

Paris le 21 février 2014

Observations du Syndicat de la magistrature devant la mission d'inspection relative au dispositif de traitement en temps réel des procédures pénales et aux bureaux d'enquête

Par une lettre de mission du 31 décembre 2013 , le Garde des Sceaux vous a demandé d'analyser le fonctionnement des dispositifs de traitement en temps réel des affaires pénales afin de formuler « *toutes propositions pouvant contribuer à l'amélioration de ces modes de fonctionnement* ».

Dans le contexte d'extrême pénurie que subissent les magistrats du parquet, votre mission est essentielle et permettra de mettre en lumière la dimension exorbitante prise par ce système de traitement des affaires pénales et ses conséquences sur la définition du travail judiciaire.

Ainsi, après quinze années de mise en œuvre, le constat est sans appel : le « traitement en temps réel », initialement conçu pour améliorer la durée de traitement des procédures pénales, est devenu la clé de voûte d'un système pénal obsédé par la systématisme et la célérité de la réponse pénale, qui s'est avéré particulièrement maltraitant pour ses acteurs (IA). Cette pratique, désormais généralisée, pervertit le rapport entre police et Justice (IB).

La sortie de ce système est inéluctable : elle doit passer par une refonte radicale des pratiques de traitement des affaires pénales en limitant drastiquement le recours à l'information téléphonique et en redéfinissant le champ des bureaux des enquêtes, qui ne doivent pas être un moyen de tarir les informations judiciaires (IIA). Pour rompre définitivement avec les dysfonctionnements issus du développement du TTR, il faudra résolument s'engager dans la voie de la décroissance pénale et retrouver les moyens d'un véritable contrôle sur les pratiques policières (IIB).

I. Le « traitement en temps réel », une fausse bonne dont les dérives ne sont pas acceptables

A/ Le « traitement en temps réel » : un dispositif maltraitant pour ses acteurs au service d'une politique sécuritaire

Le système de traitement en temps réel (dans le cadre de services de traitement direct – STD) est désormais généralisé à l'ensemble des juridictions, sous diverses formes selon la taille des juridictions, mais aussi selon les choix des chefs de juridiction. Ce qui est une création prétorienne passe aujourd'hui pour un mode de fonctionnement incontournable et incontestable dans les parquets. Il est pourtant hors de contrôle.

1. Un dispositif maltraitant pour ses acteurs

Les praticiens ont largement dénoncé, ainsi que le relève le rapport de la commission de réflexion sur la modernisation de l'action publique présidée par Jean Louis Nadal, le poids démesuré pris par les services de traitement direct dans une organisation qui transforme les magistrats du parquet en véritables opérateurs de call centers, recevant, dans certains parquets, plus de 80 à 100 appels téléphoniques par jour.

Dans les faits, les décisions de poursuite, de déferrement, d'orientation vers un mode alternatif de poursuites sont prises « en temps réel » et en quelques minutes sans que le magistrat du parquet ait eu la possibilité d'étudier le dossier.

Si la situation est exacerbée dans les parquets des plus grandes juridictions – qui sont allés au bout de la logique du traitement en temps réel en élaborant des modes de fonctionnement bien éloignés de l'image traditionnelle du travail de magistrats – la saturation du TTR concerne également des juridictions de taille moyenne à grande, également destinataires d'une masse importante de procédure.

Tout est réuni pour priver de sens le travail parquetier : rythme effréné des appels, nécessité de rationaliser le temps consacré aux appels téléphoniques au risque de se noyer sous la masse, taylorisation du travail (dans certains parquets en déconnectant le travail du substitut qui reçoit les informations et oriente la procédure, de celui qui rédige l'acte de poursuite et se fait présenter la personne, de celui qui porte l'accusation à l'audience pour les comparutions immédiates) et quasi-impossibilité de prendre du recul sur les procédures présentées.

Les conditions matérielles déplorables – généralisées - dans lesquelles s'inscrit cette activité ne sont pas anecdotiques : elles participent de cette dégradation du sens du travail parquetier d'orientation des procédures.

Il est d'abord frappant de constater l'indigence des moyens matériels de base mis à disposition des magistrats (matériel téléphonique inadapté, matériel d'accès à internet et de dématérialisation inexistant ou daté) mais également le caractère maltraitant de l'organisation physique des locaux, qui aggrave souvent les nuisances subies durant le temps de permanence - notamment sonores.

Pire encore, l'organisation du temps de travail des magistrats du parquet contrevient aux dispositions du droit du travail, s'agissant notamment des temps de récupérations et des durées des astreintes (Cf Annexe). Les permanences de nuit ne sont ainsi assorties d'aucune récupération, le temps de repos quotidien minimal étant nié. La durée – variable selon les juridictions – des permanences de semaine ou de week-end ignore les dispositions relatives aux temps de repos quotidiens et hebdomadaires. Certains tribunaux pratiquent ainsi des permanences du vendredi au vendredi, jour et nuit ou des week-ends du vendredi matin au lundi matin, sans récupération à la hauteur. La rémunération des astreintes – qui ne dispense pas du respect des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail - est également indigente, alors que nombre de magistrats du parquet sont soumis durant ces temps à une présence effective en juridiction avec une charge de travail alourdie par l'absence de greffe (ou sa présence en effectif réduit).

Physiquement maltraitant dans ses conditions d'exercice, le « traitement en temps réel », dont l'objectif était d'économiser du temps de travail parquetier, vient mordre sur l'activité usuelle des magistrats (traitement des procédures par courrier, préparation et présence à l'audience, activités de soutien). En réalité très chronophage, le TTR construit ainsi sa propre légitimation en réduisant le temps qui peut être consacré au traitement des procédures courriers, aggravant encore le retard pris dans l'orientation de ces dossiers, qui sont pourtant susceptibles de porter sur des faits plus graves que ceux traités dans le cadre de la permanence et entrant dans des domaines plus techniques.

Ainsi soumis à un rythme effréné, dans des conditions déplorables et voyant leur activité absorbée par une conception extensive de l'urgence, les magistrats du parquet expriment une véritable souffrance au travail. Cette redéfinition de leur travail contribue à dissuader les magistrats de choisir un

poste de parquetier, ainsi que le relevait le CSM dans son rapport d'activité 2012. Cette désaffectation renforce encore la surreprésentation des jeunes magistrats dans les fonctions de permanenciers.

Si ce mode de traitement pénal demeure peu contesté dans son principe, alors qu'il a pris une place démesurée et se déroule dans des conditions intolérables, c'est que bien qu'initialement porteur d'un progrès dans la supervision de l'enquête, il s'inscrit dans une mutation plus profonde du droit pénal.

2. Un outil ambivalent, vecteur de la systématique de la réponse pénale

A sa création, le traitement téléphonique en temps réel des affaires a certes été le moyen de reprendre la main sur l'enquête - de nombreuses procédures étaient en souffrance - mais aussi de réduire le temps entre les débuts de l'enquête et la décision de poursuite, ainsi que de limiter les jugements rendus par défaut sur citation directe.

Les conséquences positives issues de cette organisation ont néanmoins rapidement été éclipsées par les dérives qui étaient en germe dans ce système.

Ainsi, la mise en œuvre d'un système de traitement en temps réel des infractions ne se résume pas à une évolution purement technique, seulement destinée à améliorer l'efficacité du suivi des affaires.

Dans la mesure où il a été la condition de la synchronisation - et non de la seule réduction - entre le temps policier et le temps judiciaire, le TTR a bien été le moyen de la systématisation de la répression, portée par les tenants de la « tolérance zéro ».

Il n'est pas inutile de rappeler que le taux moyen de réponse pénale s'établissait à 67,9 % en 2000 pour passer à 89,5% en 2013 pour les majeurs et même 94% pour les mineurs. Certains parquets s'enorgueillissent aujourd'hui de présenter des taux de réponse pénale supérieurs à 90, voire 95%.

Les circuits décisionnels traditionnels ne donnaient pas les moyens d'une telle pénalisation. Ces procédés de traitement par courrier, hors de l'urgence, connaissaient en effet un plus grand nombre (quoique très raisonnable) de décisions de classement sans suite et privilégiaient des convocations par citation directe devant les juridictions de jugement, réponses non immédiates

et donc insuffisamment visibles dans une société désormais soumise aux injonctions sécuritaires.

Le TTR a permis l'accroissement et l'accélération de la réponse pénale. Il a crû en parallèle du développement de modalités de poursuites permettant un jugement – et une incarcération – immédiats des auteurs appréhendés par les services de police. Les années 1990 et 2000 ont ainsi vu l'explosion des procédures d'urgence – au sommet desquelles la comparution immédiate, procédure d'exception devenue incontournable.

Le temps d'enquête et le temps d'orientation (voire de jugement) se sont contractés. Cette évolution a été rendue possible par le renforcement des pouvoirs procéduraux des policiers et de magistrats du parquet.

Le centre de gravité de la procédure pénale s'est déplacé vers la phase d'enquête policière sous contrôle parquetier, majoritairement mise en œuvre dans le temps contraint de la garde-à-vue.

Le développement des alternatives aux poursuites et des modes simplifiés et accélérés de poursuite est venu parachever le système en marginalisant les classements en opportunité et en « fluidifiant » le traitement des affaires.

Les classements sous condition (ou « troisième voie »), loin de permettre une déflation pénale, ont induit une accentuation par le bas de la répression (tout en permettant l'absorption des flux de procédures), en faisant entrer dans le champ pénal des actes de délinquance mineurs auparavant classés sans suite. Ils contribuent aujourd'hui à poser les premières pierres des « carrières délinquantes », conservés pendant de longues années dans les fichiers policiers et judiciaires.

Quant aux modes simplifiés et accélérés de poursuite, dans lesquels le Parquet exerce des fonctions « quasi-juridictionnelles », ils se présentent comme un énième outil au service du productivisme pénal et de la systématisation de la réponse pénale. Ces procédures standardisées, dans lesquelles le contradictoire est absent ou résiduel et les éléments de personnalité quasi ignorés, ont pour seul objet la gestion de la masse des procédures.

C'est ainsi que, loin de se borner à réduire le temps de traitement des procédures, la généralisation du TTR a servi et accompagné les injonctions sécuritaires de la fin des années 1990 et du début des années 2000. L'engorgement inéluctable de ce système amplifie - tout en la rendant paradoxalement plus visible - l'emprise des services d'enquête sur les

orientations pénales, par la détermination des priorités d'action publique et l'exercice de pressions sur les décisions.

B/ Un système qui pervertit le rapport police – Justice et déstabilise la hiérarchie formelle entre le parquet et la police judiciaire

L'importance prise par le traitement en temps réel des infractions a induit une modification substantielle de la structure du contentieux pénal traité prioritairement par les magistrats du parquet, principalement dicté par les priorités policières.

1. Des priorités de politiques pénales aux priorités de sécurité publique

L'expansion du traitement en temps réel et la structure du contentieux qu'il traite ne peuvent se comprendre que si l'on retrace l'évolution parallèle des professions policières, marquée par une transformation des corps d'encadrement et un accroissement de la pression statistique.

Sous l'effet de directives directement inspirées du dogme de la « tolérance zéro », policiers et gendarmes ont connu une mutation de leurs fonctions : ils ont été invités, à coups de circulaires, à se montrer « proactifs », à détecter en nombre les infractions de voie publique.

Cette survalorisation du pilotage par les statistiques (nombre d'infractions relevées, nombre de gardes à vue, taux d'élucidation...) et la dépréciation correspondante de l'activité de police judiciaire sont la conséquence du recentrage des cadres de la police et de la gendarmerie sur des fonctions managériales (par la réforme des « corps et carrière » du 17 juin 2004).

Ces orientations ont redirigé l'activité policière vers certaines formes de délinquance et notamment vers les « infractions relevées par l'action du service (IRAS) », tels l'usage de stupéfiants, les infractions routières, les infractions visant les personnes dépositaires de l'autorité publique, infractions immédiatement résolues.

L'étude de Gildas Roussel, Virginie Gautron et Philippe POUGET (*La coordination entre forces de police et justice dans le traitement des délits*) quantifie la part de ces IRAS dans les dossiers ayant fait l'objet de poursuite : alors qu'en 2000, ils représentaient déjà 54,9% des dossiers poursuivis (tandis que 30,2% provenaient de plaintes), ce chiffre passait à 69% en 2009 (contre 22,1% ayant pour origine des plaintes).

C'est dire que le flux des délits soumis à l'appréciation des procureurs de la République est principalement d'origine policière. Il est de fait déterminé par les priorités de sécurité publique assumées par les préfets et les directeurs départementaux de sécurité publique et commandants de groupement de gendarmerie.

Dans ce contexte, le désinvestissement par la haute hiérarchie policière de la police judiciaire n'est pas anodin. Il conduit à ce que, dans l'affectation des effectifs policiers et la définition des objectifs, les enquêtes approfondies soient abandonnées (notamment dans les domaines complexes, économiques et financiers) au profit d'enquêtes rapides et aisément résolues (le plus souvent dans le temps de la garde-à-vue) sur des faits de délinquance visible. Les effectifs affectés au travail d'enquête au long cours et de police judiciaire ont très significativement diminué, tandis que se sont développées les brigades intervenant sur la voie publique. Ainsi, l'activité policière se concentre-t-elle aujourd'hui plus sur l'usager, le revendeur local de stupéfiants ou le cambrioleur plutôt que sur le démantèlement des réseaux dont ils ne sont que les exécutants.

Le système de double notation des officiers de police judiciaire, par le préfet et par le procureur de la République ne suffit pas à infléchir les priorités ainsi imposées aux enquêteurs, tant il est vrai que la notation du préfet est infiniment plus déterminante dans l'évolution des carrières policières que celle des procureurs. C'est donc bien le travail policier de sécurité publique, et non l'activité de police judiciaire, qui est valorisé et privilégié.

Les magistrats du Parquet sont dans l'incapacité d'infléchir ces évolutions du travail policier, du fait de la prégnance, dans la direction des services, de la hiérarchie du ministère de l'intérieur. S'ils ne peuvent intervenir à ce stade, ils devraient être en capacité de faire prévaloir les priorités d'action publique au stade de l'orientation des procédures. Or, c'est cela que le TTR met aujourd'hui en péril.

Le traitement par courrier des procédures policières et l'application du principe de l'opportunité des poursuites permettaient de trouver une juste distance. Avant la généralisation du TTR, dans un contexte où ils n'étaient soumis ni à la pression de la gestion du nombre d'appels, ni aux demandes orales parfois pressantes des policiers d'une réponse immédiate, les magistrats du parquet étaient encore en capacité d'exercer leur office.

L'accroissement significatif du nombre d'affaires traitées dans le cadre du TTR, de gravité très variable, est venu bouleverser la donne : alors que le

code de procédure pénale place les officiers de police judiciaire sous le contrôle du parquet, le quotidien des magistrats est aujourd'hui celui d'une réduction, voire d'une inversion du contrôle.

2. L'inversion du contrôle : des magistrats soumis à la pression policière

Magistrats du parquet et du siège s'accordent à dénoncer les difficultés de mise en œuvre d'un véritable contrôle des procédures policières faisant l'objet d'un traitement en temps réel.

Le système fonctionne sur la base de compte rendu d'enquête ayant pour objet, soit d'obtenir des directives pour orienter les investigations (d'autant plus fréquemment que les cadres policiers désertent le judiciaire), soit d'aboutir à une décision procédurale (autorisations spécifiques, prolongation de mesure de contrainte, décision de poursuite ou de classement).

Les professionnels déplorent fréquemment la qualité très aléatoire – et souvent médiocre – des comptes-rendus, qui sont souvent le fait de simples agents de police judiciaire (APJ) ou d'OPJ n'ayant pas contribué à l'enquête.

Ils constatent en outre régulièrement un décalage entre le compte-rendu oral et le contenu du dossier, attestant d'une présentation, au mieux, maladroite, au pire, biaisée des éléments constitutifs de l'infraction. Le flux massif de procédures réduit la faculté, pour les magistrats du parquet soucieux de la qualité des procédures pénales, de contrôler les conditions de la saisine ainsi que la complétude des éléments constitutifs de l'infraction (voire la réalité de l'exécution par les services des directives données par eux).

Ainsi, dans le flot d'appels, il est impossible de réclamer dans chaque procédure une copie des pièces avant de prendre des décisions de renvoi devant une juridiction de jugement voire même d'orientation vers des procédures non contradictoires (du type de l'ordonnance pénale). Cela signifie que notre système accepte que des personnes fassent l'objet d'alternatives (pour certaines inscrites au casier judiciaire) ou soient traduites devant des juridictions sans qu'un magistrat prenne connaissance de manière extensive des pièces de la procédure !

Les conditions matérielles d'exercice du TTR conduisent ainsi à un abandon progressif du contrôle de l'activité policière par les magistrats du parquet, abandon qui va même, dans certains parquets, jusqu'à être institutionnalisé par la mise en œuvre de « directives permanentes » (cité dans l'étude de Gildas Roussel, Virginie Gautron et Philippe POUGET). Confrontés à des flux

sans cesse croissants et à l'obsession pour une réponse pénale donnée à l'issue de la garde-à-vue, des procureurs de la République ont ainsi fait le choix de donner aux OPJ des directives précises afin que certaines orientations (rappel à la loi mais aussi compositions pénales, voire COPJ) soient décidées directement par les enquêteurs, sans aucun contrôle par les magistrats du parquet (sur la régularité des procédures, la réalité des faits et la personnalité de l'auteur, notamment par la consultation du casier judiciaire). Avec ce fonctionnement inspiré par des considérations gestionnaires, le TTR a intégré la police judiciaire dans la chaîne d'orientation pénale !

Il est en réalité frappant de constater que cette méthode de travail conduit non seulement à un abandon progressif – par manque de temps ou par véritable délégation – du contrôle des magistrats du parquet sur l'activité des OPJ mais plus encore à une inversion de ce contrôle.

Le traitement en temps réel déstabilise la hiérarchie formelle entre magistrats du parquet et officiers de police judiciaire : il est fréquent que les décisions prises par les magistrats du parquet soient contestées par les enquêteurs (ou plus souvent par la hiérarchie policière), directement auprès du substitut ou – pire – en s'adressant au procureur de la République.

La précarité statutaire des substituts produit tous ses effets dans le contexte de l'urgence et de la gestion de la masse des appels : fragilisés par la difficulté de gestion de la masse des appels, ceux-ci sont encore plus exposés aux pressions extérieures qui visent à nier leur autonomie décisionnelle. La sociologie des parquetiers de permanence, souvent recrutés parmi les magistrats entrant en fonctions, vient clairement intensifier ce phénomène.

Lorsqu'elles n'ont pas pour origine directe ou officielle les réclamations des services de police, de telles pressions proviennent parfois de la hiérarchie judiciaire qui conçoit le TTR comme un service exemplaire de la politique pénale affichée. Les magistrats du parquet ont ainsi à gérer la pression des appels, mais également les demandes pressantes de restitution d'information et le contrôle effectué (parfois en utilisant les comptes-rendus préfectoraux de l'activité policière) sur l'ensemble des décisions qu'ils ont prises.

Ainsi, le développement du TTR, sous-produit de l'obsession pour une réponse pénale systématique, est maltraitant dans son organisation, nuisible à la qualité des procédures et déstabilisant pour la hiérarchie entre services de police et magistrats du Parquet.

Ce constat sans appel doit conduire à repenser radicalement les modes d'organisation du travail parquetier en lien avec une conception renouvelée du champ pénal et des rapports institutionnels pour remettre la Justice au cœur de l'activité pénale.

II. Sortir du traitement en temps réel et de la systématique en droit pénal

A/ Un système à repenser radicalement pour retrouver le sens de l'urgence

1. Cantonner le traitement en temps réel aux véritables urgences et exiger un contrôle de qualité

Il n'est pas contestable que certaines procédures urgentes nécessitent un contrôle effectif et rapide, dans le temps d'une garde-à-vue par exemple, du travail policier par le procureur de la République afin de décider de l'orientation pénale. Il faut néanmoins très précisément définir les contours de ces procédures urgentes afin de revenir sur plusieurs dizaines d'années de dérives qui ont vu les services de traitement direct littéralement pollués par des affaires non urgentes ou d'une gravité très limitée.

Il est impératif d'exclure du TTR tous les appels qui concernent des enquêtes préliminaires en cours : ces enquêtes ont vocation à être traitées dans un autre cadre, moins contraint, et par des magistrats du parquet auquel les dossiers auront été attribués (selon une répartition définie sur proposition de l'Assemblée générale des magistrats du parquet et non sur décision unilatérale du procureur de la République).

La permanence téléphonique doit être limitée aux faits graves et flagrants. Il est bien évidemment indispensable de définir de manière restrictive les faits graves afin d'évacuer de ce mode de gestion les infractions courantes (usage de stupéfiants, infractions aux biens, majorité des infractions routières, atteintes aux personnes de gravité limitée...) qui ne nécessitent aucunement une réponse immédiate. Le périmètre du traitement en temps réel est ainsi intrinsèquement lié au périmètre de la garde à vue et au champ de la pénalisation.

Toutefois, même dans l'hypothèse d'un statu quo en ces domaines, il demeure envisageable que le procureur de la République continuant à être informé du placement en garde à vue, s'assure – par la communication des procès verbaux d'interpellation et de notification des droits – que le cadre

juridique de la mesure est respecté, sans pour autant prendre systématiquement dans le temps de la garde à vue une décision d'orientation pénale. Une telle décision peut toujours être prise a posteriori, après lecture de la procédure transmise par courrier, éventuellement par voie dématérialisée. Dès lors que les intéressés disposent d'une adresse fixe (voire une simple domiciliation postale), il peut alors être fait recours soit à une citation directe (en améliorant les conditions de leur préparation par les services du tribunal), soit à une convocation délivrée par un officier de police judiciaire.

Dès lors que la masse des appels aura été expurgée des affaires peu graves (mais parfois chronophages), les magistrats du parquet en charge de la permanence pénale pourront consacrer le temps adéquat aux échanges avec les enquêteurs et exercer un contrôle de qualité sur les procédures résiduelles. Ils seront en capacité notamment de se faire communiquer l'intégralité des procédures afin de limiter les biais associés aux comptes-rendus et de jouer pleinement leur rôle de gardien des libertés individuelles en s'assurant de la régularité des mesures. Cette évolution accompagnera évidemment la mise à disposition aux avocats des pièces de la procédure d'enquête (en application des directives européennes actuellement en cours de transposition) pour assurer la mutation vers des procédures pénales véritablement contradictoires.

Cette recherche de qualité implique de revenir sur les « directives permanentes » et de retrouver le principe d'opportunité des poursuites, en rouvrant la possibilité pour les substituts de décider d'un classement sans suite en opportunité – cause de classement pertinente dans de nombreuses situations mais aujourd'hui exclue des statistiques.

Ces mutations, de nature à réduire la pénibilité des permanences, ne dispensent évidemment pas de la nécessité de conformer les conditions de travail aux textes internes et européens, en réformant le système des récupérations et de l'indemnisation des permanences de nuit et de week-end.

Ce traitement en temps réel renouvelé devra s'articuler avec une redéfinition du paramètre du bureau des enquêtes et un recours repensé à l'information judiciaire.

2. Donner leur juste place aux bureaux des enquêtes et aux informations judiciaires

Dès lors que le traitement en temps réel aura été circonscrit aux procédures réellement urgentes, il s'agira de repenser le travail parquetier portant sur les procédures non urgentes.

L'organisation interne des parquets devra nécessairement être repensée pour que la réduction du champ du traitement en temps réel ne se traduise pas par un afflux incontrôlé de procédures. Le recours à la dématérialisation ne constitue pas une solution à elle seule, mais représente une première étape qui permettrait de limiter les effets des délais de transmission des procédures (par exemple lorsque des actes doivent être accomplis hors du ressort ou lorsque la compétence territoriale est en question).

Il est également important que des contacts directs entre magistrats du parquet et services de police et de gendarmerie soient favorisés. Ces échanges, en juridiction ou dans les commissariats, permettent d'envisager un traitement en collaboration avec les OPJ sur certaines affaires.

Une réflexion doit en outre être initiée pour définir les conditions dans lesquelles des assistants du procureur de la République pourraient intervenir, non pour endosser une fonction juridictionnelle mais pour faciliter le travail des magistrats du parquet et dynamiser les rapports avec les enquêteurs. Qu'ils aient vocation à intervenir dans le cadre de la permanence ou du bureau des enquêtes, ces assistants pourraient s'atteler d'une part à des recherches juridiques (afin de nourrir le traitement des contentieux spécialisés, comme le droit pénal du travail, de l'environnement, le droit pénal économique et financier, actuellement délaissés) et d'autre part au tri et à la priorisation des procédures (sans se voir déléguer la possibilité de décider d'orientation).

Le développement incontrôlé du TTR s'est également nourri de la marginalisation, savamment orchestrée, des procédures d'information judiciaire. L'extension, par les lois Perben, des pouvoirs des procureurs de la République et de la possibilité de saisine des juges des libertés et de la détention pour autoriser des interceptions téléphoniques et certaines perquisitions a déséquilibré la procédure pénale et autorisé cette évolution. De nombreuses affaires délictuelles ou criminelles (correctionnalisées ab initio, tels les faits de vol avec arme) ont ainsi été soustraites à leur juge naturel, le juge d'instruction, pour être traitées par des bureaux des enquêtes, sans contradictoire, soit dans l'urgence des gardes à vue prolongées, soit dans le cadre d'enquêtes préliminaires au long cours.

Il convient de redonner toute leur place aux informations judiciaires, menées contradictoirement par des juges indépendants, en revenant sur les dispositions des lois Perben. Les bureaux des enquêtes doivent donc être

circonscrits – et ils n’en seront que plus efficaces – au traitement d’enquête qui ne relèvent pas de la juridiction d’instruction.

Un tel cantonnement du traitement en temps réel ne trouvera en réalité de sens que s’il s’accompagne d’une véritable rupture avec l’idéologie du tout pénal et d’une redéfinition, plus respectueuse des rôles de chacun, du statut des magistrats du parquet au sein de leur juridiction et vis à vis des services d’enquête.

B/ Un traitement des infractions qui devra impérativement s’inscrire dans un environnement renouvelé

1. Rompre avec le tout pénal

Le développement incontrôlé du TTR trouve son origine dans la mutation du droit pénal, sous l’influence des logiques sécuritaires. Rompre avec cette pratique, dans laquelle la gestion des stocks et des flux prend le pas sur la réflexion sur le sens de l’intervention pénale, implique une refonte totale du champ pénal, afin de retrouver le sens de l’action publique.

Une réduction drastique du traitement en temps réel passe donc nécessairement par l’abandon du taux de réponse pénal comme indicateur de performance (objectif et indicateur de la mission Justice annexée au projet de loi de finance, jouant un rôle primordial dans la répartition des effectifs de magistrats et greffiers) et par la redéfinition du champ de la pénalisation.

Ainsi, le Syndicat de la Magistrature a rappelé, dans son intervention devant la commission de modernisation de l’action publique, l’importance d’une remise à plat des catégories pénales et formulé des propositions de dépénalisation ou de contraventionnalisation. Doivent être exclus du champ de ces dépénalisations les contentieux techniques (droit du travail, urbanisme, consommation...) qui relèvent de l’ordre public de protection : ce sont d’ailleurs ces contentieux – nécessitant des enquêtes méticuleuses – qui pâtissent aujourd’hui de la place exorbitante prise par le traitement en temps réel.

Ce sont bien les infractions de voie publique, objet principal de l’activité policière et, partant, du traitement en temps réel, qui doivent être revues.

Ainsi, de nombreuses infractions – récentes pour la plupart – venant sanctionner des actes peu graves souvent commis sur la voie publique (vente à la sauvette, filouterie, fraudes aux allocations familiales, dégradations

légères, occupation de hall d'immeubles, mendicité agressive...) ont vocation à être purement et simplement dépenalisées. C'est également le cas de certaines atteintes à la liberté d'expression.

Une politique rénovée en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants, centrée sur la réduction des risques et la vraie prise en compte des objectifs de santé publique, devrait inclure la légalisation contrôlée du cannabis, une dépenalisation de l'usage de stupéfiants, ainsi que de la détention, du transport et de l'acquisition de stupéfiants correspondant à un usage personnel. Elle aurait un impact significatif sur les flux et l'activité pénale des services de traitement en temps réel.

Il conviendrait enfin de repenser la répression des infractions routières, dont le traitement est majoritairement standardisé dans le cadre du TTR, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats d'usagers de la route et d'associations représentatives.

Une réflexion sur la contraventionnalisation de certains délits, notamment de certaines atteintes aux biens doit également être esquissée.

La redéfinition de la place du traitement en temps réel doit également s'articuler avec la limitation du recours à la garde à vue ainsi qu'avec la suppression de la comparution immédiate dans ses modalités actuelles et la marginalisation des procédures d'urgence, préjudiciables aux intérêts des prévenus comme des victimes. Les procédures pénales sans juge du siège – ou réduisant son intervention à une homologation, uniquement destinées à absorber le flux – devront être supprimées.

C'est en repensant le champ de la pénalisation et les modalités d'intervention judiciaire que le travail parquetier reprendra tout son sens, loin des excès du traitement en temps réel. Ces évolutions répondront en outre aux contraintes de la gestion de la masse. Elles devront s'accompagner d'une redéfinition des rapports institutionnels au sein du parquet et vis-à-vis de l'extérieur pour rétablir une justice indépendante, au service des citoyens

2. Redéfinir les rapports institutionnels afin de redonner leur autonomie juridictionnelle aux magistrats du parquet

Le TTR a amplifié la pression hiérarchique au sein des parquets. Au delà de la question du statut du ministère public, dont la réforme est urgente, il convient, pour redonner du sens au travail des magistrats du parquet en affirmant leur autonomie décisionnelle, de modifier les rapports institutionnels au sein des parquets.

La Cour de cassation a rappelé, dans un arrêt du 3 juillet 1990 que, comme tout magistrat, le parquetier « puise en sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoir, le droit d'accomplir tous les actes rentrant dans l'exercice de l'action publique ».

Le principe hiérarchique, qui permet au procureur d'évaluer les membres de son parquet et de veiller à ce qu'y soit appliquée la politique pénale définie nationalement, n'impose à l'évidence pas qu'il prenne toutes les décisions à la place des substituts, magistrats comme lui. Or, la pratique de remontée d'information et de contrôle de l'activité des services de traitement direct conduit, dans de nombreuses juridictions, à réduire l'autonomie décisionnelle des magistrats du parquet dans le cadre du TTR.

Il est aujourd'hui indispensable, pour rompre avec ces pressions, de revoir l'organisation des parquets, afin que chaque parquetier puisse exercer en toute autonomie les pouvoirs qui lui sont confiés par la loi.

Au delà du rappel de l'obligation de verser au dossier toute instruction qui serait donnée par le procureur de la République dans le cadre de l'exercice de la permanence (comme de toute activité pénale), le Syndicat de la magistrature propose de prévoir, au sein des parquets, des mécanismes objectifs d'attribution des services et des dossiers, par le biais d'une « ordonnance de roulement » soumise à l'avis conforme de l'assemblée générale des magistrats du parquet. Dès lors, si le procureur n'entendait pas suivre ces règles d'attribution pour une affaire (et par exemple retirer au magistrat en charge de la permanence le suivi d'une affaire), il devrait motiver sa décision de non attribution ou de dessaisissement. Le substitut devrait alors disposer d'un droit de recours auprès du Conseil supérieur de la magistrature, comme c'est le cas en Italie. Ce recours s'inscrirait dans la possibilité pour tout magistrat de saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance, et il pourrait être envisagé une procédure d'urgence en cette matière.

Les rapports internes ainsi clarifiés, il conviendrait en outre de rétablir un rapport équilibré avec les services d'enquête.

Cela passe d'abord par le rappel de ce que le travail des officiers de police judiciaire n'a rien à voir avec l'orientation des procédures pénales et doit se concentrer sur la maîtrise de l'enquête. Les procureurs retrouveront leur rôle de garants de la procédure et maîtres de l'orientation.

C'est d'abord dans la définition et la déclinaison des priorités de politique pénale, qui seraient collectivement discutées au sein des parquets et non calquées de fait sur les priorités préfectorales, que les magistrats du parquet retrouveront leur rôle.

Afin de reprendre définitivement la main sur la définition des priorités d'action publique, le Syndicat de la magistrature revendique en outre depuis longtemps le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire.

Le Syndicat de la magistrature considère que la qualité d'OPJ, qui doit être indépendante de la seule qualité de policier, gendarme ou douanier, doit être attribuée à certains de ces agents par le ministre de la justice de telle sorte que soient constituées des unités de police judiciaire rattachées à l'institution judiciaire. Ces unités seront placées sous l'autorité fonctionnelle du parquet, du juge d'instruction ou des juges qui, localement, leur confient des missions de police judiciaire. Le procureur de la République et le doyen des juges d'instruction pourraient être associés à la gestion administrative de ces unités de police judiciaire.

Pour le Syndicat de la magistrature, cette évolution est indispensable pour mettre fin à la tutelle du ministère de l'intérieur sur les unités de police judiciaire qui permet au pouvoir exécutif, en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs, de garder en partie la main sur les priorités d'action publique et les enquêtes judiciaires ou de les paralyser s'il le souhaite.

Un tel rattachement permettra de revenir sur le pilotage par les statistiques, qui favorise des pratiques policières focalisées sur les infractions relevées par l'action du service. Il donnera aux magistrats des parquets les moyens d'impulser des enquêtes dans des domaines complexes (droit pénal du travail, de l'environnement, de la concurrence...) sur des infractions peu visibles mais qui causent un préjudice social important.

C'est seulement au prix de tels changements que l'activité des magistrats du parquet reprendra le sens qu'elle a perdu sous l'effet de la généralisation du traitement en temps réel des délits.

Paris le 21 février 2014

Observations du Syndicat de la magistrature devant la mission d'inspection relative au dispositif de traitement en temps réel des procédures pénales et aux bureaux d'enquête - Annexe

Permanences du parquet et respect des directives européennes

La généralisation du traitement en temps réel a pour effet une multiplication des permanences (de semaine, de week-end, de nuit) qui s'enchaînent à un rythme variable suivant la taille de la juridiction, le nombre de substituts et l'organisation propre à chaque parquet.

Les permanences de nuit et de week-end effectuées à domicile ne sont pas assimilables à des périodes de travail effectif au sens de l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature (*«temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles»*), mais à des périodes d'astreintes, définies par l'article 5 comme celles où *«l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif»*.

Ainsi lorsque, suivant l'organisation du service, un substitut enchaîne sans interruption une permanence de week-end avec son service normal, ou lorsqu'il cumule pendant une semaine son service normal de jour avec une permanence de nuit, au cours de laquelle il est réveillé par plusieurs appels quotidiens, la durée de ces «interventions» (a fortiori si elles donnent lieu à

des déplacements au tribunal ou ailleurs) doit être prise en compte pour s'assurer que son horaire journalier et hebdomadaire respecte les prescriptions européennes en matière de temps de travail.

En effet la directive n° 2003-88 du 4 novembre 2003 (actualisant la directive n° 93-104 du 23 novembre 1993), qui «*fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail*», concerne «*tous les secteurs d'activités, privés ou publics*». Elle s'applique “*a) aux périodes minimales de repos journalier, de repos hebdomadaire et de congé annuel ainsi qu’au temps de pause et à la durée maximale hebdomadaire du travail et b) à certains aspects du travail de nuit, du travail posté et du rythme de travail*” (article 1).

Il est précisé dans son préambule qu'en vue d'assurer leur sécurité et leur santé, tous les travailleurs doivent bénéficier de périodes minimales de repos – notamment journalier et hebdomadaire – ainsi que de périodes de pause adéquates, et que la durée de la semaine de travail doit être plafonnée; que des études ayant “*démontré que l'organisme humain est plus sensible pendant la nuit aux perturbations environnementales et à certaines formes pénibles d'organisation du travail, et que de longues périodes de travail de nuit sont préjudiciables à la santé des travailleurs et peuvent compromettre leur sécurité au travail*”, diverses mesures spécifiques doivent être prises en faveur des travailleurs de nuit, à commencer par une limitation de la durée du travail de nuit; qu'ils doivent bénéficier «d'une évaluation gratuite de leur santé préalablement à leur affectation et à intervalles réguliers par la suite et que, s'ils souffrent de problèmes de santé, ils soient transférés dans la mesure du possible au travail de jour pour lequel ils sont aptes»; que les services et moyens de protection et de prévention concernant ces travailleurs doivent être organisés et fonctionner d'une façon efficace.

Aux termes de l'article 3 (repos journalier): “*les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de 24 h, d'une période minimale de repos de 11 heures consécutives*”.

Aux termes de l'article 6 (durée maximale hebdomadaire de travail): “*Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs:*

- 1) *la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux,*
- 2) *la durée moyenne de travail pour chaque période de 7 jours n'excède pas 48 heures, y compris les heures supplémentaires”;*

Aux termes de l'article 5 (repos hebdomadaire): *«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de sept jours, d'une période minimale de repos sans interruption de vingt-quatre heures auxquelles s'ajoutent les onze heures de repos journalier prévues à l'article 3.*

Si des conditions objectives, techniques ou d'organisation du travail le justifient, une période minimale de repos de vingt-quatre heures pourra être retenue».

L'article 8 de la directive (durée du travail de nuit) impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires *“pour que le temps de travail normal des travailleurs de nuit ne dépasse pas 8 heures en moyenne par période de 24 heures”.*

La directive n° 93-104 a été transposée, en ce qui concerne la fonction publique, par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, dont l'article 3 dispose:

«I.-L'organisation du travail doit respecter les garanties minimales ci-après définies.

La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures.

La durée quotidienne du travail ne peut excéder dix heures.

Les agents bénéficient d'un repos minimum quotidien de onze heures.

L'amplitude maximale de la journée de travail est fixée à douze heures.

Le travail de nuit comprend au moins la période comprise entre 22 heures et 5 heures ou une autre période de sept heures consécutives comprise entre 22 heures et 7 heures.

Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes.

II.-Il ne peut être dérogé aux règles énoncées au I que dans les cas et conditions ci-après :

a) Lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité d'hygiène et de sécurité le cas échéant, du comité technique ministériel et du Conseil supérieur de la fonction publique, qui détermine les contreparties accordées aux catégories d'agents concernés ;

b) Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent».

Sous le titre «Définitions», l'article 2 de la directive européenne n°2003-88 énonce: *«Aux fins de la présente directive, on entend par:*

1) 'temps de travail': toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales,

2) 'période de repos': toute période qui n'est pas du temps de travail,

3) 'période nocturne': toute période d'au moins 7 h, telle que définie par la législation nationale, comprenant en tout cas l'intervalle compris entre 24 h et 5 h,

4) 'travailleur de nuit':

a) d'une part, tout travailleur qui accomplit durant la période nocturne au moins 3 h de son temps de travail journalier accomplies normalement,

b) d'une part, tout travailleur qui est susceptible d'accomplir, durant la période nocturne, une certaine partie de son temps de travail annuel, définie suivant le choix de l'Etat membre concerné:

> par la législation nationale, après consultation des partenaires sociaux, ou

> par des conventions collectives ou accords conclus entre partenaires sociaux au niveau national ou régional».

La dichotomie temps de travail /période de repos ne laisse pas place aux périodes intermédiaires prévues dans le droit français, telles que les astreintes et temps d'équivalence. Cette conception communautaire binaire a été consacrée par la Cour de Justice de l'Union Européenne dans des arrêts *SIMAP* du 3 octobre 2000, *JAEGER* du 9 septembre 2003, *PFEIFFER* du 5 octobre 2004 et *DELLAS* du 1^{er} décembre 2005.

Dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir introduit par M. DELLAS et par diverses organisations syndicales, tendant à l'annulation du décret n° 2001-1384 du 31 décembre 2001 instituant un régime d'équivalence dans les établissements sociaux et médico-sociaux privés à but non lucratif, la Cour de Justice des Communautés Européennes a rendu sur question préjudicielle du Conseil d'Etat français un arrêt *DELLAS* du 1^{er} décembre 2005 aux termes duquel: *“La directive n° 93/104/CE [...] s'oppose à la réglementation d'un Etat membre qui, s'agissant des services de garde que les travailleurs de certains établissements sociaux et médico-sociaux accomplissent selon le régime de la présence physique sur le lieu même du travail, prévoit pour les besoins du décompte du temps de travail effectif un système d'équivalence, tel que celui en cause au principal, lorsque le respect de l'intégralité des*

prescriptions minimales édictées par cette directive en vue de protéger de manière efficace la santé et la sécurité des travailleurs n'est pas assuré".

La décision de renvoi et les observations des parties faisant état de l'incidence du régime d'équivalence incriminé, non seulement sur l'horaire de travail des salariés concernés, mais également sur le niveau de leur rémunération, la Cour a rappelé *"qu'il ressort tant de la finalité que du libellé même des dispositions de la directive 93/104 qu'elle ne trouve pas à s'appliquer à la rémunération des travailleurs"*, mais *"qu'elle a pour objet de fixer des prescriptions minimales destinées à améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs par un rapprochement des réglementations nationales concernant notamment la durée du temps de travail"*; que, si *"l'article 15 de la directive 93/104 permet expressément l'application ou l'introduction de dispositions nationales plus favorables à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs"*, l'application de telles dispositions nationales ne fait pas disparaître *"l'obligation pour les États membres de garantir le respect de chacune des prescriptions minimales édictées par cette directive"*; qu'en l'espèce le gouvernement français avait *"lui-même reconnu lors de l'audience, en réponse à une question posée par la Cour, que le mode de computation des services de garde dans le cadre du régime d'équivalence en cause au principal est de nature à imposer au travailleur concerné un temps de travail global pouvant atteindre, voire même dépasser, 60 heures par semaine"*, durée excédant *"manifestement la durée maximale hebdomadaire de travail qui est fixée à 48 heures en vertu de l'article 6, point 2, de ladite directive"*.

Dans le Plan d'action pour le ministère public, il est envisagé d'adapter les indemnités d'astreinte à la réalité des charges (point 3-3) et, pour ce faire, d'*«établir (pour les magistrats du parquet et du siège) une différenciation entre l'astreinte à domicile et l'astreinte nécessitant un déplacement (au tribunal notamment) qui justifie une revalorisation»*. Selon la jurisprudence européenne, cette compensation pécuniaire ne dispense pas l'Etat français de veiller, dans l'organisation du service public de la Justice, au respect des *«prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail»* prévues par la directive 2003-88 en comptant l'intégralité des périodes de travail des magistrats du parquet et en les faisant bénéficier des temps de repos quotidien et hebdomadaire correspondants.