Quelles pistes vous paraissent-elles susceptibles d'être exploitées aux différents stades de la procédure pénale, afin de simplifier les **règles de convocation, signification et notification** adressées aux justiciables ?
43. Avez-vous **d'autres observations et préconisations** à formuler, qui ne répondraient pas déjà aux questions du présent questionnaire?

ANNEXE 4

Liste des personnes entendues

Monsieur Arno AMABILE, référent numérique pour les Etats généraux de la justice et **Madame Anne-Laure SANDRETTI**, directrice adjointe du programme PPN

Monsieur Warren AZOULAY, chercheur en intelligence artificielle

Monsieur Jérôme BERTIN, directeur général, et **Madame Isabelle SADOWSKI**, directrice juridique et de la coordination de l'aide aux victimes de l'association France victimes

Monsieur Olivier CHRISTEN, directeur des affaires criminelles et des grâces

Madame Marion CACKEL, présidente, et **Madame Lucie DELAPORTE**, secrétaire générale de l'Association Française des Magistrats Instructeurs (AFMI)

Monsieur Daniel CONTAT, président de l'Association Nationale des Délégués du procureur de la République

Madame Valérie DERVIEUX, déléguée régionale du syndicat Unité Magistrats

Monsieur Frédéric DESPORTES, premier avocat général de la chambre criminelle à la Cour de cassation

Monsieur Jérôme DIROU, président de la commission pénale de la Conférence des Bâtonniers

Monsieur Ludovic FRIAT, secrétaire général, **Monsieur Aurélien MARTINI**, trésorier national adjoint et **Monsieur Thierry GRIFFET**, chargé de mission, de l'Union Syndicale des Magistrats (USM)

Monsieur Pascal GAND, vice-président du TJ de Marseille, ancien magistrat de liaison en Italie

Monsieur Nicolas HERVIEU, juriste, spécialisé en droit européen des droits de l'homme, enseignant à l'IEP

Monsieur David LE BARS, secrétaire général, et **Monsieur Christophe GRADEL**, adjoint du secrétaire général du Syndicat des Commissaires de la Police Nationale (SCPN)

Monsieur Frédéric NGUYEN, premier Vice-Président coordonnateur du service des JLD au Tribunal Judiciaire de PARIS

Madame Laurence ROQUES, présidente de la commission des libertés et des droits de l'homme, et **Monsieur Matthieu BOISSAVY**, vice-président de la commission des libertés et des droits de l'homme du Conseil National des Barreaux (CNB)

Monsieur Christophe SOULARD, président de la chambre criminelle à la Cour de cassation

Monsieur Baudoin THOUVENOT, National member à EUROJUST

Monsieur David TOUVET, procureur européen délégué, chef de la délégation du parquet européen français

Monsieur Olivier VARLET, secrétaire général de l'UNSA Police

ANNEXE 5
Liste des contributions écrites

Association Française des Magistrats Instructeurs (AFMI)
Association Victimes et avenir
CGT Insertion et probation
Conférence Nationale des Bâtonniers (CNB)
Conférence Nationale des Procureurs Généraux (CNPG)
Conférence Nationale des Procureurs de la République (CNPR)
Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie (CFMG)
Conseil National des Compagnies d'Experts de Justice (CNCEJ)
Direction des affaires criminelles et des grâces (DAGC)
Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN)
Direction Générale de la Police Nationale (DGPN)
Charlotte PARMENTIER LECOQ, députée du Nord
Procureurs de la République du ressort de la Cour d'appel de Paris
Syndicat Alliance Police Nationale
Syndicat des Commissaires de la Police Nationale (SCPN)
Syndicat des Greffiers De France FO (SDGF FO)
Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (SNEPAP-FSU)
Syndicat National des Personnels de Police Scientifique (SNPPS)
Syndicat Unité magistrat
Syndicat UNSA Police
Synergie officiers
Tribunal judiciaire de Draguignan
Union Syndicale des Magistrats (USM)