

La fin du juge d'instruction

Le ministre Koen Geens a reçu un rapport d'experts qui préconise de confier l'enquête pénale uniquement au parquet.

Pour l'opinion publique, le juge d'instruction bénéficie d'une grande reconnaissance. Symbole de l'indépendance, personnage clé dans certaines affaires qui ont marqué le pays... Pourtant, la fonction devrait bientôt disparaître. C'est en tout cas ce que préconisent quatre experts dans un rapport « Jalons pour un nouveau Code

de procédure pénale » qu'ils viennent de remettre au ministre de la Justice Koen Geens (CD&V) et que *Le Soir* a pu consulter.

Pour eux, le juge d'instruction cumule les fonctions « d'enquêteur et d'un juge » qui ne lui permettent pas de prétendre à une « parfaite neutralité » (il doit émettre des hypothèses) et n'offrent pas « toutes les apparences

de l'impartialité ». Ils veulent donc « instaurer une procédure d'enquête unique dans laquelle toutes les investigations pénales prendraient la forme d'une enquête conduite par le parquet ». Si la disparition du juge d'instruction est sans doute la recommandation la plus spectaculaire, d'autres aspects de la réforme sont particulièrement novateurs.

Les experts proposent d'imposer des quotas de détentions préventives par arrondissement judiciaire. Dans les cas où le nombre maximum est atteint, les juges ne pourraient plus décerner de nouveaux mandats d'arrêts, sauf à libérer des détenus. ■

Les juges d'instruction voués à disparaître

► Le rapport remis au ministre de la Justice recommande de confier exclusivement l'enquête pénale au parquet.

► La fonction de juge d'instruction disparaît.

Le rapport « Jalons pour un nouveau Code de procédure pénale », remis au ministre de la Justice Koen Geens par les quatre experts de la commission de Réforme de la procédure pénale nommés fin 2015, préconise la disparition du juge d'instruction et recommande l'instauration d'un système de « quotas » qui alloueraient à chaque arrondissement judiciaire un nombre de places défini pour incarcérer les détenus en détention préventive (lire par ailleurs).

Marie-Aude Beernaert, professeure à l'UCL, Yves Liégeois, premier avocat général à la cour d'appel d'Anvers, Laurent Kennes, avocat et professeur à l'ULB et Philip Traest, avocat et professeur à l'Université de Gand (UGent), entendent procéder, comme le souhaite le ministre et le gouvernement, à une réécriture en profondeur du Code d'instruction criminelle (son socle est le code napoléonien de 1808) afin d'en « moderniser les règles, restaurer leur cohérence et les rendre compréhensibles par tous, justiciables comme professionnels du droit ». Le ministre de

la Justice Koen Geens a indiqué qu'il « tiendrait compte de ce rapport » dont l'aboutissement législatif devrait se concrétiser en 2018.

« Maigret et Salomon »

Les auteurs du rapport constatent que le juge d'instruction « bénéficie d'une grande reconnaissance dans l'opinion publique qui le considère comme un symbole d'indépendance ». Mais, soulignent-ils, il cumule les fonctions « d'enquêteur et d'un juge » (« à la fois Maigret et Salomon », selon l'expression de Robert Badinter) qui ne lui permettent pas de prétendre à une « parfaite neutralité » (il doit émettre des hypothèses) et n'offrent pas « toutes les apparences de l'impartialité ».

Ces constats les inclinent à proposer de « supprimer la phase d'instruction telle qu'elle existe actuellement et d'instaurer une procédure d'enquête unique dans laquelle toutes les investigations pénales prendraient la forme d'une enquête conduite par le parquet ». Les magistrats du parquet seraient dotés « d'un cabinet » et suivraient l'enquête de bout en bout.

Le nouveau Code d'instruction criminelle prévoirait, qu'eux aussi, à l'instar de l'actuel juge d'instruction, seraient tenus de mener leur « information (judiciaire) à charge et à décharge ». « Etant partie au procès pénal, le parquet ne peut évidemment pas être considéré comme une instance impartiale », notent les auteurs. Ils

prévoient donc d'externaliser le contrôle de l'enquête du parquet par l'instauration d'un « juge de l'enquête » exerçant une « réelle surveillance sur la célérité, l'équilibre et l'exhaustivité de l'enquête dirigée par le parquet ». Il serait placé en « juste distance » : « Ni trop près pour ne pas être aveuglé, ni trop loin pour ne pas être aveugle. » Ce magistrat exercerait des fonctions de « juge de l'instruction » et non plus de « juge d'instruction ». Il demeurerait maître du placement en détention préventive sur réquisitions du magistrat du parquet, endossant ainsi un rôle similaire à celui du « juge des libertés » du système français. Une décision de privation de liberté serait soumise à un contrôle de légalité dans les cinq jours devant la chambre du conseil.

Les auteurs du rapport préconisent une atténuation considérable du caractère secret de la désormais « information judiciaire ». Le droit d'accès au dossier serait ainsi conféré « automatiquement après un délai de six mois à compter du premier devoir d'enquête », quitte à ce que le parquet puisse obtenir par voie de recours (contestable par la victime ou le suspect) une prolongation de la phase secrète auprès du « juge de l'enquête ». Ce magistrat serait aussi l'arbitre de l'octroi de devoirs complémentaires qu'il pourrait ordonner d'initiative à raison de sa fonction de « scrutateur » de l'enquête me-

née par le parquet.

Les auteurs du rapport soulignent que cette réforme envisagée se traduirait par un renforcement nécessaire des parquets,

tant en moyens qu'en personnel, et impliquerait une amélioration effective de l'aide juridique tant le contradictoire renforcé, s'il veut être effectif, mobilisera durant la durée de l'enquête des moyens de défense que les plus démunis (l'essentiel de la clientèle pénale) ne pourront pas assumer complètement.

Injonctions aux enquêteurs ?

La commission recommande également l'abandon du « règlement de la procédure » (devant la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation), considéré comme chronophage et se traduisant souvent par un « procès avant le procès ». A la fin de l'information judiciaire, le parquet serait habilité à « proposer un règlement extrajudiciaire (transaction ou médiation), renoncer aux poursuites ou renvoyer en jugement ».

En cas de décision de renvoi, il devra communiquer son projet de réquisitoire au suspect et lui donner un droit d'accès au dossier permettant de solliciter d'éventuels devoirs complémentaires. Si le parquet décide de ne pas poursuivre un suspect, la victime aura le droit de contester cette décision devant le juge de l'enquête ou la chambre des mises en accusation qui conserveront, dans ce cas, le pouvoir de renvoyer une personne

suspectée devant la juridiction de fond.

Les auteurs du rapport, enfin, n'éluent pas la question de l'indépendance du ministère public, metteur en œuvre des politiques criminelles. « *La question s'est posée de savoir si le juge de l'enquête*

et/ou la chambre des mises en accusation pourraient ordonner des devoirs au ministère public. » Ils estiment que la question est « *plutôt théorique* », tant la non-exécution de ces devoirs « *risque de lourdement hypothéquer le dossier pour la suite de la procé-*

sure », ce qui serait contraire aux intérêts de la partie poursuivante. Mais ils envisagent une alternative : « *Donner au juge de l'enquête et à la chambre des mises en accusation le pouvoir de contourner le parquet en les autorisant à*

requérir la force publique et à donner des injonctions directement aux enquêteurs. » Si cette alternative devait un jour se concrétiser, ce serait catastrophique pour la crédibilité de la réforme... ■

MARC METDEPENNINGEN

mandats d'arrêt Un système de quotas de places disponibles pour la détention préventive

Les auteurs de la commission constatent que la détention préventive demeure « *un sujet de colloques* » et d'indignation récurrent sans qu'au fil des années des solutions concrètes aient été mises en œuvre. La détention préventive produit 31,02 % de la population carcérale et contribue à handicaper, par la surpopulation qu'elle génère dans les établissements pénitentiaires, le respect de conditions de vie décentes et les processus de réinsertion des détenus condamnés. Au-delà de ces considérations d'hôtellerie pénitentiaire, la commission rappelle les fondements de la privation de liberté qui ne peut en aucun cas, comme le rappelait le ministre de la Justice Koen Geens dans son plan stratégique « *Justice* », constituer une peine avant la peine ou une mesure de présumé innocent. Elle rappelle les considérations émises naguère à ce sujet par Damien Vandermeersch, professeur à l'UCL et avocat général à la Cour de cassation, qui constatait que malgré la modification des règles devant l'appréciation, au cas par cas, des magistrats, « *il s'agit avant tout d'une appréciation singulière dictée par la subjectivité (dont) le curseur se replace rapidement au même endroit nonobstant les modifications légales intervenues* ». « *La problématique nécessite donc une approche globale* », écrivait-il.

Cette « *approche globale* », proposent les auteurs du rapport, pourrait consister « *à imposer des quotas, c'est-à-dire un nombre maximum de personnes détenues préventivement par arrondissement judiciaire* ». Quand le nombre maximum de détenus en préventive sera atteint dans l'arrondissement, les juges (dans la réforme, les

« *juges de l'enquête* », à la demande du parquet) ne pourront plus décerner de mandats d'arrêt, sauf dérogations dans des situations exceptionnelles. Ils n'auraient d'autre choix que de libérer des détenus en préventive précédemment incarcérés pour faire place à des suspects évalués comme représentant un danger supérieur pour la sécurité publique, un risque majoré de se soustraire aux poursuites ou d'entraver le cours de l'enquête.

Les étrangers, SDF ou isolés ne pourraient bénéficier techniquement d'un bracelet électronique

Les auteurs plaident également pour une réforme du système de détention préventive sous bracelet électronique (peu usité), plus contraignant (assignation à domicile fixe) que celui qui permet aux condamnés d'avoir une « *occupation journalière utile* » (travail, formation, etc.).

Le caractère exceptionnel de la détention préventive serait ainsi consacré par le recours à cette solution, qualifiée de « *radicale* » par les auteurs du rapport. Cette solution se heurte cependant à certaines contraintes. D'abord en équité : la légitimité d'une détention préventive ne serait plus uniquement liée au concept actuel d'absolue nécessité mais serait conditionnée par la disponibilité (aléatoire aussi dans le temps) de places dans le quota de chaque arrondissement judiciaire. Elle porte en elle des discriminations sociales : les étrangers, sans domicile fixe ou isolés, ne pourraient bénéficier techniquement d'un bracelet électronique.

Ce système de quotas s'inspire des pratiques hollandaises. ■

MARC METDEPENNINGEN

maisons de justice Madrane met de l'ordre dans le secteur de l'aide au justiciable

Le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a approuvé mercredi un avant-projet de décret réformant l'aide au justiciable. La mesure vise à harmoniser le secteur et le système d'octroi de subventions aux associations qui gravitent autour des établissements pénitentiaires et des maisons de justice.

Suite à la sixième réforme de l'État, les compétences en matière d'aide aux victimes et aux détenus – aide juridique de première ligne, gestion des espaces rencontres et peines alternatives – ont été regroupées au sein de l'administration générale des maisons de justice. Problème : ces différents organismes, qui relevaient jusque-là de la compétence du fédéral, de la Région wallonne, de la Cocof ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles, étaient soumis à des réglementations très différentes. Il fallait harmoniser toutes ces situations et apporter une certaine homogénéité au secteur. « Je voulais profiter de la 6^e réforme de l'État

pour recréer quelque chose de cohérent en regroupant l'ensemble des compétences et améliorer la politique d'accompagnement des victimes, des auteurs ou des personnes

qui ne sont ni des victimes, ni des auteurs mais qui sont confrontés à l'appareil judiciaire », retrace Rachid Madrane. « L'objectif était également de créer des synergies entre ce qui se passait intra-muros et extra-muros », ajoute le ministre en charge de l'Aide à la jeunesse et qui a la tutelle sur les maisons de justice.

Le texte, qui pourrait entrer en vigueur dès janvier 2017, organise la prise en charge des justiciables autour de 6 missions, lesquelles ne sont plus définies en fonction des acteurs mais bien des bénéficiaires. Il s'agit de l'aide juridique, sociale, psychologique, l'aide aux liens (tout ce qui vise à créer, maintenir ou restaurer des liens entre les personnes), à la communication et, enfin, l'accompagnement à la mise en œuvre et au

suivi des décisions judiciaires. Dorénavant, les « partenaires » ne se verront plus attribuer des subventions proportionnelles au nombre de dossiers qu'ils traitent et d'équivalents temps pleins mais bien en fonction du nombre de services qu'ils proposent.

Une mise en réseau des services qui implique des synergies entre des associations qui ont tendance à travailler en solo, alors

qu'elles traitent parfois des dossiers relatifs au même justiciable. Une refonte qui n'entraînera aucune perte d'emploi, ni restriction budgétaire (on ne touche pas aux 18 millions), promet le ministre.

Autre nouveauté : la création de trois espaces de concertation, trois commissions (thématique, d'arrondissement et des partenaires) chargées de mener à bien les partenariats et de veiller à la bonne exécution des missions. ■

LUDIVINE PONCIAU

MONOPOLE DES POURSUITES

Plainte et constitution de partie civile : stop

Les experts de la Commission entendent « limiter drastiquement » la mise en action de l'action publique par voie de « plainte avec constitution de partie civile ». Ils estiment qu'il s'agit là d'un « pouvoir trop important entre les mains de personnes privées ». Ils relèvent que le monopole des poursuites appartient au ministère public et que ces procédures, qui contraignent les juges à instruire, concernent parfois des « faits relativement insignifiants » ou présentant « un caractère civil prédominant ». Ces actions présentent en outre un taux de succès faible : 46,54 % des cas se soldent par un non-lieu, contre 13,72 % pour les instructions ouvertes sur initiative des parquets. Pour les experts, la victime doit « se joindre à l'action pénale intentée par le parquet pour solliciter une indemnisation ». Ils qualifient ce choix de « politique » et soulignent l'incidence qu'il pourrait avoir sur certaines procédures (harcèlement, droit pénal médical, concurrence, etc.). Ils suggèrent de réformer le Code judiciaire en attribuant des pouvoirs de recherche plus coercitifs « de manière à garantir le droit à la preuve des parties ».

M.M.

ENTENDRE LES TÉMOINS

Plaidoyer pour un retour d'une dose d'oralité

Les experts recommandent d'aboutir à la suppression effective de la cour d'assises, vidée progressivement de sa substance par la voie de la correctionnalisation la plus large. Ils préconisent la création de chambres criminelles à trois juges, avec audition (enregistrée pour éviter la répétition en appel) des principaux témoins et experts. Les experts rompent une lance, plus généralement, en faveur de l'oralité des débats qui est « un atout majeur » dans le débat contradictoire, y compris devant les juridictions correctionnelles. Les experts estiment que « le juge de fond devrait donc plus aisément entendre les experts et les témoins clefs, et permettre aux parties de porter la contradiction devant lui en posant des questions ». Cette perte de qualité par l'abandon de l'oralité lors de l'examen d'affaires désormais correctionnalisées a été dénoncée à plusieurs reprises. Le ministre Geens a promis le 6 juillet dernier, devant la commission de la Justice de la Chambre, une évaluation de la nouvelle procédure.

M.M.

JURIDICTIONS D'INSTRUCTION

Chambres du conseil et des mises au ralenti

La suppression du « règlement de la procédure » repose notamment, pour les experts de la commission, sur le fait que cette phase ultime avant renvoi devant la juridiction de fond ralentit considérablement le traitement des affaires. Le débat sur la régularité des preuves se répète le plus souvent devant la juridiction de fond. La vérification de l'existence de charges suffisantes pour justifier le renvoi est « à bien des égards redondante par rapport à l'examen des preuves par la juridiction de jugement ».

Les chambres de l'instruction sont donc appelées à voir leur rôle limité. La chambre du conseil ne serait plus ainsi prévue que pour contrôler, dans les cinq jours, la légalité du mandat d'arrêt délivré par le « juge de l'enquête » qui en assurera le renouvellement. Elle sera également compétente pour des questions d'entraide judiciaire internationale. La chambre des mises en accusation interviendra en appel sur les décisions (supra) de la chambre du conseil et sur appel de la victime en cas de contestation du refus du parquet de ne pas poursuivre un suspect.

M.M.