

AUDITION PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE DITE D'OUTREAU

Monsieur le Président
Monsieur le Rapporteur
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission

Le procès dit d'Outreau et sa relation par les médias a profondément choqué la population française et parmi elle, les magistrats. Plus encore que les autres citoyens, ils ont été blessés par la durée de la détention effectuée à tort. Eux aussi ont pu avoir le sentiment que des justiciables n'avaient pas été entendus. Pour autant, dans le débat qui a suivi, ils ne se sont pas reconnus dans la description de la justice telle qu'ils la pratiquent et qu'ils la connaissent.

Magistrat depuis près de vingt ans, j'ai exercé essentiellement au parquet, d'abord comme substitut puis comme procureur dans un Tribunal de petite taille. Deux ans au siège dans une juridiction à une chambre m'ont ensuite donné l'occasion de pratiquer, au moins occasionnellement, presque toutes les fonctions de juge civil ou spécialisé. J'ai également présidé régulièrement le Tribunal correctionnel et assumé les fonctions de juge des libertés et de la détention.

J'ai rejoint il y a trois ans le parquet de NANCY où, en tant que vice-procureur, je dirige le service de l'action publique et je suis associée à la politique de la Ville. Par ailleurs, j'ai été désignée comme directeur de centre de stage et participe ainsi à la formation de mes futurs collègues.

A ces titres, je pense pouvoir évoquer devant vous le travail des magistrats du parquet, les difficultés auxquelles ils sont confrontés tant dans la conduite de l'enquête que dans les relations avec leurs partenaires institutionnels ou extérieurs.

I: LA DIRECTION DE ENQUÊTE : UN TRAVAIL DANS L'URGENCE

Depuis maintenant plusieurs années, le mode de traitement des affaires pénales est essentiellement celui du traitement en temps réel. Le magistrat du parquet est avisé sans délai de tout crime, de tout délit dont l'auteur est identifié et plus généralement de tout fait saillant.

1: Le positionnement du parquet

Les parquetiers suivent les enquêtes diligentées pour les crimes ou les délits en étant destinataires de compte-rendus téléphoniques des policiers ou des gendarmes. Concrètement

dans un parquet comme celui de NANCY, ils reçoivent environ quatre-vingts appels téléphoniques par jour. La charge de ce service repose sur trois magistrats qui assurent la permanence alternativement une semaine sur trois et qui se voient confier d'autres tâches le reste du temps. Il leur appartient, lorsqu'ils assument la charge de la permanence, de faire face également aux présentations au parquet. Evidemment, et même si le rythme des appels est alors ralenti, les contacts avec les enquêteurs se poursuivent la nuit en tant que de besoin et notamment dans les procédures mettant en cause des mineurs.

Le rôle du parquet se situe alors sur plusieurs plans. Il lui appartient d'abord de s'assurer de la réalité de l'existence d'une infraction. Il n'est pas rare que les services enquêteurs qualifient délit un simple litige civil entre particuliers.

Ensuite, il lui faut déterminer le cadre juridique de l'enquête : préliminaire, flagrante, recherche des causes de la mort ou de la disparition d'une personne... Ce cadre aura des conséquences importantes pour la suite de la procédure.

Enfin, et c'est une fonction essentielle du magistrat, il lui appartient de s'assurer de la régularité de la procédure et de tirer toutes conséquences d'éventuels manquements. S'il est fait régulièrement écho de décisions de juges du siège sanctionnant par la nullité des procédures irrégulières, celles des parquetiers, moins lisibles pour l'opinion publique parce qu'intervenues en amont du jugement, sont fréquentes. Elle sont fondées sur des motifs variés comme l'irrégularité du contrôle des individus, la mise en garde à vue tardive qui prive le mis en cause du statut dont lui fait bénéficier ce régime, le délai d'avis au parquet

Mais les parquetiers doivent également intervenir pour contrôler le déroulement des investigations. C'est en échangeant avec les policiers ou les gendarmes que le magistrat se rend compte au fur et à mesure des rapports qui lui sont faits de la nécessité d'orienter les investigations.

Son avis technique est aussi nécessaire pour choisir un technicien, réclamer des recherches techniques, autoriser la dispense d'audition de mineur victime d'abus sexuel par le biais d'une caméra...

Pour exercer cette fonction essentielle de directeur d'enquête, le magistrat du parquet dispose de divers moyens.

2: Les moyens du magistrat du parquet

Il est fait souvent référence aux difficultés rencontrées par les juges d'instruction dans la conduite de leurs investigations. Si ces derniers sont saisis d'affaires complexes et lourdes, ils disposent cependant pour les traiter d'un temps relativement long.

Pourtant il est important de garder présent à l'esprit que seules cinq pour cent des procédures aboutissent à l'ouverture d'une information judiciaire. Les autres, menées par le parquet, sont encadrées dans des délais beaucoup plus court et le plus souvent dans ceux de la durée de la garde à vue qui est généralement de quarante huit heures au maximum.

Dans ce laps de temps extrêmement court, la latitude du directeur d'enquête est évidemment moindre.

a) Le compte rendu

Le volume et le nombre des affaires suivies par un magistrat du parquet à un instant T est tel que le seul mode de contrôle qu'il peut exercer repose sur le récit oral (et en général téléphonique) qui lui est fait.

Ainsi, la décision sera prise par "ouï dire". Si la sincérité des enquêteurs ne peut la plupart du temps pas être remise en cause, il est évident que le seul récit oral comprend au moins une part de subjectivité même inconsciente. Or des décisions essentielles sont prises sur ce seul rapport.

Il est en effet illusoire d'imaginer que le magistrat ait le temps et la disponibilité de se faire porter ou transmettre par télécopie, autrement que de manière très résiduelle dans les procédures particulièrement complexes, les procédures qu'il traite.

Il n'aura souvent connaissance de l'ensemble de la procédure-papier qu'au moment de la présentation au parquet ou du jugement. Il peut cependant arriver que des éléments apparaissent à ce moment-là qui conduisent le parquetier à changer d'option procédurale à la lecture des pièces.

C'est pourquoi les échanges avec les policiers ou les gendarmes ne peuvent reposer que sur une confiance réciproque sans laquelle le principe même du traitement en temps réel perdrait tout son sens.

b) la sollicitation des tiers

La procédure pénale est devenue si complexe et la police scientifique a fait des progrès tels que le parquet et les enquêteurs sont aujourd'hui contraints, dans un nombre croissant de procédures, de faire appel à des tiers.

Il est de plus en plus fréquent pour aboutir à l'identification d'auteurs d'infractions, de recourir à des examens techniques concernant par exemple la téléphonie, les traces ADN....

Mais là encore on impose au parquetier la quadrature du cercle puisqu'il lui appartient de concilier des intérêts contradictoires que sont les exigences de célérité, d'efficacité et d'économie.

En effet, depuis l'application de la LOLF dans les juridictions et la nécessaire limitation des frais de justice, il est demandé aux enquêteurs de solliciter le parquet avant de requérir tout acte d'enquête susceptible d'engager des frais. Les magistrats doivent donc de nos jours arbitrer entre ces intérêts contradictoires et renoncer, pour des raisons financières, à des examens susceptibles de faire progresser la recherche de la vérité mais à un coût trop important.

Par ailleurs, le travail en urgence décrit plus haut limite le choix des experts ou

interprètes, les magistrats choisissant parfois celui qui est disponible au détriment de celui qui serait plus compétent.

Enfin, les textes contraignent maintenant les magistrats qui engagent des poursuites contre un individu pour des infractions de nature sexuelle à le faire examiner par un psychiatre. Ce souci louable de rendre une justice de qualité se traduit par une inflation telle de ces examens que les experts susceptibles de les effectuer, qui ne sont en outre rémunérés qu'avec retard, les refusent de plus en plus souvent. Il n'est plus rare désormais de voir une affaire renvoyée pendant plusieurs mois pour obtenir le rapport de l'expert et ce, malgré les attentes des victimes.

Enfin, la prise en compte justement de ces victimes a conduit le législateur à leur donner dans le procès pénal la place qui aurait toujours dû être la leur. Il est donc désormais indispensable de les associer à tous les stades de l'enquête et du procès en recourant notamment aux services des associations d'aide aux victimes.

Si la procédure est classée sans suite, y compris à l'issue de compte rendus téléphoniques, les parquets doivent s'assurer de ce que la décision et les recours qui lui appartiennent sont expliqués au plaignant. Si les faits sont graves, il n'est pas rare que le magistrat reçoive lui-même la victime, éventuellement accompagnée de son conseil, pour lui faire part des résultats de l'enquête et lui expliquer sa décision.

II :LA DECISION :UNE PRISE DE RISQUE ?

Les magistrats du parquet ne sont pas des juges. A ce titre, ils ne statuent pas sur la culpabilité d'un individu et ne lui infligent pas de peine. Pourtant, les orientations qu'ils prennent en urgence peuvent avoir des conséquences essentielles sur la suite de la procédure. Les choix faits dans les premières heures ou dans les premiers jours d'une affaire peuvent être irrévocables.

Certes les décisions du magistrat du parquet se résument en général à une orientation du mode de poursuite ou à un classement sans suite, décision administrative sur laquelle il peut revenir. Pourtant, il peut être comparé à un médecin régulateur de SAMU qui sans avoir de geste thérapeutique, prend des décisions qui peuvent s'avérer vitales.

1: Les facteurs de la décision

a) les facteurs internes

Ce sont ceux qui viennent immédiatement à l'esprit. Ils concernent l'individu et les faits qui lui sont reprochés. Ainsi la gravité des infractions commises entre évidemment en ligne de compte pour choisir de renvoyer ou non une personne devant une juridiction ou de lui faire bénéficier d'une mesure alternative aux poursuites.

De même, les éléments recueillis sur la personnalité du délinquant et sur ses conditions de vie peuvent éclairer le magistrat sur les risques de réitération.

Ceci étant, il appartient là encore au magistrat du parquet d'enquêter sur ces aspects avant de prendre sa décision.

b) les facteurs externes

Ces facteurs sont liés à l'environnement et au contexte dans lequel les infractions ont été commises. Les magistrats du parquet sont de plus en plus invités à participer à l'élaboration des politiques publiques de la cité (contrats locaux de sécurité, CISP...). Ils ne peuvent en conséquence faire abstraction du contexte économique et social. Ils sont par ailleurs de plus en plus contraints d'expliquer leurs choix aux élus et aux partenaires institutionnels des autres administrations avec lesquels ils sont en contact étroit. Le rôle particulier dévolu aux maires en matière de sécurité renforce cet état de fait.

Ainsi des dégradations de véhicules automobiles qui n'appellent pas de réponse pénale particulière, peuvent prendre un tout autre relief dans un contexte de crise urbaine telle que la France l'a connue en novembre 2005. La réponse du parquetier sera différente dans une pareille situation.

Il en est de même de la couverture par les médias d'un événement. Les magistrats doivent évidemment conserver leur indépendance par rapport aux réactions de l'opinion publique mais ne peuvent s'en abstraire complètement s'ils veulent que leurs décisions soient comprises. Et ce, d'autant qu'il revient institutionnellement au ministère public d'assurer la communication avec la presse sur les affaires en cours.

Au titre des facteurs externes aux faits eux-mêmes, le ministère public qui suit une affaire doit aussi prendre en compte sa hiérarchie. Dans l'organisation française du ministère public, la hiérarchie est consubstantielle à la notion de parquet et est essentielle pour garantir l'unité des politiques pénales sur le territoire. Encadrée par les textes qui en définissent le fonctionnement, elle a le mérite de la lisibilité.

Au sein d'un parquet, elle se traduit surtout par un travail en équipe animé par un procureur auquel il appartient de faire les choix de politique pénale du ressort.

Avec le parquet général et à travers lui, avec la Chancellerie, elle se traduit essentiellement par des avis sur des dossiers en cours, avis qui peuvent être téléphoniques puis écrits et qui nécessitent ensuite de fréquentes mises à jours des dossiers signalés.

Dans ce contexte, les instructions individuelles officielles sont rares. En revanche, les sollicitations orales et les conseils donnés dans le traitement d'une affaire sont plus pernecieux d'autant qu'ils ont pour effet d'infléchir le traitement d'une procédure sans que la hiérarchie en assume le corollaire que constitue la prise de responsabilité.

Enfin, les instructions de politique pénale se multiplient de manière alarmante. La définition des priorités d'action des parquets est tous les jours plus importante sans qu'aucune "priorité" nouvelle ne conduise à abandonner la précédente. Ainsi, ont été récemment définies comme axes prioritaires des parquets la sécurité routière, les infractions à la législation sur les stupéfiants, le recel, l'environnement, les violences intra-familiales, les agressions sexuelles sur

les mineurs, la prise en charge des victimes, la prévention de la récidive, les dégradations et les tags...

A ce cumul de priorités qui finit par avoir pour effet de les annuler toutes s'ajoute l'inflation législative qui, le plus souvent au gré des événements, fait se succéder des lois de fond et plus souvent encore de procédure. Outre les difficultés qui en résultent pour les professionnels, cet état de fait génère une insécurité juridique accrue et la prise en compte, au fur et à mesure de la promulgation de nouveaux textes, d'intérêts opposés.

2 : La prise de risque

Elle est inhérente à l'action des magistrats tant au moment de la prise de la décision que dans ses conséquences. Elle s'apprécie à plusieurs niveaux.

a) La décision de poursuite

Avant même de déterminer le mode de poursuite, le ministère public doit se poser la question de la clôture de l'enquête. Il lui appartient en effet de déterminer si les investigations sont achevées en conciliant toujours les intérêts contradictoires de protection des droits des parties et de célérité de la procédure.

Ainsi doit-il savoir renoncer à multiplier les expertises ou les examens dont les résultats peuvent être contradictoires et dont la réitération ne servirait pas forcément la recherche de la vérité.

A l'issue, le parquetier doit pouvoir évaluer les charges établissant la preuve de la culpabilité du mis en cause. S'il considère qu'elles ne sont pas probantes, à lui de classer sans suite la procédure. S'il considère que les investigations doivent être poursuivies dans un autre cadre, il a la possibilité d'ouvrir une information. S'il pense enfin que l'enquête est aboutie, il renvoie le prévenu devant la juridiction de jugement.

C'est par exemple dans ce contexte qu'il doit tenter d'évaluer, dans le domaine des infractions sexuelles, la validité de la parole de l'enfant en s'appuyant sur des éléments tels que le contexte et le moment de la révélation, les bénéfices secondaires de la procédure, les signes objectifs post-traumatiques. Là encore, la difficulté réside dans la nécessaire ouverture d'esprit qui doit présider à ces décisions, même dans l'urgence.

b) Les modes de poursuites

Si les juges du siège sont les seuls magistrats à statuer sur la culpabilité, il est essentiel de garder à l'esprit que, comme leur collègue de l'instruction, ils ne peuvent se prononcer que sur les faits dont ils ont été saisis. Contrairement à eux, les magistrats du parquet sont parfaitement libres d'enquêter sur tous les faits qui parviennent à leur connaissance et ce, quel que soit le moyen par lequel ils ont cette connaissance. Ces différences fondamentales influent sur les relations du ministère public avec les autres magistrats.

- L'instruction

Si le magistrat du parquet est avant l'ouverture de l'information le directeur de l'enquête, le juge d'instruction lui succède dans cette tâche dès qu'il est saisi. En conséquence, le magistrat du parquet quitte ce statut pour devenir une partie au cours de l'instruction. Désormais, il lui appartient de solliciter des actes et il lui est loisible d'exercer des voies de recours contre les décisions du juge d'instruction.

Pourtant, la place du magistrat du parquet avant l'ouverture va par essence influencer sur la suite de la procédure, ne serait-ce qu'en raison des choix stratégiques initiaux.

Par ailleurs, en tant que partie, le ministère public peut requérir que le mis en examen soit placé en détention provisoire en s'appuyant comme ses collègues du siège sur les dispositions de l'article 144 du code de procédure pénale mais en tant que représentant de la société.

Enfin, il convient de noter que curieusement, le ministère public qui présente ses réquisitions au juge d'instruction les soutient oralement au cours du débat contradictoire devant le juge des libertés et de la détention dont il n'est nullement l'interlocuteur dans la procédure. (sauf cas résiduel de saisine directe)

- Le jugement

Si le juge d'instruction a l'obligation d'instruire à charge et à décharge sur les faits dont il est saisi par des tiers et en tenant compte des intérêts des parties en présence, le ministère public enquête sur des faits constitutifs d'infractions sans contre partie d'intervention de la défense.

Pourtant, il ne doit renvoyer devant la juridiction de jugement que les faits dont il estime qu'il rapporte la preuve.

Il y requiert l'application de la loi et propose une peine qui, si elle ne lie pas les juges, sert de base de référence à leur réflexion en délibéré. A ce titre, il est symptomatique de constater que les médias ou les justiciables considèrent que les réquisitions du parquet correspondent à la peine "encourue" par le mis en cause. Là encore, le choix des réquisitions sur la peine après celles sur la culpabilité constitue un risque pour le ministère public.

Pour autant, le prononcé d'une relaxe ne peut être vécu comme un désaveu pour le parquetier car une telle décision est la preuve de l'utilité de l'audience où les parties en présence et notamment la défense ont eu le loisir de faire valoir leur point de vue.

Cet état de choses explique d'ailleurs que le parquet n'interjette pas forcément appel des jugements contraires à ses réquisitions.

CONCLUSION

Il résulte de l'ensemble de ces réflexions que, si seuls les juges du siège prononcent des décisions juridictionnelles, les magistrats du parquet prennent tous les jours des décisions éminemment judiciaires sur la régularité des procédures et sur les réponses pénales qu'appellent les faits. Leur statut de magistrat est le garant de leur indépendance et de leur autorité tant face aux enquêteurs que dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

Seule une formation commune à tous les magistrats, à la fois pratique sur l'application des lois et sur les techniques professionnelles mais aussi éthique sur la place du justiciable et la protection des libertés individuelles, les conduit à tenir leur place au cours de l'enquête et du jugement.

Non seulement l'existence d'un corps unique doit être maintenue mais les passages d'une fonction à l'autre doivent être encouragés, la pratique de toutes les fonctions permettant à un magistrat de mettre en oeuvre les fondamentaux issus d'une culture et d'une formation commune.

29 mars 2006