



N° 2378

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juin 2005.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*sur la mise en **application de la loi n° 2004-204** du 9 mars 2004  
portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-Luc WARSMANN,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE ORGANISEE : DES DISPOSITIONS EFFICACES DEVANT BENEFICIER DE MOYENS RENFORCES</b> .....	7
A. DES INSTRUMENTS PROCEDURAUX PERFORMANTS MAIS DEVANT ETRE COMPLETES.....	7
1. Des procédures d'enquête spécifiques.....	7
2. ... qui doivent être complétées.....	11
B. UNE MISE EN PLACE PROGRESSIVE MAIS INEGALE DES JURIDICTIONS INTER-REGIONALES SPECIALISEES (JIRS).....	17
1. Un nombre d'affaires en forte augmentation mais des pratiques diversifiées	17
2. Des cartes judiciaires et policières discordantes.....	22
C. LE DEFI DES FRAIS DE JUSTICE.....	26
1. Une augmentation spectaculaire des frais de justice.....	26
2. Les conséquences mésestimées de la LOLF : des crédits évaluatifs aux crédits limitatifs.....	29
<b>II. — QUEL AVENIR POUR LE « PLAIDER COUPABLE » ?</b> .....	31
A. UNE PROCEDURE EN VOIE DE GENERALISATION EN DEPIT DE PRATIQUES HETEROGENES.....	31
B. VERS UNE CLARIFICATION LEGISLATIVE ?.....	34
<b>III. — L'ENTREE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS RELATIVES A L'APPLICATION DES PEINES</b> .....	36
A. UN ACCOMPAGNEMENT REGLEMENTAIRE SATISFAISANT.....	37
B. LE BILAN CONTRASTE DU « SAS » DE SORTIE DE DETENTION.....	38
C. L'EXECUTION ET L'APPLICATION DES PEINES SONT-ELLES UNE REELLE PRIORITE ?.....	42
D. UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS.....	46

<b>IV. — DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....	48
A. LE FICHIER JUDICIAIRE NATIONAL AUTOMATISE DES AUTEURS D'INFRACTIONS SEXUELLES (FIJAIS) : VERS UN FICHIER OPERATIONNEL CET ETE .....	48
B. DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA COUR D'ASSISES DEVANT ETRE PRECISEES .....	50
C. LA MISE EN ŒUVRE REUSSIE DES DISPOSITIONS REPRIMANT LES POLLUTIONS MARITIMES.....	51
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 55
 <b>ANNEXE</b> : tableau de suivi des textes d'application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.....	 61
 <b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	 67
 <b>DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR</b> .....	 71

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 1<sup>er</sup> janvier dernier, la majeure partie des dispositions de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004<sup>(1)</sup> relatives à l'application des peines entrain en vigueur. Introduites à l'initiative de votre rapporteur et mettant en œuvre les propositions du rapport remis au garde des Sceaux sur l'exécution des courtes peines d'emprisonnement et les alternatives à l'incarcération<sup>(2)</sup>, ces dispositions parachèvent la juridictionnalisation de l'application des peines, renforcent les missions du juge de l'application des peines, réforment l'organisation judiciaire afférente tout en améliorant la prise en considération des droits des victimes.

Dès lors, le présent rapport a pour premier objet de s'assurer que les textes réglementaires et circulaires nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions ont été publiés dans un délai de six mois à compter de leur entrée en vigueur comme le prévoit l'article 86 (8°) de notre Règlement. Toutefois, au-delà de la recension de ces textes, ce rapport dresse également un état des lieux précis des pratiques judiciaires en cette matière ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées par les différents acteurs concernés, qu'il s'agisse des magistrats, des greffiers ou des membres des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Par ailleurs, votre rapporteur a également tenu à s'assurer que les textes d'application ayant fait défaut au moment de la présentation du précédent rapport sur l'application de la loi du 9 mars 2004<sup>(3)</sup>, avaient été publiés au *Journal officiel* de la République entre-temps ou, dans le cas contraire, en faire état tout en explicitant les raisons de ces dysfonctionnements. D'ores et déjà, il convient de souligner que sur les 28 textes réglementaires nécessaires à l'application de la loi, 23 ont été publiés.

L'exercice de ce « droit de suite » justifie également qu'un nouveau bilan de l'activité des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) compétentes en matière d'enquête et de jugement des faits relevant de la criminalité organisée au sens de la loi soit établi. À cet égard, votre rapporteur se doit d'ores et déjà de souligner, à l'unisson de l'ensemble des déclarations faites par les acteurs de la chaîne pénale concernés, que, si les JIRS connaissent une montée en puissance incontestable du nombre des affaires traitées, il importe cependant que celles-ci soient jugées dans des délais raisonnables et, partant, que les capacités d'audiencement de ces juridictions soient suffisantes.

---

(1) *Portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.*

(2) *Rapport remis au garde des Sceaux le 28 avril 2003.*

(3) *Rapport n° 1953 du 24 novembre 2004.*

Dans ce cadre, votre rapporteur a procédé avec méthode et pragmatisme. Méthode tout d'abord, puisque l'ensemble des personnalités ou responsables des organismes professionnels de magistrats, d'avocats ou de policiers reçus par notre commission à l'occasion des travaux préparatoires qu'elle avait menés lors des deux lectures du projet de loi, l'ont été à nouveau. Ce faisant, un an après sa publication, ces personnes ont été en mesure de faire part de leur analyse de l'application de la loi du 9 mars 2004, de ses réussites mais aussi des obstacles qu'elle pouvait rencontrer.

Pragmatisme ensuite, puisque, au-delà de ces 30 auditions, votre rapporteur s'est rendu dans différentes juridictions, les unes étant le siège d'une JIRS à l'instar des tribunaux de grande instance de Paris, Marseille et Lille, les autres étant, selon les cas, spécialisées en matière de jugement des pollutions maritimes (Brest) ou encore confrontées à des situations particulières liées à l'existence d'un important établissement pénitentiaire dans leur ressort (Évry) ou résultant du volume d'affaires traitées et des spécificités de la population pénale qui y est prise en charge (Bobigny).

Compte tenu de ces investigations et de la diversité des dispositions de la loi du 9 mars 2004, plusieurs imperfections juridiques ont été constatées et mériteraient d'être corrigées. C'est pourquoi, le présent rapport, à l'instar du précédent<sup>(1)</sup>, émet plusieurs nouvelles recommandations d'ordre législatif en ce sens.

---

(1) Ces préconisations ont d'ailleurs été suivies d'effet puisque le Sénat a complété en ce sens la proposition de loi sur le traitement de la récidive lors de son examen en première lecture en les regroupant dans un article 15 quater nouveau.

## I. — LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE ORGANISEE : DES DISPOSITIONS EFFICACES DEVANT BENEFICIER DE MOYENS RENFORCES

### A. DES INSTRUMENTS PROCEDURAUX PERFORMANTS MAIS DEVANT ETRE COMPLETES

#### 1. Des procédures d'enquête spécifiques...

Au titre de l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la loi du 9 mars 2004 introduit dans le code de procédure pénale de nombreuses dispositions spécifiques aux enquêtes portant sur des faits relevant de la criminalité organisée limitativement définie à l'article 706-73 dudit code.

En effet, parce que ces affaires sont complexes, commises sur un ressort territorial étendu, voire international, elles requièrent la mise en œuvre de moyens d'investigation performants. Sans que le présent rapport soit le lieu de les présenter de façon exhaustive, on rappellera, succinctement, que la loi du 9 mars autorise :

— *la conduite d'opérations d'infiltration* des réseaux criminels par un officier ou un agent de police judiciaire spécialement habilité (articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale). Rappelons que l'opération d'infiltration peut être mise en œuvre soit dans le cadre de l'enquête, à la demande du procureur de la République et sous son contrôle, soit dans le cadre de l'information judiciaire à la demande et sous le contrôle du juge d'instruction ;

— *le placement en garde à vue jusqu'à 96 heures* d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction relevant de la criminalité organisée (article 706-88 du code de procédure pénale). Toutefois, à l'issue des premières 48 heures de la mesure, les deux prolongations de 24 heures <sup>(1)</sup> chacune de la garde à vue doivent être autorisées par une décision écrite et motivée, soit à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention (JLD), soit par le juge d'instruction ;

— *la mise en œuvre « d'écoutes téléphoniques » dans le cadre de l'enquête de flagrance ou préliminaire*, à la requête du procureur de la République mais sur autorisation du JLD saisi à cette fin (article 706-95) ;

— *la perquisition, dans le cadre de l'enquête de flagrance, entre 21 heures et 6 heures du matin au domicile* des suspects si le juge des libertés et

---

(1) Rappelons cependant que si la durée prévisible des investigations restant à réaliser le justifie, le juge des libertés et de la détention ou le juge d'instruction peuvent décider que la garde à vue fera l'objet d'une seule prolongation supplémentaire de 48 heures.

de la détention l'autorise après avoir été saisi à cette fin par le procureur de la République (article 706-89). En outre, et dans le cadre de l'enquête préliminaire, des perquisitions peuvent également être autorisées selon les mêmes modalités si les lieux concernés ne sont pas des locaux d'habitation (article 706-90).

S'agissant de l'obligation de recueillir le consentement de la personne chez laquelle la perquisition se déroule dans le cadre de l'enquête préliminaire, il convient de rappeler ici que l'article 76 du code de procédure pénale, modifié par l'article 14 de la loi du 9 mars, assouplit la portée de cette exigence en prévoyant que, si les nécessités de l'enquête relative à un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans l'exigent, le JLD peut, à la requête du procureur de la République, décider que la perquisition se fera sans l'assentiment de la personne ;

— *la sonorisation*, qui consiste à mettre en place « *un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement de l'intéressé, la captation, la fixation la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés* » (article 706-96). Toutefois, le recours à cette procédure est réservé au cadre de l'information judiciaire et doit être autorisé par le JLD si la pose des instruments techniques requis concerne un lieu d'habitation et doit se dérouler entre 21 heures et 6 heures du matin.

On le voit, les mesures d'investigation les plus intrusives doivent être autorisées par un juge du siège, en l'occurrence le juge des libertés et de la détention, ce qui conforte son rôle et ses missions au sein de notre procédure pénale.

Ainsi, selon les données communiquées à votre rapporteur par les services de la Chancellerie, au cours du premier trimestre 2005, les JLD ont autorisé, dans le cadre d'affaires relevant de la criminalité organisée, la prolongation de la garde à vue au-delà des 48 heures de droit commun à 429 reprises, contre 366 au cours du dernier trimestre 2004, dont 4 dans le cadre de procédures impliquant des mineurs (12 au trimestre précédant).

S'agissant des perquisitions de jour nécessitant une ordonnance du JLD, à savoir celles menées dans le cadre de l'enquête préliminaire sans le consentement de la personne concernée, elles ont été au nombre de 192 au cours de la même période contre 169 lors du dernier trimestre 2004. En revanche, les perquisitions de nuit autorisées par le JLD ont été peu nombreuses, de l'ordre d'une vingtaine<sup>(1)</sup>.

En ce qui concerne les « écoutes téléphoniques » ordonnées par le JLD à la demande du procureur de la République, elles ont atteint le nombre de 400 au cours des trois premiers mois de cette année alors qu'elles n'étaient que 183 au cours du précédent trimestre, ce qui témoigne de leur très fréquente utilisation et,

---

(1) 25 au premier trimestre 2005 contre 20 au cours du dernier trimestre 2004.

partant, de leur utilité pour les enquêtes en matière de criminalité organisée. Le tableau suivant récapitule ces informations.

**ORDONNANCES PRISES PAR LES JUGES DES LIBERTES ET DE LA DETENTION  
EN APPLICATION DES NOUVELLES COMPETENCES ATTRIBUEES  
PAR LA LOI DU 9 MARS 2004**

Ordonnances prises par les JLD	Dernier trimestre 2004	Premier trimestre 2005
Prolongations de Garde à vue (GAV). Criminalité organisée. Majeurs	354	425
Prolongations de GAV. Criminalité organisée. Mineurs	12	4
Prolongations de GAV. Criminalité organisée. Total	366	429
Perquisitions de jour	169	192
Perquisitions de nuit	20	25
Interceptions téléphoniques au cours d'une enquête sur des faits de criminalité organisée	183	400
Sonorisations	1	2

En ce qui concerne les infiltrations des réseaux criminels, une seule procédure a été mise en œuvre, avec succès, sur le fondement des articles 706-81 et suivants du code de procédure pénale et a permis de démanteler une filière importante de trafiquants de produits stupéfiants grâce à l'arrestation de plusieurs responsables du réseau criminel, la saisie d'importantes quantités de drogue et de plusieurs centaines de milliers d'euros.

Pour leur part, les services de la direction des douanes, qui peuvent procéder à des infiltrations sur le fondement des dispositions du II de l'article 67 *bis* du code des douanes, ont également mené à terme une opération de cette nature. En outre, ces mêmes services peuvent<sup>(1)</sup>, afin de constater les délits douaniers, et si la peine encourue est égale ou supérieure à deux années d'emprisonnement, procéder à des opérations de surveillance sur l'ensemble du territoire des personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de les soupçonner d'en être les auteurs. Dans ce cadre, et selon les informations communiquées à votre rapporteur, 131 opérations de surveillance ont été menées avec succès et ont porté, dans 33 % des cas, sur des produits stupéfiants, dans 28 % des cas, sur des cigarettes, dans 20 % des affaires, sur des médicaments et dans 19 % des cas, sur des produits contrefaits. En revanche, en raison de leur caractère déconcentré au niveau de chaque parquet, votre rapporteur n'a pas obtenu de données statistiques sur les opérations de surveillance menées par les officiers de police judiciaire (OPJ) en application des dispositions de l'article 706-80 du code de procédure pénale.

---

(1) Sur le fondement des dispositions du paragraphe I de l'article 67 *bis* du code des douanes.

**UNE CONSÉQUENCE JURIDIQUE INATTENDUE DE LA LOI DU 9 MARS :  
LA DISPARITION DU « COUP D'ACHAT »**

En introduisant les articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale, la loi du 9 mars 2004 a déterminé avec précision le cadre juridique autorisant la mise en œuvre des opérations d'infiltrations qu'elle a assorti d'un encadrement judiciaire strict. En faisant le choix d'une procédure dite « ouverte », la loi a, en conséquence, supprimé l'ancien article 706-32 qui autorisait, la conduite d'opérations d'infiltrations pour les seules enquêtes en matière de trafic de stupéfiants.

Outre les opérations d'infiltrations, l'ancien article 706-32 permettait aux services de police, dans le cadre de la lutte contre les petits trafics de stupéfiants, de procéder ponctuellement à des opérations d'achat pour remonter la filière jusqu'au vendeur ou pour caractériser pénalement le trafic.

Or, la procédure prévue par les articles 706-81 et suivants du code de procédure pénale réserve la mise en œuvre de l'opération d'infiltration à des officiers ou des agents de police judiciaire spécialement habilités placés sous le contrôle du magistrat ayant ordonné cette mesure. En outre, comme le précise l'article D. 15-1-1 du code de procédure pénale, introduit par le décret n° 2004-1026 du 29 septembre 2004, il appartient au service interministériel d'assistance technique (SIAT), créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire, de former, d'assister et de centraliser les informations sur les opérations d'infiltrations. S'agissant de l'habilitation des officiers ou des agents de police judiciaire ayant pour mission de participer à ces opérations, elle est délivrée par le procureur général près la cour d'appel de Paris après agrément accordé, selon les cas, par le directeur général de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou des douanes et des droits indirects (article D. 15-1-3 du même code).

On le conçoit aisément, tant en raison de sa complexité procédurale que de la centralisation de sa mise en œuvre, l'infiltration telle que prévue par la loi du 9 mars 2004 n'est pas destinée à être utilisée par les services locaux de la police et interdit, en conséquence, le recours au « coup d'achat » tel que pratiqué antérieurement, ce qui est regrettable. **C'est pourquoi, votre rapporteur suggère que la possibilité de procéder à une opération de « coup d'achat » soit rétablie en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants.**

Bien qu'elles soient rarement mises en œuvre, les dispositions relatives aux sonorisations semblent soulever certaines interrogations dont se sont fait l'écho plusieurs personnes auditionnées par votre rapporteur.

En effet, il convient de rappeler que, selon le droit en vigueur antérieurement à la loi du 9 mars 2004, les sonorisations n'étaient réglementées par aucune disposition spécifique et il appartenait à la jurisprudence d'en déterminer leur champ d'application et les modalités de leur mise en œuvre. Ainsi,

la Cour de cassation<sup>(1)</sup> considérait que la mise en place d'un tel dispositif était possible sur le fondement de l'article 81 du code de procédure pénale qui dispose que le juge d'instruction procède, conformément à la loi, « *à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité* » y compris l'enregistrement des conversations privées, par exemple dans les parloirs des établissements pénitentiaires, pourvu que ces mesures aient lieu sous son contrôle et dans des conditions ne portant pas atteinte aux droits de la défense. Toutefois, la Cour s'opposait à ce qu'une perquisition soit utilisée aux fins d'installation du dispositif technique de sonorisation car elle considérait cette opération comme un détournement de procédure.

Or, dans la mesure où le législateur a prévu un régime spécifique aux sonorisations, la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, quelque peu complexe, est désormais « *caduque* » selon les termes de la circulaire d'application du 2 septembre 2004<sup>(2)</sup>. L'enregistrement des conversations tenues dans les parloirs devrait donc désormais se faire, sous réserve de l'interprétation des juridictions, dans le seul cadre prévu par l'article 706-96 du code de procédure pénale, quand bien même celui-ci possède un champ d'application matériel plus restrictif que l'article 81.

En effet, ce dernier détermine les pouvoirs généraux conférés du juge d'instruction pour parvenir à la manifestation de la vérité, quels que soient les faits dont il est saisi, tandis que l'article 706-96 ne peut s'appliquer que dans le cadre d'une procédure portant sur des faits relevant de la criminalité organisée. En outre, il convient d'indiquer l'article 706-96 proscrit la sonorisation des domiciles, bureaux et véhicules des avocats, des entreprises de presse, des médecins, avoués, notaires, huissiers et des parlementaires.

## 2. ... qui doivent être complétées

Il ressort des auditions menées par votre rapporteur que les dispositions de la loi du 9 mars 2004 relatives aux procédures d'enquête en matière de criminalité organisée donnent pleinement satisfaction aux services concernés. Toutefois, ces instruments procéduraux dérogatoires doivent, pour être pleinement efficaces, être complétés à plusieurs titres :

- **Juridiquement** tout d'abord. En effet, à l'heure où sont écrites ces lignes, **l'arrêté interministériel permettant de rémunérer les indicateurs de la police et de la gendarmerie n'est toujours pas publié au *Journal officiel* alors même que l'attente des personnels des services en charge des investigations ne fait que croître.**

Comme votre rapporteur avait déjà eu l'occasion de le constater dans son précédent rapport, le caractère interministériel est un facteur considérable de ralentissement des procédures d'élaboration des textes et de désengagement de

---

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 23 novembre 1999, bulletin n° 269.

(2) Circulaire CRIM 04-13/G1-02-09-04, page 55.

certains des services concernés mais qui ne sont pas maîtres d'œuvre de la rédaction des textes. En outre, selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'évaluation du coût de cette disposition serait incertaine et ferait l'objet de discussions approfondies entre les services susceptibles de recourir à la rémunération d'un indicateur et ceux du ministère de l'économie et des finances.

Par ailleurs, outre **les deux imperfections juridiques que votre rapporteur avait signalées lors de son précédent rapport relatives, d'une part, à l'impossibilité de procéder à une perquisition sans l'assentiment de la personne lorsque l'enquête préliminaire porte sur un crime, la loi se référant aux seuls délits punis d'une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et, d'autre part, à l'absence de dispositions spécifiques permettant la désinstallation du dispositif technique de sonorisation<sup>(1)</sup>, l'application des dispositions relatives aux mesures conservatoires pouvant être ordonnées par le juge des libertés et de la détention sur les biens, meubles ou immeubles, divis ou indivis, de la personne mise en examen rencontre certaines difficultés** (article 706-103 du code de procédure pénale).

En effet, bien qu'il appartienne au JLD de prononcer ces mesures, l'article précité dispose qu'il doit le faire « *selon les modalités prévues par les procédures civiles d'exécution* ». Or, ce renvoi aux procédures civiles dans le cadre d'une affaire pénale est source de difficulté en raison de leur complexité qui a pour regrettable conséquence de freiner le recours à ces mesures par les magistrats. Le tableau<sup>(2)</sup> suivant illustre ces propos :

#### **LES SAISIES IMMOBILIÈRES CIVILES EN APPLICATION DE LA LOI DU 9 JUILLET 1991**

La procédure civile d'exécution à laquelle renvoie, notamment, l'article 706-103 du code de procédure pénale, est prévue par la loi du 9 juillet 1991 qui détermine la voie d'exécution par laquelle un créancier, sur la base d'un titre exécutoire, fait saisir aux fins de vente un ou plusieurs immeubles appartenant à son débiteur en vue de se faire payer sur le prix.

Ainsi, pour que sa créance soit opposable, le créancier doit inscrire un privilège ou une hypothèque sur le bien au moyen de la publication de son titre à la conservation des hypothèques. Les étapes de la procédure sont les suivantes :

1° Le créancier doit être muni d'un titre exécutoire, un jugement par exemple ;

2° Le créancier qui bénéficie d'un titre exécutoire doit signifier au débiteur, par exploit d'huissier à la personne ou au domicile, un commandement de payer. Ce commandement, non suivi d'effet, vaut saisie une fois publié à la conservation des hypothèques ;

3° Après avoir recueilli les renseignements obligatoires tels que l'identification de l'immeuble, du propriétaire, l'historique des transferts de propriété et l'état des sûretés inscrites auprès de la conservation d'hypothèques du lieu de l'immeuble, le créancier dépose

(1) Il convient de noter que le Sénat, s'appuyant sur ce travail de l'Assemblée nationale, a procédé aux rectifications requises à l'occasion de l'examen en première lecture de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales (article 15 quater nouveau du texte adopté par la seconde assemblée le 9 février 2005).

(2) Source : rapport n° 2291 de M. Émile Blessig sur le projet de loi (n° 2233) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice, page 44.

deux exemplaires du commandement de payer dont un établi sur un formulaire réglementaire comportant les renseignements obligatoires d'identification. La publication du commandement emporte indisponibilité de l'immeuble (ou en cas de vente, droit de suite), restriction du droit de jouissance et d'administration du débiteur et immobilisation des fruits ;

4° L'hypothèque provisoire n'est valable que 2 ans et doit donc être renouvelée à l'initiative du créancier sous peine de caducité.

5° La vente du bien requiert l'établissement d'un cahier des charges déposé au greffe du tribunal, son annonce dans un journal d'annonces légales puis, l'adjudication à la barre du tribunal.

Ainsi présenté, ce dispositif obéit à une logique spécifique de recouvrement de créance et s'adapte mal à la procédure pénale dont le fondement est la privation du patrimoine.

Par ailleurs, la mise en œuvre selon les voies civiles d'exécution signifie que la notification doit avoir lieu par huissier, que l'hypothèque a un caractère temporaire, que le contentieux éventuel relève du juge civil et que l'indisponibilité du bien saisi est relative, ce qui rend la procédure difficilement applicable à la matière pénale.

Afin de faciliter le prononcé de ces mesures conservatoires qui, parce qu'elles amputent les profits issus des activités illicites, figurent parmi les mesures les plus efficaces de la lutte contre la criminalité organisée, il paraît nécessaire, ainsi que votre rapporteur l'a déjà préconisé dans son rapport au ministre de l'Intérieur sur la lutte contre les réseaux de trafiquants de stupéfiants <sup>(1)</sup>, **de créer une procédure pénale distincte permettant de prononcer rapidement des mesures conservatoires sur les biens.**

Enfin, votre rapporteur ne peut qu'insister - à nouveau - sur **la nécessité de faire aboutir rapidement la réflexion sur les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre de la protection des repentis et, en particulier, au recours à une identité d'emprunt.** En effet, la possibilité de recourir à une telle identité soulève de très nombreuses interrogations tant en termes de droit civil et d'état des personnes qu'en matière de droit pénal et d'inscription au casier judiciaire des décisions de justice.

Ainsi, le repenté bénéficiant d'une identité d'emprunt pourra-t-il la transmettre à ses enfants ? Est-il en mesure d'acquérir des biens sous cette nouvelle identité ? Sous quelle identité seront inscrites les décisions de justice au casier judiciaire ? La constatation de l'état de récidive pourra-t-elle avoir lieu si la personne concernée possède deux identités au casier judiciaire qui ne sont pas reliées entre elles ? À défaut de réponse à ces questions, la mise en œuvre des dispositions relatives à l'identité d'emprunt du repenté est improbable.

Certes, la première condamnation d'un repenté justifiant, par la suite, le recours à une identité d'emprunt ne devrait pas intervenir à court terme mais il n'est pas satisfaisant d'exciper du temps encore disponible pour ne pas apporter de

---

(1) Rapport remis au ministre de l'intérieur le 15 octobre 2004, recommandation n° 30.

solution législative à des difficultés qui fragilisent la crédibilité de la loi. De la diligence en cette matière est d'autant plus nécessaire que cette problématique concerne également les agents infiltrés ayant recours à une identité d'emprunt. En effet, si l'article 706-81 du code de procédure pénale autorise l'usage de faux documents par l'agent infiltré, il ne prévoit pas l'attribution de faux documents par les administrations publiques ni la possibilité de doter l'agent d'un état civil d'emprunt.

Dès lors, l'immunité pénale prévue par la loi n'est pas assurée à l'endroit des fonctionnaires établissant de faux documents ou portant de fausses mentions sur les registres d'état civil qui encourent une peine de quinze ans de réclusion criminelle et de 225 000 euros en application des dispositions de l'article 441-4 du code pénal, ce qui n'est pas satisfaisant et devrait conduire à une modification du texte de l'article 706-81. Au-delà de ces considérations strictement juridiques, la clarification des modalités du recours à une identité d'emprunt correspond à une exigence opérationnelle puisque, pour être efficace et protectrice des agents, cette identité doit être étayée par des documents ayant l'apparence d'authentiques ainsi que par l'attribution d'un état civil d'emprunt.

- **En matière de formation professionnelle** ensuite. La complexité des dispositions relatives à l'enquête en matière de criminalité organisée suppose une parfaite connaissance juridique de la part de tous les acteurs de la chaîne pénale ainsi qu'une technicité particulière pour la mise en œuvre de certaines missions, à l'instar des infiltrations. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur ne peut qu'encourager au développement des actions de formation en la matière afin d'accompagner de façon satisfaisante la mise en œuvre de la loi du 9 mars 2004. Plusieurs initiatives ont d'ores et déjà eu lieu sous l'égide du ministère de la Justice qui a souhaité, et l'on ne peut que s'en réjouir, élaborer une formation commune aux magistrats, policiers et gendarmes.

Ainsi, 33 « formateurs-relais » de la loi du 9 mars 2004 ont été désignés au sein de la magistrature, 15 au sein de la police et le même nombre au sein de la gendarmerie nationale. Ces personnes ont participé à une session de formation dès le 15 mars 2004 qui avait pour objet de : présenter les objectifs de cette action organisée par l'école de la magistrature (ENM), remettre aux formateurs le matériel pédagogique à utiliser lors des séances d'information, dispenser une information générale sur la loi et organiser la méthode de travail des équipes de formateurs.

À l'issue de cette formation des formateurs, ces derniers ont entrepris de nombreuses actions au sein des différentes cours d'appel auprès des chefs de service et d'unité appartenant tant à la gendarmerie qu'à la police nationale. Il convient de souligner que l'animation de ces journées d'information était assurée par un trinôme composé d'un magistrat, d'un gendarme et d'un policier. Ces journées ont concerné, en métropole uniquement, près de 4 800 personnes, dont 1 500 policiers. Les thèmes abordés ont porté, en particulier, sur la nouvelle répartition des compétences entre les juridictions et les magistrats concernés, les

nouveaux moyens d’investigation ainsi que sur la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et le mandat d’arrêt européen.

S’agissant de l’outre-mer, des stages de formation ont été organisés distinctement par les structures compétentes et ont concerné 18 stagiaires à la Réunion, 19 en Polynésie et 191 en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, au cours de l’année 2004, 82 actions de formation ont été organisées par les 35 cours d’appel soit une moyenne de 2,84 formations par ressort. Le tableau suivant illustre ces propos.

**ACTIONS DE FORMATION**

Nombre de participants	Magistrats	Greffiers	Auditeurs de justice	Avocats	Autres (gendarmes policiers)
I — Formation sur les dispositions de la loi immédiatement applicables					1541
– Formation nationale	140				
– Journées interrégionales (10 sites)	848	496	127	148	
– Journées régionales (cours d’appel)	965	365	29		
II — Formation nationale sur les JIRS	92				
III — Formation nationale sur les dispositions relatives à l’application des peines	98				
Total des participants	2143	861	156	148	1541
Total général	4849				

Source : ministère de la Justice

Bien évidemment, ces initiatives en matière de formation continue, qui n’ont malheureusement pas concerné les greffiers en ce qui concerne les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS), doivent être complétées par des actions de formation initiale. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, tel est le cas puisque tant les programmes de l’ENM que ceux des écoles de formation des policiers ou des gendarmes ont été modifiés afin de prendre en considération les modifications apportées par la loi du 9 mars 2004.

- **En termes de moyens techniques** disponibles enfin. En effet, il convient de rappeler que l’article 143 de la loi du 9 mars 2004 a modifié l’article 706-71 du code de procédure pénale afin d’autoriser les juridictions de jugement à recourir à la visioconférence pour l’audition des témoins, des parties civiles et des experts. Or, si la visioconférence qui constitue un moyen efficace d’entendre les témoins, d’accélérer les procédures, d’éviter les escortes des personnes retenues, par exemple en garde à vue, sa mise en œuvre demeure encore expérimentale et, par conséquent, extrêmement parcimonieuse.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, trois expérimentations sont en cours en cette matière :

- **au tribunal de grande instance de Créteil.** Un système de visioconférence a été installé pour permettre d’effectuer les prolongations de garde à vue sans présentation physique des personnes au magistrat compétent. La

connexion se fait entre la Direction départementale de la sûreté publique (DDSP commissariat de Créteil), l'unité de permanence du parquet et le service des mineurs du tribunal.

Notons qu'au cours d'une réunion interministérielle entre les services du ministère de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice du 13 juillet 2003, il a été décidé que le chiffrement des échanges par un dispositif de cryptage n'apparaissait pas nécessaire dans le cadre des prolongations de garde à vue.

Si cette décision se comprend aisément dans le cadre d'affaires de délinquance ordinaire, de voie publique ou impliquant peu de personnes, en revanche, il n'est pas souhaitable que cette solution soit retenue dans le cadre des enquêtes portant sur des faits de criminalité organisée. En effet, et comme l'ont souligné devant votre rapporteur plusieurs responsables de services d'enquêtes spécialisés en cette matière, la confidentialité des échanges doit être absolue et garantie par la mise en œuvre de procédés sécurisés faisant appel au cryptage des messages. **La définition de normes techniques sécurisées doit donc être recherchée, le recours à une ligne téléphonique ordinaire ne constituant pas un obstacle insurmontable pour des réseaux criminels déterminés à accéder à l'information.**

— **à la cour d'appel de Versailles.** Des négociations sont engagées afin de mettre en œuvre la visioconférence dans le cadre de l'examen, par la chambre de l'instruction, des demandes de remise en liberté présentées par les détenus de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy.

Deux réunions sur place ont d'ores et déjà été organisées aux cours desquelles les questions relatives à la sécurisation du matériel dans la maison d'arrêt ou à l'organisation matérielle au sein de la juridiction ont été abordées. Un relevé de conclusions a été rédigé au terme duquel il est prévu que les équipements et les matériels devront être testés et opérationnels au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2005.

— **à la JIRS de Nancy.** Cette juridiction a été retenue pour expérimenter le recours à la vidéoconférence pour les prolongations de garde à vue entre le TGI de Chalon sur Saône et la section de recherche de la gendarmerie de Dijon ainsi qu'entre le TGI de Strasbourg et la DDSP du Bas-Rhin et le SRPJ de Strasbourg.

Cette expérimentation, qui est commune aux ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice, prévoit de relier par les moyens de la visioconférence tous les procureurs généraux du ressort de la JIRS afin de leur permettre d'échanger des informations sur des affaires en cours en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Le recours à la visioconférence devrait également concerner le traitement du contentieux de la détention provisoire, notamment les débats contradictoires lors du placement ou de la prolongation de la mesure, ainsi que l'examen des demandes de mise en liberté par les chambres de l'instruction. Pour ce faire, les

maisons d'arrêt de Nancy et de Metz seront équipées afin d'être en mesure de communiquer avec toutes les juridictions du ressort de la JIRS.

Une réunion technique regroupant les services compétents des ministères de la Défense de l'Intérieur et de la Justice a eu lieu le 13 avril 2005 afin de déterminer le calendrier et le dispositif organisationnel de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation.

Somme toute, 2,4 millions d'euros ont été inscrits dans la loi de finances pour 2005 afin de financer l'ensemble de ces expérimentations. Dans ce cadre, la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) du ministère de la Justice a fait publier, le 10 mars dernier, au bulletin officiel (BOAMP), une procédure de consultation, la date limite des offres ayant été fixée au 24 mars 2005 et celle du rapport d'analyse des offres au 15 avril.

Par ailleurs, selon les informations communiquées à votre rapporteur, un programme de déploiement de la visioconférence à moyen terme aurait été défini et devrait concerner :

— le pôle antiterroriste de Paris et les principaux établissements pénitentiaires concernés ;

— l'ensemble des JIRS qui devraient être en mesure de communiquer par ce moyen avec les 20 SRPJ et les 35 sections de recherche de la gendarmerie nationale concernés ;

— le TGI de Bobigny qui se verrait relier aux locaux de la police de Roissy.

Toutefois, des inquiétudes semblent se faire jour quant au financement de ces programmes qui, certes, représentent un coût immédiat pour les finances publiques, mais grâce auxquels certaines tâches de présentation, de transfèrement et d'escorte de personnes placées sous main de justice, qui sont particulièrement coûteuses en temps et en personnel, seront à moyen terme allégées, voire supprimées.

## **B. UNE MISE EN PLACE PROGRESSIVE MAIS INEGALE DES JIRS**

### **1. Un nombre d'affaires en forte augmentation mais des pratiques diversifiées**

Alors qu'elles n'étaient que 32 au mois de novembre dernier, les nouvelles procédures transmises aux JIRS ont été au nombre de 108 au cours du dernier trimestre 2004, pour atteindre 76 au premier trimestre 2005, ce qui atteste d'une montée en puissance progressive de ces juridictions.

Toutefois, le nombre relativement élevé de nouveaux dossiers attribués aux JIRS au cours du dernier trimestre 2004 tient, selon toute vraisemblance, au transfert à ces nouvelles juridictions d'anciennes procédures ouvertes antérieurement au 1<sup>er</sup> octobre 2004. La décrue observée au cours du premier

trimestre 2005 conforte cette hypothèse et laisse entrevoir ce que pourrait être le nombre moyen des affaires nouvelles prises en charge par les JIRS. La répartition entre les dossiers relevant de la criminalité organisée au sens de la loi et ceux de nature économique et financière est inégale puisque les premiers représentent 87 % du total, les seconds n'atteignant que 13 %<sup>(1)</sup>.

Toutefois, certains chiffres ne laissent pas de surprendre. Ainsi, il est pour le moins intrigant d'observer que la JIRS de Nancy a eu, en matière de criminalité organisée, plus de procédures nouvelles transmises au cours du dernier trimestre 2004 que les JIRS de Paris et de Marseille réunies. Cette spécificité ne s'observe plus au cours du premier trimestre 2005 puisque la JIRS de Nancy a été saisie de 14 nouvelles affaires contre 12 à Marseille et 7 à Paris, ce qui laisse à penser que de nombreux dossiers anciens ont été transférés des TGI de droit commun à la JIRS de Nancy.

Quant aux moyens humains dédiés à la lutte contre la criminalité organisée, ils vont du simple au double puisque si, à Marseille, cinq juges d'instruction ont été spécialement désignés par le premier président de la cour d'appel en application des dispositions de l'article L. 650-1 du code de l'organisation judiciaire<sup>(2)</sup>, ils ne sont que deux à Paris, ce qui est particulièrement insuffisant et pourrait, à terme, priver d'effet la mise en œuvre de la JIRS dans la capitale.

En ce qui concerne les qualifications pénales retenues, elles relèvent, dans près de 50 % des affaires, du trafic de stupéfiants comme l'avait déjà constaté votre rapporteur dans son précédent rapport. Pour leur part, l'association de malfaiteurs et le vol en bande organisée se retrouvent dans près d'un tiers des procédures prises en charge par les JIRS. Puis, mais à titre subsidiaire, les qualifications de trafic d'armes et d'explosifs, de proxénétisme et de traite des êtres humains, d'infraction à la législation sur les jeux ou de faux monnayage, figurent également parmi celles retenues pour la saisie des JIRS.

S'agissant du cadre juridique de l'enquête, l'ouverture d'une information judiciaire semble s'avérer, dans la majeure partie des cas, nécessaire puisque 68 des 76 nouvelles procédures en font l'objet (75 sur 108 procédures au dernier trimestre 2004). Toutefois, de fortes disparités s'observent selon les juridictions puisque, en matière de criminalité organisée, plus de 95 % des procédures font l'objet d'une information judiciaire dans les JIRS de Bordeaux, Lille et Lyon tandis que la JIRS de Marseille recourt, dans 50 % des cas, à d'autres modalités juridiques d'investigation, notamment l'enquête préliminaire, celles de Paris et de Nancy faisant de même dans 46 % des cas.

Ces différences quant au choix procédural retenu pour mener les enquêtes peuvent surprendre puisque la circulaire du 2 septembre 2004 précitée indique que *« la procédure préliminaire apparaît, en matière de criminalité organisée, plus particulièrement adaptée. En effet, dans ce cadre, les enquêtes se construisent*

---

(1) Ces proportions étaient quasi identiques au dernier trimestre 2004 puisqu'elles atteignaient respectivement 80 % et 20 %.

(2) Introduit par l'article 24 de la loi du 9 mars 2004.

*d'abord et avant tout par des échanges et des recoupements de renseignements inter-services, renforcés par des constatations administratives (services fiscaux, douaniers, inspection de travail...), aux fins d'identifier des crimes et délits supposés, de démontrer l'existence et d'éclairer le fonctionnement d'un groupe criminel. »*<sup>(1)</sup>

Lors de son déplacement à la JIRS de Marseille, votre rapporteur a pu se rendre compte de l'important travail d'évaluation de la nature criminelle des affaires réalisé par les parquets. En effet, seuls les dossiers d'une particulière complexité et ayant trait à des infractions commises en bande organisée sont transmis à la JIRS. Or, ce choix, conforme à la volonté du législateur, n'apparaît pas toujours de façon immédiate aux enquêteurs et nécessite une évaluation rapide et précise des modalités opératoires de l'infraction commise. Ainsi, selon les informations communiquées par le procureur près le TGI de Marseille, sur les 110 dossiers examinés par le parquet de la JIRS depuis le mois d'octobre 2004, seuls 35 ont été attirés à la compétence de la JIRS, les autres étant pris en charge par les juridictions de droit commun. Cette fonction de « tri » est décisive car elle permet de concentrer l'usage des moyens procéduraux et humains dédiés aux JIRS aux seules affaires le justifiant et, ce faisant, évite l'encombrement de cette juridiction spécialisée par des contentieux ordinaires et peu complexes.

Bien évidemment, les critères de la saisine de la JIRS ont fait, ou font encore, l'objet de discussion et d'interrogation. Comme l'indique la circulaire du 2 septembre 2004 du garde des Sceaux, l'appréciation de la « *grande complexité* » implique une « *démarche dynamique reposant sur les difficultés à démanteler une organisation criminelle* » et peut prendre en considération les critères suivants :

- le caractère occulte de l'organisation du groupe criminel et son fonctionnement se traduisant par une diversification de ses activités illicites ;
- la dimension nationale ou internationale de l'implantation du groupe ;
- la dimension financière et patrimoniale de l'organisation criminelle.

Cette technique, faisant appel à l'existence d'un « faisceau d'indices », notion bien connue des publicistes, est relativement nouvelle en procédure pénale. En pratique, certains éléments apparaissent au cours de l'enquête plus rapidement que d'autres comme votre rapporteur a pu le constater à Marseille. Ainsi, les critères conduisant à la saisine de cette JIRS tiennent, avant tout, à la dimension internationale du groupe criminel et à son caractère organisé mais également à l'ampleur des produits illicites saisis ou du préjudice subi. Comme l'ont indiqué de nombreux magistrats, la prise en considération de critères « quantitatifs » a été longuement débattue au sein des juridictions mais ils constituent un indice, parmi d'autres, de l'existence d'une organisation criminelle car seul un réseau bien structuré peut développer un trafic à grande échelle.

---

(1) *Op. cit.*, page 23.

Quant à l'origine des affaires de criminalité organisée confiées à la JIRS, 41 % d'entre elles sont, en moyenne, issues d'une saisie directe de la juridiction, 25 % proviennent du dessaisissement d'un TGI situé dans le ressort du TGI siège de la JIRS et 35 % lui sont confiées au travers du dessaisissement d'un TGI situé en dehors du TGI siège de la JIRS. Là encore, ces moyennes occultent de fortes différences selon les JIRS. Ainsi, la juridiction de Marseille est directement saisie dans 75 % des cas <sup>(1)</sup>, celle de Lille dans 38 % des cas (0 % au dernier trimestre 2004) et celle de Nancy dans 43 % des cas. Le tableau suivant récapitule ces différentes données.

---

(1) Ce taux était de 92 % au dernier trimestre 2004, ce qui témoigne d'une mise en œuvre progressive et satisfaisante des mécanismes de dessaisissement.

## BILAN DES JIRS : nombre d'affaires nouvelles et origine géographique

T1 : 4<sup>e</sup> trimestre 2004 – T2 : 1<sup>er</sup> trimestre 2005

	Bordeaux		Fort de France		Lille		Lyon		Marseille		Nancy		Paris		Rennes		Toutes JIRS	
	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2
<b>JIRS – grande criminalité</b>																		
Affaires nouvelles – Total	9	7	3	2	10	16	4	8	12	12	29	14	11	7	8	12	86	66
– dont nombre d'affaires venant sur saisine directe	4	2	1	2	0	6	3	5	11	9	9	6	7	2	4	4	39	27
– dont nombre d'affaires venant sur dessaisissement – du ressort	0	0	2	0	9	6	1	2	1	2	8	2	3	4	2	2	26	16
– dont nombre d'affaires venant sur dessaisissement – hors du ressort	5	5	0	0	1	4	0	1	0	1	12	6	1	1	2	6	21	23
Nombre de procédures faisant l'objet d'une ouverture d'information	8	7	2	1	10	15	4	8	6	12	19	12	7	7	2	9	58	59
Nombre de procédures faisant l'objet d'une autre orientation	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	6	3	16	4
<b>JIRS – délinquance économique et financière</b>																		
Affaires nouvelles – total	5	5	1	0	0	0	1	2	1	2	9	0	3	0	2	3	22	10
– dont nombre d'affaires venant sur saisine directe	5	1	0	0	0	0	0	1	1	2	2	0	2	0	1	0	11	2
– dont nombre d'affaires venant sur dessaisissement – du ressort	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1
– dont nombre d'affaires venant sur dessaisissement - hors du ressort	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	6	0	1	0	1	3	8	7
Nombre de procédures faisant l'objet d'une ouverture d'information	5	5	1	0	0	0	1	2	1	2	7	0	0	0	2	2	17	9
Nombre de procédures faisant l'objet d'une autre orientation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0	0	1	5	1
<b>Total affaires nouvelles</b>																		
	14	12	4	2	10	16	5	10	13	14	38	14	14	7	10	15	108	76
% grande criminalité	64 %	58 %	75 %	100 %	100 %	100 %	80 %	80 %	92 %	8 %	76 %	100 %	79 %	100 %	80 %	80 %	80 %	87 %
% délinquance économique et financière	36 %	42 %	25 %	0 %	0 %	0 %	20 %	20 %	8 %	14 %	24 %	0	21 %	0 %	20 %	20 %	20 %	13 %
<b>JIRS – grande criminalité</b>																		
% saisine directe	44 %	29 %	33 %	100 %	0 %	38 %	75 %	63 %	92 %	75 %	31 %	43 %	64 %	29 %	50 %	33 %	45 %	41 %
% dessaisissement ressort	0 %	0 %	67 %	0 %	90 %	38 %	25 %	25 %	8 %	17 %	28 %	14 %	27 %	57 %	25 %	17 %	30 %	24 %
% dessaisissement autre ressort	56 %	71 %	0 %	0 %	10 %	25 %	0 %	13 %	0 %	8 %	41 %	43 %	9 %	14 %	25 %	50 %	24 %	35 %
<b>JIRS – délinquance économique et financière</b>																		
% saisine directe	100 %	20 %	0 %				0 %	50 %	100 %	100 %	22 %		67 %		50 %	0 %	50 %	20 %
% dessaisissement ressort	0 %	20 %	100 %				100 %	0 %	0 %	0 %	11 %		0 %		0 %	0 %	14 %	10 %
% dessaisissement autre ressort	0 %	60 %	0 %				0 %	50 %	0 %	0 %	67 %		33 %		50 %	100 %	36 %	70 %

Si les dispositions relatives à la coordination des procureurs au sein du ressort de la JIRS, ainsi que la mise en œuvre des procédures de dessaisissements, semblent s'appliquer de façon satisfaisante, elles sont parfois à l'origine de certaines difficultés pratiques pour les services de police ou de gendarmerie nationales chargés de l'enquête. En effet, la circulaire précitée du 2 septembre 2004 indique que « *dans le but d'une plus grande efficacité et d'une information transmise le plus en amont possible, il est indispensable que dès qu'ils sont informés d'une infraction ou des agissements d'un groupe criminel susceptibles de s'inscrire dans un phénomène de criminalité organisée complexe, les services de police et les unités de gendarmerie adressent une double information : au parquet dont ils dépendent et au parquet compétent de la juridiction interrégionale spécialisée* »<sup>(1)</sup>.

Or, cette règle de la « double information », parfaitement fondée, s'avère néanmoins délicate à mettre en œuvre pour les policiers concernés qui ont le sentiment de faire une « *infidélité* » au magistrat avec lequel ils ont l'habitude de travailler selon l'expression imagée utilisée devant votre rapporteur par un policier. Cependant, il ne s'agit vraisemblablement que de difficultés passagères qui devraient s'estomper avec la montée en puissance des JIRS et l'adoption de nouvelles méthodes de travail.

En outre, les responsables des offices centraux de la police judiciaire auditionnés par votre rapporteur, se sont félicités de la mise en place des JIRS et, en particulier, de l'apparition concomitante de magistrats et de fonctionnaires de plus en plus spécialisés et experts dans certains contentieux particulièrement complexes, ce qui devrait durablement contribuer à l'amélioration de l'efficacité du traitement de la criminalité organisée par le système répressif français.

**Toutefois, l'identification d'un interlocuteur régulier par les services de police ou de gendarmerie, gage de confiance et d'échange rapide d'information de qualité, est rendue plus complexe par les divergences existant entre la carte judiciaire et le ressort des JIRS d'une part et la carte de la police judiciaire et le ressort des SRPJ d'autre part.**

## **2. Des cartes judiciaires et policières discordantes**

Il s'agit vraisemblablement d'une spécificité française : chaque administration, ou presque, possède ses propres circonscriptions répartissant les compétences de ses directions sur l'ensemble du territoire national. Certes, s'il est concevable que l'administration de l'emploi n'obéisse pas aux mêmes logiques que celle de la justice, en revanche, des administrations structurellement et fonctionnellement liées, à l'instar de la justice et de la police ou de la gendarmerie nationales, devraient tendre à développer des services ayant des ressorts territoriaux identiques. Or, tel n'est pas le cas.

---

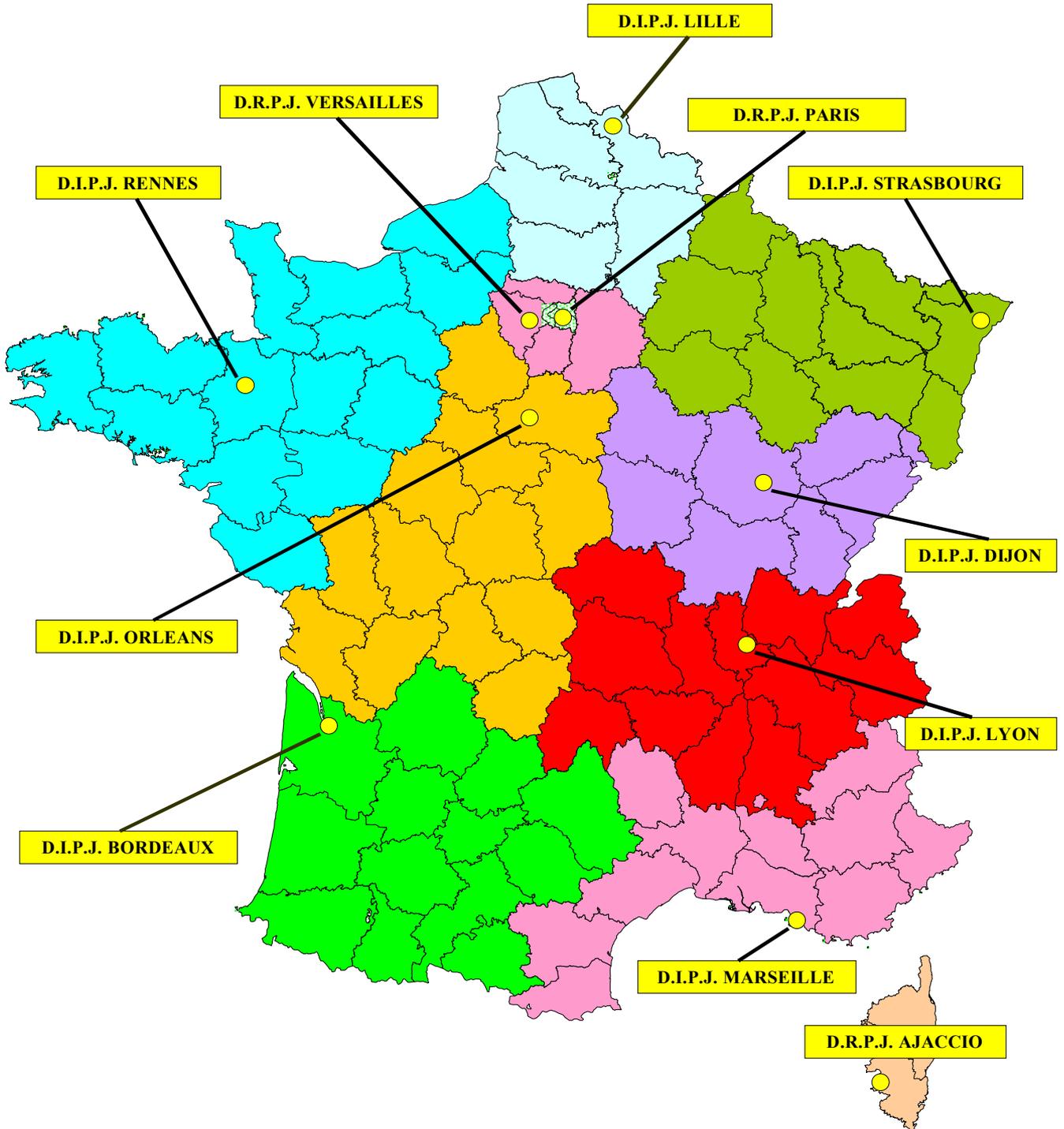
(1) *Op. cit.*, page 24.

Ainsi, au sein même de la justice, il existe 35 cours d'appel regroupées au sein des 8 JIRS qui ne correspondent pas elles-mêmes aux 10 régions de l'administration pénitentiaire. S'agissant de l'articulation territoriale des JIRS et des directions interrégionales (DIPJ) et régionales de police judiciaire (DRPJ), force est de constater qu'elles ne coïncident pas alors mêmes qu'elles concernent des services dont la vocation est de travailler de concert. En effet, comme l'attestent les deux cartes suivantes, il existe des discordances importantes entre ces deux cartes qui conduisent à des rattachements territoriaux contestables.

Ainsi, la ville de Dijon, siège d'une DIPJ, relève de la JIRS de Nancy, fort éloignée et non de celle de Lyon, géographiquement et économiquement pourtant plus proche. En outre, Orléans, siège d'une DIPJ, est attrait à la JIRS de Paris alors même que les villes de Poitiers, Tours et Blois, qui sont pourtant incluses dans son ressort, relèvent, pour la première de la JIRS de Rennes et pour les deux suivantes de la JIRS de Paris. Enfin, la Corse constitue une DRPJ qui n'est pas incluse dans la DIPJ de Marseille, alors même qu'elle relève de la seule JIRS de Marseille, ce qui représente une inutile complexité et oblige les magistrats à participer aux réunions de la DRPJ d'Ajaccio ainsi qu'à celle de la DIPJ de Marseille.

Cette situation, source de complexité, a été déplorée par de nombreuses personnes auditionnées par votre rapporteur, qu'il s'agisse de magistrats, de responsables syndicaux ou de services de police judiciaire qui, à l'unisson, ont estimé que la création de nouvelles juridictions spécialisées aurait davantage dû prendre en considération les organisations administratives et territoriales existantes.

**RESSORT DES DIRECTIONS INTER-RÉGIONALES ET RÉGIONALES  
DE POLICE JUDICIAIRE**



## RESSORT TERRITORIAL DES JURIDICTIONS INTER-RÉGIONALES SPÉCIALISÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE (JIRS)



## C. LE DEFI DES FRAIS DE JUSTICE

### 1. Une augmentation spectaculaire des frais de justice

La lutte contre la criminalité organisée requiert la mobilisation d'instruments d'investigation spécifiques et performants. En déterminant le régime juridique des opérations d'infiltration, de la sonorisation des locaux et des véhicules tout en autorisant l'interception des correspondances dans le cadre de l'enquête de flagrance ou préliminaire, la loi du 9 mars 2004 a mis à la disposition des services de la police et des magistrats concernés les outils procéduraux idoines et efficaces pour lutter contre les réseaux criminels. Toutefois, leur mise en œuvre, et partant l'application de la loi, entraîne un coût financier important que votre rapporteur ne peut passer sous silence ici.

En effet, selon les informations communiquées par la chancellerie, les frais de justice augmentent de près de 20 % par an depuis près de quatre années. Certes, cette évolution a débuté avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004, mais celle-ci ne pourra qu'amplifier la tendance, notamment en raison de l'accroissement rapide du nombre des écoutes téléphoniques dont le nombre a doublé entre le dernier trimestre 2004 (183 mesures) et le premier trimestre 2005 (400 mesures). Sur le fond, plusieurs déterminants contribuent à l'augmentation des frais de justice en matière pénale :

— *une demande sociale croissante* pour que tous les moyens soient mis au service de la manifestation de la vérité ;

— *une augmentation des exigences*, notamment statistiques, quant aux résultats obtenus tant par les services de police judiciaire en charge des investigations qu'à l'endroit des magistrats qui les diligenter et qui jugent les affaires ;

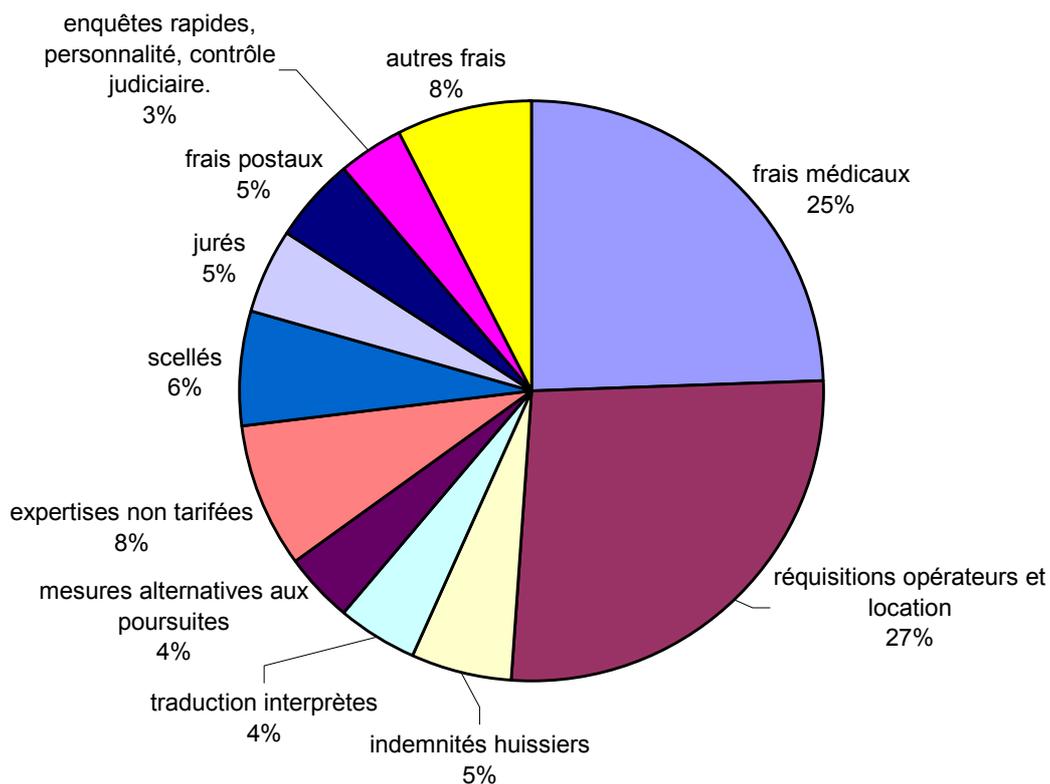
— *une législation incitative*. Au-delà de la loi du 9 mars 2004, les modifications considérables apportées par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, au régime juridique du Fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) ont contribué au développement de ce type d'analyse qui se révèle être un élément de preuve appréciable dans le cadre des procédures pénales mais qui possède également un coût certain.

L'élargissement des hypothèses permettant de procéder à un prélèvement génétique a entraîné une augmentation corrélative du nombre d'échantillons transmis au FNAEG aux fins d'analyse et qui sont passés de 6 507 en 2002 à 17 298 en 2003 (+ 165 %) pour atteindre 48 175 en 2004 (+ 178 %). Toutefois, cette hausse spectaculaire n'a pas été accompagnée d'un accroissement, à due concurrence, des capacités d'analyse des échantillons, ce qui a conduit à l'augmentation du stock en attente de traitement. Votre rapporteur tient à indiquer que ce stock, de l'ordre de 20 000 échantillons au mois d'avril dernier, vient d'être réorienté en un seul lot en direction d'un laboratoire privé à l'issue d'une mise en

concurrence qui a permis d'obtenir une très substantielle réduction du coût unitaire de l'analyse tout en accélérant les délais de traitement.

Les graphiques suivants illustrent ces tendances et la dynamique de ces dépenses, sachant que les analyses médicales, au titre desquelles figurent les prélèvements génétiques, et les réquisitions auprès des opérateurs de téléphonie représentent 52 % du total de la dépense relative aux frais de justice en matière pénale en 2004.

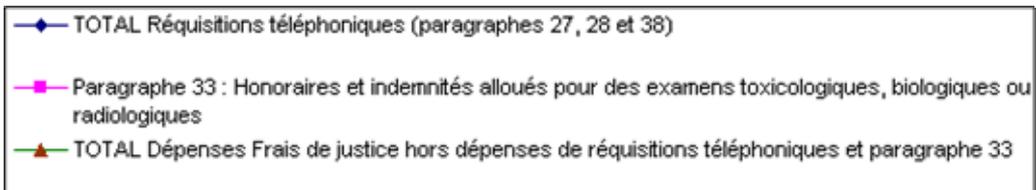
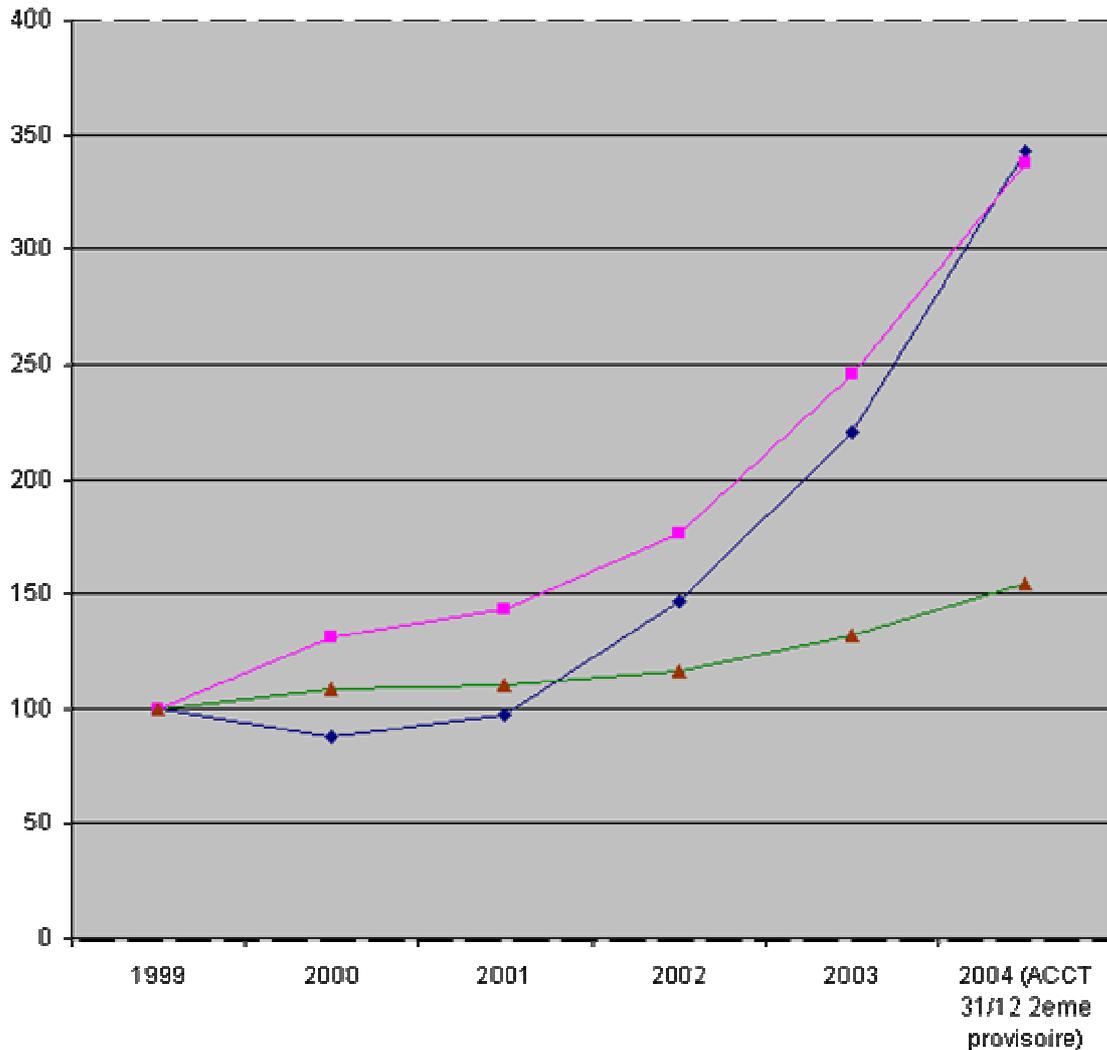
### Structure de la dépense des frais de justice en matière pénale pour l'année 2004



## FRAIS DE JUSTICE CRIMINELLE

Évolution comparée en base 100 des dépenses concernant :  
les réquisitions téléphoniques, les examens toxicologiques, biologiques et radiologiques  
et les autres frais de justice criminelle

Période 1999 à 2004



## **2. Les conséquences mésestimées de la LOLF : des crédits évaluatifs aux crédits limitatifs**

Pour être pleinement mesurées, les conséquences de la croissance des frais de justice doivent être replacées dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF). En effet, en application des dispositions de l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en vigueur, les crédits ouverts au titre des frais de justice ont un caractère « *évaluatif* » ce qui signifie qu'ils sont payés sans ordonnancement préalable et, qu'en conséquence, il n'existe pas de comptabilité des engagements, ce qui ne permet de connaître le montant des dépenses qu'une fois celles-ci payées.

Dans ces conditions, le suivi des dépenses est impossible tout comme l'est toute tentative de rationalisation, grâce à la réalisation d'économies d'échelle par exemple. En pratique, les frais de justice sont actuellement payés par les régies des juridictions, quel que soit leur montant, ou directement par les trésoriers payeurs généraux pour les frais de justice émanant des tribunaux de commerce.

Par ailleurs, le caractère évaluatif des crédits dédiés aux frais de justice conjugué à la dynamique de ces dépenses, fait que le montant de la dotation initiale inscrite dans la loi de finances initiale est régulièrement dépassé en exécution et doit faire l'objet d'un ajustement en loi de finances rectificative.

Or, l'entrée en vigueur de la LOLF introduit un profond bouleversement en cette matière puisqu'elle ne reconnaît pas le caractère évaluatif des frais de justice qui relèveront désormais de la catégorie de droit commun des crédits « *limitatifs* ». Dès lors, le calcul de la dotation initiale en loi de finances est déterminant puisque aucun ajustement ne sera automatiquement accordé en cours d'exécution.

Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteur par les services de la chancellerie, les frais de justice en 2006 devraient atteindre un montant de l'ordre de 600 millions d'euros alors même que les crédits de base devraient, toutes choses égales par ailleurs, être de l'ordre de 350 millions d'euros. Le « *rebasage* », à savoir l'écart entre la dépense prévisible et l'évolution spontanée de la dotation initiale précédente, devrait être de l'ordre de 250 millions d'euros ce qui est considérable mais nécessaire pour que la mise en œuvre de la LOLF en juridiction se déroule dans des conditions satisfaisantes.

En effet, il convient de rappeler qu'en application des dispositions du décret n° 2004-435 du 24 mai 2004, les premiers présidents et les procureurs généraux sont institués « *conjointement* » ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort, à l'exception des dépenses et des recettes d'investissement. Ces magistrats pourront également déléguer conjointement leur signature à un magistrat ou à un fonctionnaire de catégorie A de la cour d'appel<sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. article R. 213-30 nouveau du code de procédure pénale.

Cette réforme, dont la portée est considérable, devrait conduire à la responsabilisation des chefs de juridiction et s'accompagnera de la mise en œuvre de nouveaux instruments informatiques permettant de disposer d'une véritable comptabilité budgétaire des frais de justice par juridictions. Ce faisant, elle devrait conduire à l'émergence progressive d'un véritable contrôle de gestion grâce à l'établissement de coûts moyens par type de procédure, par fournisseur et par prestation tout en améliorant la détection des anomalies financières. En conséquence, cette réforme devrait, d'une part, faciliter les négociations tarifaires avec les principaux prestataires de service en raison du volume d'affaires leur étant confiées et, d'autre part, contribuer à l'élaboration de référentiels par prestation ce qui devrait contribuer à l'amélioration de la maîtrise globale des frais de justice.

À cet égard, **votre rapporteur considère que les tarifs pratiqués en matière d'interceptions téléphoniques, notamment en direction des mobiles, sont totalement inacceptables.** En effet, les opérateurs de téléphonie facturent l'identification d'un numéro de téléphone à un prix unitaire très élevé (de l'ordre de 10 euros), fort variable selon les entreprises et qui demeure inchangé quel que soit le nombre des demandes présentées par les autorités judiciaires, ce qui n'est pas acceptable, sachant que cette opération est particulièrement simple puisqu'elle nécessite la seule consultation du fichier client. En outre, une fois la ligne téléphonique « interceptée », le budget de l'État doit également financer la location et l'installation des moyens techniques <sup>(1)</sup> permettant d'écouter les conversations qui ne sont pas fournis par les opérateurs.

Votre rapporteur considère, qu'en cette matière, les intérêts financiers de l'État ne sont pas suffisamment défendus et que, si toute prestation doit certes être rémunérée, elle doit l'être justement, en particulier lorsque les réquisitions sont présentées dans le cadre d'une procédure pénale résultant donc de la commission d'infractions. À tout le moins, **les cahiers des charges des opérateurs auraient-ils dû prévoir que les réquisitions aux fins d'interception des correspondances participent des missions de service public exercées par les opérateurs et en tirer les conséquences en matière tarifaire.** En l'absence de toute modification des cahiers des charges en ce sens, chaque jour qui s'écoule permet à une dépense publique injustifiée de prospérer.

Bien évidemment, les gains attendus de la mise en œuvre de la LOLF ne vont se manifester qu'à moyen terme et votre rapporteur se doit de faire état des déclarations de certaines personnes auditionnées qui, informées des évolutions des dépenses des frais de justice, ont exprimé la crainte que la substitution de crédits évaluatifs par des crédits limitatifs ne conduise à des blocages dans la conduite des enquêtes. À ceci, il convient de rétorquer que l'un des intérêts de la mise en œuvre d'une comptabilité des engagements est de permettre d'anticiper les difficultés de paiement et que, selon les informations communiquées par la chancellerie, des réserves financières régionales et une dotation de précaution nationale seront

---

(1) Selon les informations communiquées à votre rapporteur, des réductions tarifaires auraient d'ores et déjà été obtenues en matière de location de matériel et de fournitures dans le cadre de la préfiguration de la délégation interministérielle aux interceptions judiciaires

mises en place afin que nouveaux les ordonnateurs secondaires soient en mesure de faire face à des dépenses imprévisibles.

## II. — QUEL AVENIR POUR LE « PLAIDER COUPABLE » ?

### A. UNE PROCEDURE EN VOIE DE GENERALISATION EN DEPIT DE PRATIQUES HETEROGENES

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2004, la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite « plaider coupable », n'avait pu être véritablement évaluée lors du précédent rapport d'application de la loi présenté au mois de novembre dernier. Il en est différemment aujourd'hui, avec plus de 6 mois de recul.

Telle que conçue et voulue par le Législateur, la CRPC poursuit deux objectifs :

— *alléger les audiences correctionnelles* des affaires simples dans lesquelles les auteurs reconnaissent les faits et, ce faisant, diminuer les délais de jugement des juridictions répressives ;

— *conduire au prononcé de peines plus efficaces*, car une peine acceptée par l'auteur des faits ayant préalablement reconnu sa culpabilité devrait être mieux exécutée.

Notons que, bien qu'aucun texte réglementaire préalable ne soit nécessaire, une circulaire du 2 septembre de présentation de ces dispositions a néanmoins été publiée pour en faciliter l'application. Aux termes de celle-ci, il apparaît que le plaider coupable doit s'appliquer aux « *affaires simples et en état d'être jugées* » et qui, s'il n'avait pas été recouru à la CRPC, auraient pu immédiatement être examinées par le tribunal correctionnel sans qu'il soit nécessaire de recourir à une instruction ou de procéder à un complément d'enquête.

Dès lors, l'infraction reprochée à la personne doit « *présenter une relative simplicité* ». De même, « *la personnalité de l'auteur ne doit pas justifier d'investigations complémentaires* », ce qui exclut le recours à la CRPC lorsqu'une expertise psychiatrique est nécessaire. En outre précise la circulaire, lorsqu'il y a une victime et que l'affaire est complexe en raison de la nécessité d'évaluer le préjudice, « *il peut être préférable d'écarter* » cette procédure « *même si celle-ci prévoit les modalités de prise en compte des intérêts de la partie civile* ».

Ceci étant indiqué, la circulaire identifie les contentieux adaptés à la procédure de plaider coupable. Il s'agit, notamment, des :

— conduites sous l'empire d'un état alcoolique, sans permis, sans assurance ou en récidive d'un très grand excès de vitesse, « *faits pour lesquels la*

*culpabilité est rarement contestée, qui ne causent pas de victime et qui correspondent à un contentieux de masse » ;*

— violences urbaines ;

— contentieux familiaux, tels que le non-paiement de pension alimentaire ou la non-représentation d'enfant, *« voire même les violences conjugales lorsque l'adhésion de l'auteur des faits à la peine traduit de la part de celui-ci la volonté, en accord avec la victime, de mettre un terme aux relations conflictuelles à l'origine de l'infraction » ;*

— contentieux techniques et répétitifs concernant des faits simples et reconnus, à l'instar du non-respect des règles d'hygiène et de sécurité prévues par le code du travail, ou *« en cas de travail dissimulé ».*

Compte tenu de la nouveauté de la CRPC, la circulaire invite à sa *« mise en œuvre progressive » par l'intermédiaire d'une « montée en puissance régulière »* permettant aux juridictions *« de se familiariser avec son fonctionnement »*. C'est pourquoi elle suggère que les juridictions adoptent une démarche en deux temps :

— dans un premier temps, la circulaire invite à la mise en œuvre de la CRPC pour des délits n'ayant pas causé de victime et pour des peines *« autres que de l'emprisonnement ferme » ;*

— puis, dans un second temps, la CRPC pourra concerner des affaires dans lesquelles il existe une victime ou d'autres pour lesquelles seront proposées des peines d'emprisonnement ferme.

Il résulte des auditions menées par votre rapporteur ainsi que de ses déplacements dans certaines juridictions, que la mise en œuvre de la CRPC obéit au schéma déterminé par la circulaire. En effet, le quadruple constat suivant peut être établi :

— *le plaider coupable connaît une montée en puissance régulière tendant à sa généralisation à l'ensemble des juridictions.* En effet, sur les 181 TGI existants, 94 utilisaient la CRPC au mois d'avril 2005 (104 au mois de mars) et, sur l'ensemble de la période allant du mois d'octobre 2004 au mois d'avril 2005, les tribunaux utilisateurs de la CRPC étaient au nombre de 144, contre 130 au mois de mars, ce qui témoigne d'un élargissement du recours à cette procédure ;

— *les contentieux retenus et les peines prononcées diffèrent substantiellement selon les juridictions.* Ainsi, une des juridictions dans laquelle s'est rendu votre rapporteur, à savoir le TGI de Paris, est d'ores et déjà passée à la « seconde étape » et prononce des peines d'emprisonnement ferme, y compris après déferrement de la personne, en matière de violence aux personnes ou de vols avec violences.

En revanche, la plupart des juridictions demeurent, à ce jour, au stade de la « première étape » au sens de la circulaire et recourent à la CRPC exclusivement en matière de conduite en état alcoolique et ne prononcent que des peines alternatives à l’incarcération, à l’instar du sursis avec mise à l’épreuve ou assorti d’un travail d’intérêt général. Tel est le cas, notamment, au TGI de Brest où une population « cible », établie sur le fondement de critères tels que le taux d’alcoolémie relevé et l’absence de récidive, a été identifiée par le procureur de la République comme relevant de la CRPC qui, de ce fait, apparaît comme complémentaire des autres procédures de traitement des affaires, à l’instar de la composition pénale ou de l’ordonnance pénale ;

— *sa mise en œuvre a été précédée d’une importante concertation avec les barreaux locaux*, conformément aux invites de la circulaire du 2 septembre 2004. Cette concertation, dont se sont d’ailleurs félicités les représentants des avocats reçus par votre rapporteur, a permis aux différents acteurs de la CRPC de déterminer les types de contentieux relevant de cette procédure, le nombre prévisible des affaires ainsi traitées ainsi que la nature et les critères de choix des peines proposées. Ce faisant, des « barèmes » quant aux peines prononcées, certes indicatifs, ont été élaborés et ces derniers prennent en considération les spécificités locales auxquelles sont confrontées certaines juridictions, les unes ayant davantage à connaître d’infractions au code de la route, les autres ayant à traiter un important contentieux en matière de violences urbaines ou de violences légères aux personnes. Toutefois, il conviendra d’observer avec attention les pratiques juridictionnelles afin de s’assurer de la cohérence des décisions rendues sur l’ensemble du territoire national ;

— *le plaider coupable est une procédure efficace*, puisque, sur les 7 914 affaires traitées dans ce cadre depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004, 6 629 ont abouti à l’homologation de la peine proposée par le juge du siège compétent, ce qui représente un taux de succès de 83,8 %, ce qui est considérable. Ce taux est d’ailleurs relativement stable depuis le début de l’entrée en vigueur de la CRPC, et ce en dépit de l’augmentation du nombre des affaires traitées dans ce cadre qui sont passées de 1 930 lors du dernier trimestre 2004 à 1 588 pour le seul mois d’avril 2005. Le tableau suivant illustre ces tendances.

Mois	T4/2004	Janvier	Février	Mars	Avril	Total
<b>Total affaires terminées</b>	1 930	1 421	1 231	1 744	1 588	<b>7 914</b>
Affaires terminées par non-comparution du prévenu	305	189	70	117	134	<b>815</b>
Affaires terminées par refus de la peine par prévenu	36	39	52	49	32	<b>208</b>
Affaires terminées par refus de la peine proposée	78	37	34	59	54	<b>262</b>
Affaires terminées par homologation de la peine proposée	1 511	1 156	1 075	1 519	1 368	<b>6 629</b>
<b>Affaires terminées : taux de succès</b>	78,3 %	81,4 %	87,3 %	87,1 %	86,1 %	<b>83,8 %</b>
<b>Part des affaires terminées par non-comparution du prévenu</b>	15,8 %	13,3 %	5,7 %	6,7 %	8,4 %	<b>10,3 %</b>

## B. VERS UNE CLARIFICATION LEGISLATIVE ?

En dépit du succès grandissant de la CRPC, la poursuite de cette dynamique semble aujourd'hui incertaine en raison de l'effet conjugué de l'avis rendu par la Cour de cassation le 18 avril 2005 d'une part, et de l'ordonnance de référé prise par le Conseil d'État le 11 mai dernier d'autre part.

Il convient de rappeler que la circulaire du 2 septembre 2004 indique<sup>(1)</sup> que « *l'article 495-9 [du code de procédure pénale] n'exige pas que le ministère public soit présent lors de la présentation de la personne devant le président ou le juge délégué. La décision du Conseil constitutionnel, liée à la seule question de la publicité, étant sur cette question sans conséquence pratique, il en résulte que la présence d'un magistrat n'est nullement obligatoire* ».

Or, saisie à titre préjudiciel d'une demande d'avis par le tribunal de grande instance de Nanterre pour savoir si « *la présence du parquet est obligatoire ou facultative à l'audience publique, prévue pour l'homologation (ou le refus d'homologation) de la peine proposée par le procureur de la République ?* », la Cour de cassation a estimé, contrairement aux conclusions de l'avocat général, que le procureur de la République est, « *conformément aux termes de l'article 32 du code de procédure pénale, tenu d'assister aux débats de cette audience de jugement, la décision devant être prononcée en sa présence* ».

Réagissant à cet avis qui, rappelons-le, ne s'impose pas aux juges du fond conformément aux dispositions de l'article 5 du code civil qui prohibe les arrêts de règlement, le garde des Sceaux a diffusé une nouvelle circulaire en date du 19 avril 2005 faisant savoir aux magistrats du parquet que leur présence n'était juridiquement exigée par la loi qu'au cours de la « *lecture publique de l'ordonnance d'homologation* » et non au moment même où le juge du siège prend ladite ordonnance. Or, cette analyse, qui sans être contraire à la loi était fidèle à l'avis de la Cour de cassation, a été privée d'effet par le Conseil d'État statuant en référé le 11 mai dernier qui a ordonné la suspension de cette nouvelle circulaire. En effet, le Conseil d'État a estimé que le moyen tiré « *de ce que la circulaire méconnaît les dispositions combinées des articles 495-9 et 32 du code de procédure pénale est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire* ».

Dans ces conditions, l'application de la CRPC dans les juridictions est indéniablement compromise, alors même que, dans la pratique judiciaire prévalant jusqu'alors, le parquet n'était quasiment jamais représenté à l'audience d'homologation.

Avant d'envisager les moyens permettant de clarifier cette situation, votre rapporteur souhaite rappeler quelle était l'intention du Législateur lorsqu'il a introduit la procédure de la CRPC :

---

(1) Paragraphe 2.3.2.3.

— *le plaider coupable est une procédure sui generis* dans le cadre de laquelle le rôle du parquet est particulièrement actif et déterminant dans une première phase, puisque c'est lui qui propose la peine au prévenu ayant reconnu sa culpabilité, le juge du siège n'intervenant que dans une seconde phase, pour homologuer ou refuser d'homologuer la peine ainsi proposée. Dans ces conditions, si les dispositions de droit commun relatives aux audiences correctionnelles publiques qui requièrent, fort logiquement, la présence obligatoire du parquet, leur applicabilité à la procédure de la CRPC est discutable, le droit spécial l'emportant sur le droit général. Cette analyse est d'ailleurs partagée par une partie de la doctrine, puisque le professeur Jean Pradel considère que le Législateur a clairement souhaité que la CRPC « déroge au droit commun »<sup>(1)</sup> ;

— *l'intérêt pratique de la CRPC est considérablement amoindri* si le magistrat du parquet est tenu d'assister à la présentation du prévenu devant le juge chargé de l'homologation. En effet, cette présence représente une contrainte temporelle supplémentaire pour les magistrats du parquet qui va à l'encontre de l'objectif de désencombrer les juridictions en accélérant les procédures. Par ailleurs, cette présentation ne saurait être assimilée à une audience devant le tribunal correctionnel donnant lieu à un débat contradictoire puisque l'auteur des faits reconnaît sa culpabilité et accepte les peines proposées.

De surcroît, et comme l'expliquait fort justement la circulaire du 2 septembre 2004, « *la présence du procureur aurait pour effet de susciter une discussion devant le juge du siège et de transformer celui-ci en négociateur ce qui est à l'opposé de sa mission (homologuer ou refuser d'homologuer) et de l'esprit de la nouvelle procédure* ». En outre, « *que va pouvoir dire de plus le parquetier à cette audience alors qu'il a déjà tout dit au prévenu lors de l'audience de cabinet* » s'interroge fort justement le professeur Pradel précité ?

On le voit, il est des raisons, tant juridiques que pratiques, qui peuvent conduire à considérer que le Législateur n'estimait pas nécessaire la présence du parquet à l'audience d'homologation. Toutefois, la situation actuelle ne peut perdurer car l'incertitude risque de porter préjudice au devenir de la CRPC. **C'est pourquoi, une modification de l'article 495-9 du code de procédure pénale devrait rapidement être proposée afin que la loi précise ce qui était implicite, à savoir que le ministère public « peut » être présent à l'audience d'homologation.**

Par ailleurs, à l'occasion de ses déplacements en juridictions, votre rapporteur a, bien évidemment, été interpellé par des avocats au sujet du placement en détention provisoire de leur collègue, maître France Moulin, en application des dispositions de l'article 434-7-2 du code pénal. Rappelons que cet article punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de

---

(1) *In le ministère public doit-il être présent à l'audience d'homologation dans le cadre de la procédure de plaider coupable, Recueil Dalloz, 2005, n° 18, page 1201.*

révéler, « *directement ou indirectement* », des informations issues « *d'une enquête ou d'une instruction* » à des personnes susceptibles d'être impliquées, « *comme auteurs, coauteurs, complices ou receleurs* », dans la commission de ces infractions « *lorsque cette révélation est de nature à entraver le déroulement des investigations ou la manifestation de la vérité* ». Sur le fond, une clarification législative semble nécessaire et la concertation en cours sous l'égide du groupe de travail mis en place par le garde des Sceaux devrait rapidement parvenir à une rédaction plus satisfaisante sans rien céder aux objectifs poursuivis par la loi. En effet, comme l'indiquait l'étude d'impact jointe au projet de loi, ces dispositions ont pour finalité de réprimer le fait pour un tiers participant à la procédure, un expert, un juge, un avocat ou un policier par exemple, de « *prévenir un complice qu'il est recherché par la police, ce qui lui permettra de pendre la fuite ou de faire disparaître des preuves* », ce qui ne saurait être remis en cause.

### **III. — L'ENTREE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS RELATIVES A L'APPLICATION DES PEINES**

La loi du 9 mars 2004 réforme de façon substantielle le droit relatif à l'exécution et à l'application des peines en mettant en œuvre la majeure partie des propositions du rapport au garde des Sceaux sur l'exécution des courtes peines d'emprisonnement et sur les alternatives à l'incarcération et dont votre rapporteur est l'auteur <sup>(1)</sup>.

L'objectif poursuivi par cette réforme est clairement affirmé à l'article 707 nouveau du code de procédure pénale <sup>(2)</sup> qui dispose que les peines prononcées sont « *sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais. L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive* ».

Sans qu'il soit question ici de présenter l'ensemble de ces dispositions, on rappellera brièvement que la loi du 9 mars prévoit, notamment :

— *le renforcement des pouvoirs du juge de l'application des peines (JAP)* qui peut désormais substituer une mesure d'aménagement de peine à une autre si la personnalité du condamné le justifie, ce qui est un gage de la personnalisation des mesures et, partant, de l'exécution de la sanction. En outre, le JAP peut révoquer un sursis avec mise à l'épreuve, cette compétence appartenant auparavant à la seule juridiction de jugement, mais également convertir les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 6 mois en travail d'intérêt général ou en jour-amende ;

---

(1) Rapport du 28 avril 2003.

(2) Introduit par l'article 159 de la loi.

— *le parachèvement de la juridictionnalisation de l'application des peines* puisque toutes les décisions du juge de l'application des peines (JAP) sont désormais susceptibles d'appel ;

— *la création d'une nouvelle architecture juridictionnelle*, davantage conforme aux règles de droit commun et composée, en premier ressort, du JAP et du tribunal de l'application des peines (TAP) dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel ou devant son président ;

— *l'amélioration des droits des victimes*, le JAP devant prendre en considération leurs intérêts au regard des conséquences de toute décision « entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération » avant la date d'échéance de la peine privative de liberté. En outre, ce juge peut désormais interdire à l'auteur des faits de rencontrer les victimes ;

— *la transformation des réductions de peines ordinaires en crédit de peine accordé dès le début de la peine*, ce qui permet de mieux préparer la sortie du condamné et sa réinsertion grâce au caractère prévisible de sa date de sortie qui faisait défaut auparavant. Toutefois, ce crédit de réduction de peine peut être retiré par le JAP en cas de mauvaise conduite du condamné ;

— *la possibilité pour les juridictions d'ordonner ab initio le placement sous surveillance électronique ou à l'extérieur* ;

— le remplacement de la contrainte par corps par une procédure contradictoire désormais qualifiée de *contrainte judiciaire* ;

— *la remise de 20 % sur le montant de l'amende en cas de paiement volontaire dans le délai d'un mois*. **Malheureusement, le décret d'application nécessaire, qui avait pourtant reçu l'accord des différents services concernés par son contenu, qu'il s'agisse de la direction des services judiciaires du ministère de la Justice ou de ceux du ministère de l'Économie et des finances, n'est pas encore publié bien que les services de la chancellerie aient indiqué à votre rapporteur qu'il devait l'être au cours du premier trimestre de l'année 2005.**

## **A. UN ACCOMPAGNEMENT REGLEMENTAIRE SATISFAISANT**

Compte tenu de leur ampleur et de leur complexité, l'entrée en vigueur de ces dispositions a été, pour l'essentiel, reportée au 1<sup>er</sup> janvier dernier. À l'instar des dispositions relatives à la lutte contre la criminalité organisée ou à la CRPC, la partie de la loi du 9 mars 2004 consacrée à l'application des peines a fait l'objet d'un accompagnement réglementaire intervenu dans des délais forts satisfaisants.

En effet, le décret d'application de ces dispositions est paru au *Journal officiel* de la République le 15 décembre 2004 (**décret n° 2004-1364 du**

**13 décembre 2004)** et comprend 38 articles qui modifient ou insèrent eux-mêmes près de 150 dispositions du code de procédure pénale.

Par ailleurs, ces dispositions ont été précisées par la voie **d'une circulaire, quelque peu tardive, du garde des Sceaux en date du 11 avril 2005** <sup>(1)</sup> adressée aux procureurs généraux, aux directeurs de l'administration pénitentiaire et, pour information, aux premiers présidents des cours d'appel. Sur le fond, cette circulaire, de 93 pages, présente de façon détaillée l'ensemble des nouvelles dispositions législatives et réglementaires relatives à l'application des peines. À cette fin, elle comprend quatre chapitres ayant trait, respectivement :

— à la présentation générale de ces dispositions ;

— à la nouvelle organisation judiciaire de l'application des peines qui comprend le JAP, le TAP et, s'agissant des mineurs, le juge des enfants qui est désormais compétent en matière de droit de l'application des peines prononcées à l'encontre de mineurs ;

— aux règles de procédures applicables devant ces différentes juridictions, tant en premier ressort qu'en cas d'appel ;

— aux modifications des règles de fond introduites par la loi, à l'instar de la création de nouvelles peines alternatives telles que le stage de citoyenneté, de la création du bureau de l'exécution des peines, des modalités de conversion d'une peine ferme en sursis-TIG ou de celles concernant la prise en considération des intérêts de la victime.

Outre cet aspect réglementaire, la direction des affaires criminelles et des grâces a élaboré, un « guide pratique » sur les dispositions de la loi du 9 mars 2004 relatives à l'application des peines. Véritable « boîte à outils », ce guide pratique, composé de fiches techniques et opérationnelles, a été mis en ligne sur le site intranet du ministère de la Justice puis diffusé sous forme reliée dans les juridictions dès le mois de novembre 2004, ce qui a contribué à la préparation en amont de l'entrée en vigueur réussie de ces dispositions.

## **B. LE BILAN CONTRASTE DU « SAS » DE SORTIE DE DETENTION**

Introduit par les articles 186 et 207 (III) de la loi du 9 mars 2004, le « SAS » <sup>(2)</sup> de sortie a pour objet d'éviter les sorties sèches de détention en conférant aux directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) la possibilité de proposer aux juges de l'application des peines des mesures d'aménagement telles que la semi-liberté, le placement extérieur ou sous surveillance électronique pour les condamnés détenus en fin de peine. Rappelons que le défaut de réponse du JPA à la proposition d'aménagement élaborée par le DSPIP autorise celui-ci à mettre en œuvre la mesure comme le prévoit l'article 723-24 du code de procédure pénale.

---

(1) *Circulaire Crim-05-9-E8-11.04.05.*

(2) *Prévu par les articles 723-20 à 723-28 du code de procédure pénale.*

Ainsi que votre rapporteur l'avait indiqué dans son précédent rapport sur la loi du 9 mars, ces dispositions étaient immédiatement applicables et ont été complétées par un décret d'application du 20 août 2004 (n° 2004-837) auquel s'est substitué le décret précité du 13 décembre de la même année. Un premier bilan de l'application de ces dispositions innovantes peut donc être établi.

Sa mise en œuvre s'est déroulée progressivement depuis octobre 2004 en concertation avec les JAP et les DSPIP, l'analyse des condamnés entrant dans le champ d'application du dispositif ayant représenté un travail considérable pour les services concernés.

Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'examen des situations individuelles des condamnés conduit à distinguer les deux catégories suivantes de détenus :

— ceux ayant déjà présenté une requête en aménagement de peine auprès du JAP ;

— ceux n'ayant aucun projet de sortie.

S'agissant de la première catégorie, il semblerait, comme votre rapporteur a pu le constater lors de son déplacement au TGI d'Évry, que la procédure de « SAS » soit parfois écartée au bénéfice de l'aménagement judiciaire traditionnel ordonné et contrôlé exclusivement par le JAP. Pour autant, c'est grâce à l'existence de ce « SAS » qu'un travail systématique - certes chronophage - sur le profil des détenus et leur capacité à bénéficier d'une mesure d'aménagement a été initié par les SPIP. **Ce travail n'est d'ailleurs vraisemblablement pas sans lien avec la forte augmentation du nombre des mesures d'aménagement constaté en 2004 (+ 16 %) par rapport à 2003 parmi lesquelles on relèvera les mesures de semi-liberté et les libérations conditionnelles qui croissent de 9 %, ou encore les placements sous surveillance électronique qui augmentent de 207 %.** Ainsi, il convient de souligner que les placements sous surveillance électronique sont passés de 13 en 2000 à 948 en 2003 pour atteindre 2 911 mesures en 2004 et 1 006 au 1<sup>er</sup> juin de cette année.

Quant à la seconde catégorie, il est apparu parfois nécessaire de créer une commission de diagnostic et d'orientation qui s'emploie à rechercher de nouveaux outils permettant de proposer un aménagement de fin de peines, ce qui est le cas au TGI de Créteil.

Toutefois, il convient de souligner qu'un nombre important de condamnés refusent toute mesure d'aménagement de peine, quel que soit son fondement juridique, et préfèrent demeurer plus longtemps en détention que de se soumettre à des obligations et à un contrôle en milieu ouvert. Dans ces conditions, le résultat quantitatif du « SAS » doit être analysé avec circonspection puisqu'il est confronté à une double difficulté, celle tenant à l'habitude des JAP de recourir à d'autres procédures, le « SAS » ne recueillant pas toujours leur faveur, et celle tenant au profil des condamnés refusant toute mesure de contrôle une fois sortis de détention.

Ainsi, au niveau national et au cours de la période allant du mois de novembre 2004 à celui de mars 2005, sur les 5 500 détenus éligibles à un aménagement de peine en application des articles 723-20 et suivants du code de procédure pénale, seuls 450 d'entre eux ont fait l'objet d'une requête à cette fin présentée par les DSPIP aux JAP qui ont prononcé 146 mesures. Ces aménagements de peine se sont répartis de la façon suivante :

- 74 mesures de semi-liberté ;
- 23 placements sous surveillance électronique ;
- 49 placements extérieurs.

Fort logiquement, ces proportions nationales se retrouvent localement, notamment au TGI d'Évry, dont le ressort duquel se trouve le plus important établissement pénitentiaire de France, Fleury-Mérogis, qui comptait 3 800 détenus au mois de mai dernier (contre plus de 4 400 un an auparavant). En effet, sur les 1 988 détenus susceptibles de bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle, 1 499 l'ont refusée en raison, notamment, des mesures de contrôles qui l'assortissent. S'agissant plus précisément de la procédure du « SAS », 816 dossiers ont été examinés par le SPIP dans ce cadre et ont abouti aux résultats suivants :

— 64 % des personnes ont connu un changement dans leur situation personnelle conduisant à leur exclusion du champ d'application de ce dispositif (une libération ou un transfèrement par exemple). Selon les informations fournies à votre rapporteur, le nombre important de personnes condamnées à de courtes peines et incarcérées à Fleury-Mérogis expliquerait la majeure partie de cette inapplication du « SAS », le délai séparant leur entrée en détention de leur sortie étant trop bref ;

— 13 % d'entre elles ont bénéficié d'une mesure d'aménagement de peines prononcées sur le fondement d'autres dispositions du code de procédure pénale ;

— 2,6 % d'entre elles (soit 22 détenus) ont consenti à élaborer un projet d'aménagement de peine qui n'a pas été finalement retenu par le DSPIP dans 19 cas, en raison de sa fiabilité douteuse. Ainsi, seules trois personnes ont bénéficié d'une mesure d'aménagement de peine dans ce cadre procédural, deux d'entre elles étant placées en semi-liberté et l'autre ayant bénéficié d'une permission de sortir ;

— aucun consentement n'a été recueilli de la part des femmes incarcérées.

MISE EN ŒUVRE DU « SAS » DE SORTIE AU TGI D'ÉVRY

Quantum de la peine	Dossiers ouverts	Refus	* sorties du dispositif	aménagement de peine sur un autre fondement	En cours d'examen	Consentement des détenus
Peine 6 mois à 2 ans	707	36	465	28	177	22
Peine 2 ans à 5 ans	109	28	47	15	20	
Total	816	64	512	43	197	22

\* Sorties dispositif : libéré avant proposition – modification de la situation pénale – transféré – non éligible

Au-delà de l'absence de volonté des condamnés ou du choix des juges de recourir à des mesures d'aménagement de peine sur un autre fondement légal, il convient de souligner que l'absence de structures d'hébergement représente un obstacle considérable à la réussite de la mise en œuvre d'aménagements de peine. **L'évolution du prix de l'immobilier en Île de France accroît cette difficulté, les quelques rares structures d'accueil disponibles, souvent par l'intermédiaire du SAMU social, ayant recours à des prestations hôtelières assurant un hébergement de très courte durée et donc inadapté à la mise en place de mesures de sorties de détention qui requièrent une stabilité des structures. En outre, une sortie de détention réussie suppose également qu'une préparation au retour à l'emploi ou, à tout le moins, qu'une action de formation professionnelle soit mise en œuvre. Or, là encore, les SPIP souffrent du faible nombre des partenaires à leur disposition, qu'il s'agisse des associations œuvrant dans le domaine de l'insertion ou de celles intervenant en matière de formation professionnelle.**

Enfin, il convient de rappeler que moins de 10 % de la population détenue à la prison de Fleury-Mérogis est originaire de l'Essonne, cette spécificité ayant de nombreuses conséquences en matière d'application des peines :

— *au stade du prononcé de la sanction* tout d'abord, les greffes devant avoir en leur possession les différentes adresses des SPIP lorsque le condamné habite en dehors du ressort d'Évry. À cet égard, **votre rapporteur considère que les greffes devraient avoir à leur disposition un document élaboré par le SPIP local et recensant les adresses des différents SPIP des autres départements, leurs coordonnées téléphoniques ainsi que les créneaux horaires pendant lesquels le condamné peut être convoqué ;**

— *au stade de l'exécution de la sanction* ensuite, le SPIP de l'Essonne n'étant ni en mesure d'assurer le suivi des condamnés résidant en dehors du ressort du tribunal ni, faute de moyens, en mesure de prendre en charges les personnes sans domicile fixe mais désireuse de se réinsérer.

### C. L'EXECUTION ET L'APPLICATION DES PEINES SONT-ELLES UNE REELLE PRIORITE ?

Le constat établi à Évry vaut pour l'ensemble de la France : les moyens consacrés à l'exécution et à l'application des peines sont notoirement insuffisants.

Il convient de rappeler ici que l'exécution et l'application des peines font intervenir différents acteurs de la chaîne pénale :

— les magistrats du ministère public qui sont chargés de l'exécution des peines ;

— les services du greffe qui interviennent à l'audience pour mettre en forme la condamnation mais également auprès des JAP ;

— les JAP ainsi que les travailleurs sociaux et les SPIP en particulier.

Si grâce à l'action résolue entreprise par le Gouvernement, l'effectif global de magistrats a augmenté substantiellement et, selon les très nombreuses déclarations en ce sens recueillies par votre rapporteur, semble désormais atteindre un niveau satisfaisant, en revanche, les effectifs des magistrats dédiés à l'application des peines d'une part ainsi que les effectifs des greffes et des SPIP affectés à cette mission demeurent en nombre très insuffisant.

Ainsi, sur les 8 779 emplois de magistrats comptabilisés en 2004<sup>(1)</sup>, les **juges de l'application des peines** n'étaient que 295 à la fin 2004, soit 3,5 % de l'ensemble du corps des magistrats alors même que leurs missions sont considérablement étendues par la loi du 9 mars 2004.

#### ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE NOMBRE DE POSTES DE JUGES D'APPLICATION DES PEINES OFFERTS POUR CHAQUE PROMOTION D'AUDITEURS DE JUSTICE DEPUIS 10 ANS

Promotion <sup>(1)</sup>	Nombre de postes de J.A.P. offerts	Nombre d'auditeurs de justice	Nombre de postes de J.A.P. offerts par rapport au nombre d'auditeurs de justice en %
1992	15	167	8,98
1993	8	155	5,16
1994	5	114	4,38
1995	4	106	3,77
1996	13	147	8,84
1997	7	154	4,54
1998	8	161	4,96
1999	9	196	4,59
2000	14	200	7,00
2001	13	224	5,80
2002	27	266	10,15
2003	15	268	5,59

*(1) par application des dispositions de l'article 40 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 modifié relatif à l'École nationale de la magistrature, la durée de la scolarité des auditeurs de justice est de trente et un mois. Ainsi, par exemple, c'est à l'issue de cette période de formation que les auditeurs de justice de la promotion 1992, entrés à l'ENM début 1992, se sont vu offrir les 15 postes de juge d'application des peines ci-dessus indiqués.*

Source : École nationale de la magistrature.

(1) Source : annuaire statistique de la Justice, année 2005, page 15.

Cette faiblesse des effectifs des JAP est d'autant plus préoccupante qu'ils ont pour vocation de déterminer, pour chaque condamné, les principales modalités de l'exécution de la peine. À ce titre, les JAP ont prononcé en 2004 :

- 2 221 placements à l'extérieur ;
- 6 819 mesures de semi-liberté ;
- 35 589 permissions de sortir ;
- 5 866 libérations conditionnelles.

Au total, et selon les estimations de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) communiquées votre rapporteur, près de 170 000 personnes relevaient de la compétence des JAP au 1<sup>er</sup> juillet 2003 (39 038 détenus et 129 269 personnes en milieu ouvert) soit un ratio moyen de 680 personnes par juge ! Selon ces mêmes sources, près de 280 000 décisions sont rendues annuellement par les JAP, dont 140 000 concernent le milieu fermé.

À cette aune, il est illusoire de prétendre mettre en œuvre un suivi personnalisé des condamnés que les juridictions prononcent pourtant massivement, les sursis avec mise à l'épreuve constituant la principale mesure dont les JAP ont la charge (108 528 en 2004).

À cette faiblesse des effectifs des JAP s'ajoute celle, tout aussi regrettable, des **services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)** et des greffes sur lesquels ces juges s'appuient. En effet, les effectifs budgétaires des SPIP atteignaient 2 518 en 2004, ce qui est notoirement insuffisant puisque ces personnels ont pour mission d'assurer le suivi des personnes incarcérées et de celles exécutant leur peine en milieu ouvert. Il n'est donc guère surprenant de constater que nombre de suivis avec mise à l'épreuve ne sont pas mis en œuvre par les services compétents, faute de moyens, ce qui fragilise la crédibilité de la sanction.

De surcroît, si les SPIP bénéficiaient de 500 emplois-jeunes<sup>(1)</sup>, ces derniers sont amenés à disparaître dans les prochaines années entraînant, de ce fait, certaines difficultés, vraisemblablement ponctuelles, que votre rapporteur a pu constater. Il en a été ainsi au TGI de Lille par exemple, où le SPIP disposait de 23 emplois jeunes qui vont être intégralement supprimés au bénéfice de trois et demi nouveaux contrats seulement. Toutefois, rappelons que, pour compenser le départ des agents de justice en 2005, 120 postes d'assistants de formation contractuels ont été obtenus en loi de finances pour 2005 mais leur recrutement n'est pas pleinement achevé à ce jour. En outre, d'importants efforts de recrutement ont été consentis par le Gouvernement puisque près de 585 emplois de conseiller d'insertion et de probation ont été créés entre 2002 et 2005, ces créations n'ayant été qu'au nombre de 94 entre 2000 et 2001.

---

(1) Sur un total de 1 800 emplois-jeunes dont bénéficiait le ministère de la Justice.

S'il est une antienne que votre rapporteur a entendue à l'occasion de tous ses déplacements, c'est celle déplorant **l'insuffisance des effectifs des greffes**. En effet, le parachèvement de la juridictionnalisation de l'application des peines prévu par la loi du 9 mars implique un développement des débats contradictoires et, partant, une augmentation de la charge de travail incombant aux greffes mais aussi aux fonctionnaires du ministère de la justice de catégorie C qui assurent, notamment, la reproduction des pièces du dossier.

Quelques exemples suffiront à attester des difficultés auxquelles sont confrontées les juridictions, difficultés elles-mêmes aggravées par l'allongement de 12 à 18 mois de la scolarité des greffiers qui a pour effet de retarder leur prise de fonction. Ainsi, au TGI de Bobigny où s'est rendu votre rapporteur, sur les 325 postes de fonctionnaires, 35 sont officiellement vacants soit plus de 10 %, sachant que le taux réel de vacance est de près du double puisque les jours de congés résultant de l'accumulation des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires aboutissent à la vacance quotidienne de près de 60 postes. Notons que, dans cette juridiction, 6 postes de greffiers qui devaient être pourvus en août 2004 par des sorties de l'école nationale des greffes sont restés vacants en raison de la défaillance des personnes nommées qui ont refusé cette affectation.

Ces difficultés se retrouvent dans toutes les juridictions dans lesquelles votre rapporteur s'est déplacé, à l'instar d'Évry où le taux de vacance des greffiers est de 10 %, de Paris où le déficit de fonctionnaires est de 17 % en équivalent temps plein (ETP) ou de Lille où le déficit du greffe correctionnel est de 3 ETP sur un effectif total théorique de 15 greffiers. Il convient de souligner ici que, dans la juridiction de Lille, les vacances de postes les agents de catégorie C exerçant une fonction technique, telle que la reprographie, sont particulièrement élevées, de l'ordre de 33 %.

Le résultat de ce manque de moyens humains est désormais bien connu mais demeure tout autant inacceptable : la défaillance de l'exécution des peines.

Dans le cadre de son rapport remis au garde des Sceaux sur ce sujet le 28 avril 2003, votre rapporteur n'avait pas hésité à dénoncer « *le scandale des délais d'exécution* » des peines, observant que, s'agissant des travaux d'intérêt général, « *un nombre non négligeable [...] ne connaissent 18 mois après leurs prononcés qu'un début d'exécution. [...] le délai dans lequel le condamné obtient son premier rendez-vous avec l'agent du service d'insertion et de probation [étant] souvent supérieur à un an* », alors même que les TIG doivent être exécutés dans un délai maximum de 18 mois. Ces difficultés sont vraisemblablement à l'origine du moindre recours des juridictions aux TIG puisque 23 541 mesures de cette nature étaient prononcées en 1997 pour seulement 17 990 en 2004.

En ce qui concerne l'emprisonnement assorti du sursis avec mise à l'épreuve, il « *tourne à l'absurde* » et voit « *son effectivité ruinée par la lenteur avec laquelle la prise en charge s'effectue* » puisque le rythme moyen de

convocation devant les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation « *serait d'une tous les quatre mois* ».

Il est indéniable que **plus le retard s'accroît entre la condamnation et son exécution, moins la peine est comprise par la victime tout d'abord, qui s'inquiète, à juste titre, de son inexécution, par le condamné ensuite, qui ne comprend pas ces délais qui peuvent conduire à son incarcération plusieurs mois après les faits alors même que sa situation a changé, pour les enquêteurs enfin qui, bien qu'ayant identifié et interpellé l'auteur des faits, n'observent pas de résultat judiciaire de leurs efforts. Déplorée par tous, cette situation perdure et s'aggrave, contribuant ainsi à décrédibiliser la justice.** Le tableau suivant atteste de la dégradation des délais d'exécution.

**DÉLAIS MOYENS ENTRE LA DATE DE CONDAMNATION  
ET LA DATE DE SAISIE DANS LE CASIER**

	2001		2002		2003	
	Nombre de condamnations	Durée moyenne en mois	Nombre de condamnations	Durée moyenne en mois	Nombre de condamnations	Durée moyenne en mois
Cour d'assises	2 951	5,3	2 967	4,3	3 074	5,2
Cour d'appel	24 581	7,3	23 131	6,5	24 897	7,5
Tribunal correctionnel	353 417	7,4	324 019	6,9	355 765	7,5
Tribunal pour enfants	17 875	6,5	15 340	5,5	16 206	5,9
Juge des enfants	18 333	5	13 595	4	14 539	4,8
Tribunal militaire	132	6,9	120	4,1	66	4,6

*Source : ministère de la justice, casier judiciaire*

Force est de constater que ces difficultés nationales se confirment localement puisque, à titre d'illustration, au TGI d'Évry, une condamnation prononcée en l'absence du prévenu selon la procédure dite « contradictoire à signifier », est exécutée, en moyenne, 23 mois après la date du jugement, ce qui est totalement inacceptable sachant, qu'entre-temps, la peine aura connu une érosion de son quantum en raison des différentes mesures de grâce intervenues. S'agissant des condamnations prononcées en la présence du prévenu et qui ne sont pas assorties d'une mesure d'exécution provisoire, le délai moyen d'exécution au sein dudit TGI est bien évidemment moindre tout en atteignant 9,5 mois. Ces ordres de grandeur se retrouvent dans d'autres juridictions, à l'instar du TGI de Lille où la plus ancienne réquisition de signification restée sans retour date de 20 mois, mais il ne s'agit pas là d'une moyenne.

Compte tenu de ce qui précède, **votre rapporteur ne peut que plaider, une nouvelle fois, pour le renforcement drastique des moyens dévolus à l'exécution et à l'application des peines qui doivent être considérées comme une véritable priorité car, à défaut, c'est l'ensemble de l'édifice pénal qui s'en trouve fragilisé.**

Enfin, s'agissant du taux de recouvrement des amendes correctionnelles qui demeure à un niveau particulièrement faible dans notre pays, de l'ordre de 18 % en moyenne - et de seulement 7 % en Seine-Saint-Denis <sup>(1)</sup> - on ne peut que déplorer que le décret d'application des dispositions de l'article 196 de la loi du 9 mars, prévoyant une remise de 20 % sur le montant de l'amende en cas de paiement volontaire dans le délai d'un mois, ne soit pas encore paru. Ceci est d'autant plus regrettable que d'opportunes initiatives ont été prises dans certaines juridictions, à l'instar du TGI de Bobigny, où un terminal de paiement par carte bancaire a pourtant été d'ores et déjà installé à cette fin.

#### D. UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS

Compte tenu de l'ampleur de la loi du 9 mars 2004, il était inévitable que certaines imprécisions ou imperfections textuelles apparaissent et méritent d'être corrigées. Il en est ainsi en matière de :

— *conversion des jours-amende en jours de détention*. En effet, l'article 131-25 du code pénal <sup>(2)</sup> dispose que le défaut total ou partiel du paiement des jours-amende entraîne l'incarcération du condamné pour une durée correspondant au nombre de jours-amende impayés et prévoit qu'il « *est procédé comme en matière de contrainte judiciaire* ». Or, ce renvoi à la procédure de la contrainte judiciaire prévue aux articles 749 et suivants du code de procédure pénale semble insuffisamment précis selon les déclarations de nombreux JAP recueillies par votre rapporteur. En effet, l'article précité du code pénal ne prévoit aucune marge d'appréciation dans la conversion du montant du jour-amende en jour de détention alors même que le JAP possède une telle latitude lorsqu'il agit dans le cadre de la procédure de contrainte judiciaire, puisqu'il peut renoncer à prononcer l'incarcération lorsque le condamné justifie, par tout moyen, de son insolvabilité, ce que ne manquent pas de faire nombre de délinquants bien informés. Dans ces conditions, le recours aux jours-amende semble compromis, les juges ne sachant pas laquelle de ces deux dispositions contradictoires appliquer. C'est pourquoi, **une clarification législative semble opportune** ;

— *mise en œuvre de la contrainte judiciaire*. En effet, l'article 754 du code de procédure pénale dispose que la contrainte judiciaire ne peut être exercée que cinq jours après « *un commandement* » fait au condamné à la requête de la partie poursuivante. Or, l'exigence d'un commandement à payer implique que la requête en paiement est signifiée par exploit d'huissier, ce qui ne correspond pas à la pratique du Trésor public qui adresse généralement des mises en demeure par lettre recommandée. Là encore, **une clarification quant aux formalités préalables à la mise en œuvre de la contrainte judiciaire semble souhaitable** ;

— *délai de présentation devant le JAP d'un condamné à l'endroit duquel il a délivré un mandat d'amener*. L'article 712-17 module le délai de présentation

---

(1) Selon les informations figurant dans le rapport annuel du trésorier payeur général de ce département communiqué au Procureur de la République en application de l'article 709-2 du code de procédure pénale introduit par l'article 160 de la loi du 9 mars 2004.

(2) Modifié par l'article 173 de la loi du 9 mars 2004.

selon qu'il s'agit d'une procédure correctionnelle ou criminelle, ce délai étant de huit jours dans le premier cas et d'un mois dans le second. Or, l'ensemble des dispositions adoptées en cette matière dans la loi du 9 mars 2004 établissent différents délais selon la nature de la juridiction saisie, ceux afférents au JAP étant plus bref que ceux concernant le tribunal de l'application des peines, et non selon la nature de la procédure. C'est pourquoi, en l'espèce, **il conviendrait d'harmoniser le délai de présentation devant le JAP du condamné faisant l'objet d'un mandat d'amener en le limitant à 8 jours ;**

— *suspension des mesures d'aménagement de peines résultant de l'inobservation des obligations de la part du condamné.* L'article 712-18 prévoit que, lorsque le condamné ne respecte pas ses obligations, le JAP peut ordonner la suspension de la mesure et que, à défaut de la tenue d'un débat contradictoire dans les quinze jours suivants l'incarcération du condamné, celui-ci est remis en liberté. Or, si la remise en liberté ne saurait être contestée dès lors que le débat contradictoire n'a pas eu lieu, **il conviendrait néanmoins de préciser que la mesure d'aménagement de peine initiale reprend effet ;**

— *computation des délais de détention.* L'article 716-4 dispose que, lorsqu'il y a eu privation de liberté en exécution d'un mandat d'amener ou aux fins de révocation d'une mesure d'aménagement, cette durée est intégralement déduite de la peine prononcée. À cette fin, cet alinéa énumère différentes références du code de procédure pénale mais en omet une qui concerne l'incarcération provisoire ordonnée par le JAP lorsque celui-ci envisage de révoquer une mesure de sursis avec mise à l'épreuve ou de sursis-TIG et prévue à l'article 712-19 du code de procédure pénale ;

— *modalités de relèvement du suivi socio-judiciaire.* L'article 131-36-1 du code pénal prévoit que le relèvement de cette mesure est de la compétence du tribunal de l'application des peines lorsque le suivi socio-judiciaire a été prononcé sans limitation de durée, donc dans les cas les plus graves, à savoir lorsqu'il s'agit d'un crime puni de la réclusion à perpétuité. Or, l'article 763-6 du code de procédure pénale, également relatif au relèvement du suivi socio-judiciaire renvoie à la juridiction de jugement la compétence pour prononcer cette mesure. Ces deux dispositions ne sont donc pas pleinement cohérentes entre elles sachant que l'esprit ayant présidé à la réforme de l'application des peines introduite par la loi du 9 mars 2004 tend à limiter le recours à la juridiction de jugement, en l'occurrence la cour d'assises, pour modifier une mesure en cours d'exécution. Dans ces conditions, **il paraît préférable d'unifier la compétence pour connaître sur des demandes de relèvement dudit suivi au profit du tribunal de l'application des peines ;**

Enfin, quelques imprécisions rédactionnelles ou de références sont à relever, à l'instar de l'article 742 du code de procédure pénale relatif à la révocation du sursis par le JAP qui tout en se référant à la tenue d'un débat contradictoire, donc à un jugement, mentionne à tort à une « *ordonnance motivée* ». Il en est de même à l'article 762-4 du même code qui prévoit que le JAP

peut modifier les lieux dans lesquels le condamné à interdiction de se rendre selon les modalités prévues à l'article 712-5, cette référence semblant inappropriée, la prérogative générale de modification des mesures en cours d'exécution figurant à l'article 712-8.

#### **IV. — DISPOSITIONS DIVERSES**

##### **A. LE FICHER JUDICIAIRE NATIONAL AUTOMATISE DES AUTEURS D'INFRACTIONS SEXUELLES (FIJ AIS) : VERS UN FICHER OPERATIONNEL CET ETE**

Comme le prévoit l'article 706-53-12 du code de procédure pénale introduit par l'article 48 de la loi du 9 mars 2004, les modalités et conditions d'application des dispositions relatives au FIJ AIS sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Dans le précédent rapport d'application de la loi du 9 mars 2004, il était indiqué que la rédaction de ce décret semblait sur le point d'être achevée et devait être transmis à la CNIL à la fin du mois de novembre 2004, laissant augurer sa publication au *Journal officiel* au cours du premier trimestre 2005. Ce calendrier a néanmoins pris du retard puisque la CNIL a rendu publique sa délibération le 10 mars 2005 et que, au moment où ces lignes sont écrites, le projet de décret est examiné par le Conseil d'État, ce qui laisse augurer de sa prochaine publication.

En ce qui concerne la saisine des données relatives aux auteurs d'infractions sexuelles commises avant la publication de la loi, dont le nombre serait de 20 313, votre rapporteur avait déploré que la procédure initialement envisagée par les services compétents pour obtenir l'adresse des personnes s'appuie quasi exclusivement sur la consultation du fichier « STIC <sup>(1)</sup> » et n'envisage pas de recourir aux dispositions de l'article 216 de la loi, introduit par la voie d'un amendement parlementaire, autorisant, à titre exceptionnel et temporaire, le rapprochement des données relatives aux personnes condamnées antérieurement d'avec celles figurant dans les fichiers gérés par les organismes de sécurité sociale, les fichiers bancaires et le fichier des personnes recherchées. À la suite de la demande expresse de votre rapporteur, les services compétents se sont effectivement rapprochés des services fiscaux et sociaux gestionnaires des fichiers concernés.

Plusieurs contretemps sont alors apparus, *le premier, de nature pratique*, tenant à l'absence de réactivité des services de la sécurité sociale.

En effet, un premier courrier en date du mois de novembre 2004 du directeur général de la police nationale à l'adresse du directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) étant resté sans

---

(<sup>1</sup>) *Système de traitement des infractions constatées mis en œuvre par la police nationale.*

réponse, une seconde missive du même auteur a été envoyée le 11 février dernier, sans davantage d'effet. Ce n'est qu'au cours du mois d'avril dernier que les premiers contacts professionnels entre les services du ministère de l'intérieur et la CNAMTS ont abouti. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le fichier central de la sécurité sociale visé par la loi du 9 mars 2004 ne comprendrait pas l'adresse des personnes pour des raisons de confidentialité, celle-ci figurant dans les seules données des caisses régionales d'assurance maladie.

Dès lors, la procédure convenue entre les services du ministère de l'intérieur et ceux de la CNAMTS est la suivante : les premiers adresseront une première réquisition au fichier central aux fins de communication de l'identité de la caisse régionale dans le ressort de laquelle la personne recherchée a son domicile, puis, une fois cette information en leur possession, ils adresseront une seconde réquisition à ladite caisse régionale aux fins de communication de l'adresse de la personne.

*Le second, est, pour sa part, de nature juridique.* En effet, si la CNIL n'a pas émis de réserve sur les rapprochements des informations contenues dans ces différents fichiers aux fins d'identification de l'adresse des personnes concernées, elle a néanmoins considéré « *qu'ils n'en constituent pas moins des traitements automatisés de donnée à caractère personnel au sens de la loi du 6 janvier 1978 ; qu'en conséquence, s'ils devaient être pratiquement mis en œuvre, ils devraient être au préalable autorisés par la Commission* ».

Cette analyse de la CNIL se fonde vraisemblablement, car son avis est silencieux sur ce point, sur les dispositions du 5° de l'article 25 de la loi précitée qui requièrent l'autorisation préalable de la Commission pour la mise en œuvre des traitements ayant pour objet « *l'interconnexion des fichiers relevant d'une ou plusieurs personnes morales gérant un service public et dont les finalités correspondent à des intérêts publics différents* ».

Certes, les informations recherchées en application des dispositions de l'article 216 relèvent de personnes morales gérant un service public ayant des finalités différentes, mais la loi se réfère à des traitements automatisés « *rapprochant* » l'identité des personnes et les informations figurant dans ces fichiers, et non « *d'interconnexion* » de l'ensemble de ces fichiers et de leurs données, ce qui est une différence substantielle. Par ailleurs, l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 prévoit que les traitements de données « *intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique* » ou encore ceux qui « *ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou des mesures de sûreté* » sont mis en œuvre par arrêté du ministre compétent pris après avis motivé et publié de la CNIL. Or, force est de constater que le rapprochement prévu par l'article 216 de la loi du 9 mars semble relever à double titre du champ de l'article 26, parce qu'il a trait la prévention des infractions sexuelles d'une part, parce qu'il participe du FIJAIS dont les mesures de contrôle

ont été considérées comme relevant de la catégorie des mesures de sûreté par le Conseil constitutionnel<sup>(1)</sup>.

Toutefois, cette discussion quant au régime juridique applicable au rapprochement prévu par la loi est de peu de portée dès lors qu'elle n'a pas pour conséquence de retarder l'entrée en fonction du FIJAIS. Ceci semble être le cas puisque, selon les dernières informations communiquées à votre rapporteur, ce fichier devrait être opérationnel au début du mois de juillet prochain. Il est cependant probable que l'ensemble des informations relatives à l'adresse des auteurs d'infractions sexuelles commises avant la publication de la loi ne figurera pas dans le FIJAIS à cette date, mais dans les semaines qui suivent.

En attendant l'autorisation de la CNIL de procéder à ce rapprochement, un important travail préparatoire et matériel a d'ores et déjà été engagé. Ainsi, le document informatique recensant les identités des auteurs d'infractions sexuelles commises avant la publication de la loi a été établi par le service du ministère de l'intérieur et des réunions préparatoires constructives ont eu lieu avec les gestionnaires du fichier des comptes bancaires. Un test sur un échantillon parmi les 20 313 personnes a eu lieu et s'est révélé positif.

Par ailleurs, selon les informations communiquées par les responsables du Casier judiciaire national, la société à laquelle a été confié le développement de l'application informatique du FIJAIS s'est engagée à livrer son produit le 30 juin 2005 et semble respecter ce délai. Notons que le FIJAIS sera directement connecté au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et sera accessible au sein : des préfectures par l'intermédiaire du réseau informatique ADER, des juridictions et des services de police par l'intermédiaire de leur réseau KEOPS.

## **B. DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA COUR D'ASSISES DEVANT ETRE PRECISEES**

Les modifications apportées par la loi du 9 mars 2004 à la procédure applicable devant la Cour d'assises, sans procéder à une réforme d'envergure, n'en apportent pas moins des améliorations pratiques appréciables. Il en est ainsi en matière de convocation des jurés qui s'opère désormais par le greffe, et non plus par l'intermédiaire des services préfectoraux, ce qui est plus efficace. En effet, selon les informations communiquées à votre rapporteur par l'Association nationale des praticiens de la Cour d'assises (ANAPCA), le taux de réponse positive aux convocations a été amélioré, ce qui facilite le fonctionnement des juridictions.

Par ailleurs, la suppression de l'ordonnance de prise de corps a simplifié le droit puisqu'elle a supprimé la cause des dysfonctionnements qui ont pu être constatés par le passé et qui tenaient à l'omission, par les juges d'instruction, de

---

(1) Cf. *Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, considérant 91.*

décerner dans leurs ordonnances de mise en accusation ces titres de détention entraînant, par voie de conséquence, la libération du prévenu.

Toutefois, comme tout édifice procédural, et compte tenu des observations faites par les praticiens précités, plusieurs aménagements devraient être envisagés :

— *lorsque le juré ne défère pas à la convocation qui lui a été adressée*, il peut être condamné par la cour à une amende de 3 750 euros prévoit l'article 288 du code de procédure pénale introduit par l'article 148 de la loi du 9 mars 2004. Or, dans cette hypothèse, ledit juré peut néanmoins décider de participer aux travaux de la Cour. Cette situation n'est pas propice à la sérénité des débats et devrait conduire à **modifier l'article 288 précité afin que le refus du juré de déférer à la convocation conduise à sa radiation de la liste des jurés** ;

— *en matière de jugement par défaut des accusés en matière criminelle* qui figure aux articles 379-2 et suivants du code de procédure pénale. En effet, l'article 20 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, prévoit une procédure particulière de jugement des mineurs auteurs d'un crime ainsi qu'une composition spécifique de la Cour d'assises, omet de se référer à la nouvelle procédure de défaut. Cette **omission a pour conséquence de rendre inapplicable aux mineurs la procédure de défaut** et, partant, interdit de procéder à leur jugement en leur absence tout en ne permettant pas à la Cour de décerner un mandat d'arrêt, ce qui n'est pas satisfaisant.

Par ailleurs, votre rapporteur se doit de faire état de l'une des suggestions de modification de la législation avancée par les membres de l'ANAPCA et tendant à introduire une procédure d'acquiescement du condamné à la condamnation prononcée par la Cour d'assises par défaut. En effet, il est des hypothèses où le jugement est prononcé par défaut non pas en raison de la volonté de l'accusé de se soustraire à la justice, mais à cause de circonstances insurmontables, comme l'accouchement ou la maladie.

Or, toute affaire criminelle jugée par défaut doit faire l'objet d'un nouvel examen dès lors que le condamné est arrêté comme le prévoit l'article 379-4 du code de procédure pénale, quand bien même ledit condamné consent à la peine prononcée et n'était pas en fuite. **Cette proposition, dès lors qu'elle serait assortie des garanties permettant de s'assurer du caractère libre du consentement et de l'acquiescement du condamné, pourrait permettre d'éviter de nouveaux procès, douloureux pour la victime et coûteux pour l'État. À tout le moins, une réflexion devrait être engagée en cette matière.**

### **C. LA MISE EN ŒUVRE REUSSIE DES DISPOSITIONS REPRIMANT LES POLLUTIONS MARITIMES**

Le volet environnemental de la loi du 9 mars 2004, moins médiatisé que celui concernant la lutte contre la criminalité organisée, les repentis ou le « plaider

coupable » n'en demeure pas moins essentiel, sa juste portée commençant à être appréciée à l'aune des premières condamnations prononcées par les juridictions concernées.

Rappelons que l'article 30 de la loi a modifié les règles de compétence des juridictions spécialisées du littoral afin de renforcer leur technicité et leur savoir-faire tout en réservant au tribunal de grande instance de Paris la compétence pour connaître, notamment, des pollutions maritimes involontaires (résultant d'un accident par exemple) commises dans la zone économique exclusive ou dans la zone de protection écologique, ou des pollutions volontaires commises dans les eaux territoriales françaises mais apparaissant d'une grande complexité.

Par ailleurs, la répression des rejets polluants a été considérablement aggravée. Pour les navires de fort tonnage, les peines encourues s'élèvent désormais à dix ans d'emprisonnement et un million d'euros d'amende pour les personnes physiques, étant précisé que dans certains cas, le seuil légalement fixé pour l'amende pouvant être dépassé pour être porté à une somme correspondant à la valeur du navire ou à un multiple de la valeur de la cargaison transportée ou du fret.

Comme votre rapporteur a pu le constater à l'occasion de ses déplacements aux TGI de Marseille et de Brest, le relèvement des peines d'amende a permis d'accroître l'efficacité des procédures de déroutement et d'immobilisation des navires. En effet, ce relèvement a incité à la mise en œuvre d'une politique pénale volontariste en matière de détermination du montant des cautionnements requis pour assurer la représentation des mis en cause à l'audience correctionnelle.

Cette pratique judiciaire revêt un intérêt tout particulier lorsque les poursuites engagées par le parquet concernent des capitaines de navires battant pavillon étranger, puisque la peine d'amende, à la différence de l'emprisonnement, peut être prononcée quelle que soit la nationalité de l'intéressé et ne crée donc pas de discrimination préjudiciable à la flotte française.

Ainsi, selon les informations communiquées par les services de la chancellerie<sup>(1)</sup>, 25 procédures portant sur des infractions de pollutions maritimes ont été engagées depuis le 9 mars 2004 et 20 navires suspectés de rejets volontaires ont été immobilisés dont 15 à la suite d'un déroutement.

Au cours de la même période, les juridictions du premier et du second degré ont prononcé pour ce type de faits 22 condamnations à des peines d'amende dont le montant varie entre 100 000 et 500 000 euros mais qui, en moyenne, s'élèvent à près de 200 000 euros.

À titre d'illustration, on évoquera la condamnation le 10 mai dernier par le tribunal correctionnel de Brest du capitaine du cargo maltais « Zuara » à une peine

---

(1) A la date du 5 mai 2005.

de 400 000 euros d'amende, la juridiction ayant préalablement ordonné un cautionnement de 500 000 euros dont 90 % du montant incombait à l'armateur. Rappelons que ce navire avait été survolé par un avion du service des Douanes au large des côtes du Finistère traînant, dans son sillage, une nappe d'hydrocarbures de 55,7 kilomètres de long.

Pour sa part, le TGI de Marseille a condamné, le 6 septembre 2004, le capitaine du navire « Khaled ibn Waleed » à une peine de 500 000 euros d'amende et 12 mois d'emprisonnement avec sursis, un cautionnement préalable de 400 000 euros ayant été versé.

L'augmentation du nombre des poursuites engagées et du montant du cautionnement exigé devrait, à terme, modifier les comportements des pollueurs volontaires, ne serait-ce parce qu'il deviendra de plus en plus dangereux pénalement et coûteux financièrement de procéder à de tels actes. D'ores et déjà, une diminution du nombre des pollutions signalées peut être relevée puisque celles-ci sont passées de 235 en 2003 en Méditerranée à 175 en 2004, la façade atlantique ayant pour sa part connu 276 pollutions en 2003 contre 239 en 2004. Certes, l'écart entre le nombre des pollutions signalées et celui des poursuites engagées peut sembler considérable mais il convient de préciser qu'un même navire peut être à l'origine de plusieurs constatations de pollutions maritimes.

Cela étant, il est indéniable que les moyens mis à la disposition des services en charge de la constatation et de la lutte contre les pollutions maritimes sont notoirement insuffisants. Ainsi, seuls trois avions dits « Polmar », relevant de l'administration des Douanes, sont en fonction pour l'ensemble de la France et aucun d'entre eux n'est pourvu d'un dispositif de photographie par infrarouges permettant de constater les pollutions nocturnes.

Certes, un avion de nouvelle génération, dit « Polmar 3 », équipé pour sa part d'un tel dispositif devrait entrer en fonction en 2006, mais il sera le seul pour l'ensemble de la France, ce qui n'est pas satisfaisant et risque, paradoxalement, d'entraîner une augmentation des pollutions nocturnes. **Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'un effort particulier et urgent devrait être consenti par l'État en cette matière, étant observé que le coût budgétaire induit par l'achat de nouveaux avions devrait rapidement être compensé par le montant des amendes prononcées par les juridictions grâce aux preuves qu'ils auront contribué à apporter.**



**La Commission a procédé, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, à l'examen, en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, de la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.**

*Après l'exposé du rapporteur, plusieurs députés sont intervenus dans la discussion générale.*

Le **président Philippe Houillon**, approuvé par l'ensemble des commissaires, a félicité le rapporteur pour la qualité du travail accompli, comme pour celle de sa présentation devant la Commission. Il a indiqué que ce rapport serait présenté la semaine suivante au garde des Sceaux, qui pourrait alors faire connaître les conséquences qu'il estimait nécessaire d'en tirer. S'il n'y donnait pas toutes les suites que la commission jugerait nécessaires, il appartiendrait alors à celle-ci de prendre les initiatives complémentaires qui s'imposeraient. En particulier, le règlement des dysfonctionnements dans la mise à jour du casier judiciaire apparaît comme un préalable indispensable au traitement du problème de la récidive, qui devrait à nouveau être prochainement abordé.

**M. Xavier de Roux** a indiqué que, s'agissant de la procédure dite du « plaider coupable », le Conseil d'État s'était *a priori* contenté, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'appliquer le texte général en vigueur relatif à la présence obligatoire du ministère public à l'audience.

**M. Alain Marsaud** a souhaité connaître les modalités d'application des décrets annuels de grâce, et a demandé si, selon le rapporteur, existait réellement la volonté de mettre à exécution les peines privatives de liberté d'une durée inférieure à un an.

**M. Gérard Léonard** a souligné l'intérêt que revêtait la nouvelle procédure de contrôle de l'application de chaque nouvelle loi par le rapporteur du projet ou de la proposition qui lui a donné naissance. Dans le cas présent, les conclusions de cette procédure paraissent soulever deux interrogations importantes.

En premier lieu, s'agissant de l'application des peines, les souhaits formulés au sein de la commission des Lois pour augmenter le nombre de juges de l'application des peines parmi les magistrats nouvellement formés ont-ils été suivis d'effet ?

En second lieu, si l'on considère certaines divergences de pratiques constatées entre les parquets, par exemple en matière de recours à la technique des empreintes génétiques, l'esprit de la loi, qui a rappelé la nécessité de la cohérence de l'action publique en précisant, s'il en était besoin, que celle-ci s'inscrit dans un contexte hiérarchique sous l'autorité du ministre, seul responsable de la définition de la politique pénale au plan national, est-il suffisamment respecté ?

Après avoir souligné que la qualité du rapport qui venait d'être présenté, parce qu'il pointait certaines insuffisances, avait aussi pour conséquence de mettre la Commission devant ses responsabilités, **M. Christian Decocq** a demandé si, s'agissant de la question des pollutions maritimes, le rapporteur avait pu procéder à des investigations relatives à la mise en œuvre de la mission de prévention, également prévue par la loi. Par ailleurs, ayant lui-même constaté que certains parquets se refusaient à mettre en œuvre la nouvelle procédure dite du « plaider-coupable », y compris lorsque celle-ci était demandée par les personnes poursuivies parce qu'elle aurait présenté pour elles des avantages par rapport à l'audience publique classique, il a souhaité connaître les fondements d'un tel pouvoir discrétionnaire des parquets.

**M. André Vallini** a estimé que le travail présenté attestait d'une véritable œuvre de contrôle parlementaire. Concernant la procédure dite de « plaider coupable », il a souligné qu'elle lui paraissait relever d'une forme de « bricolage », eu égard aux positions prises en la matière par les hautes juridictions appelées à en connaître, et a mis en garde contre l'éventuelle adoption de la proposition de loi déposée au Sénat par M. Laurent Béteille, qui, en prévoyant explicitement l'absence du parquet à l'audience d'homologation de la peine par le juge du siège, lui semblait encourir la censure du Conseil constitutionnel.

M. André Vallini a par ailleurs interrogé le rapporteur sur l'éventuelle modification, à brève échéance, des dispositions de l'article 434-7-2 du code pénal introduites par la loi Perben II et permettant l'incarcération d'avocats soupçonnés de divulgation d'informations issues d'un dossier d'instruction de nature à entraver le déroulement des investigations.

Le **président Philippe Houillon** a indiqué que le garde des Sceaux avait récemment reçu les représentants des avocats sur ce point, et que la réflexion était en cours.

**M. Jacques Floch** a estimé important d'obtenir du Gouvernement un calendrier précis pour chacune des mesures correctrices qu'appelait le constat du rapporteur, compte tenu de l'immobilisme qu'il avait lui-même parfois pu constater parmi certains responsables administratifs du ministère de la Justice. Au-delà, la question qui se pose est celle de la prise en compte de la dimension financière des procédures judiciaires par le ministère chargé de les mettre en œuvre : il a ainsi rappelé qu'à l'occasion de ses travaux en tant que rapporteur pour avis du budget de la justice, il avait pu constater que le coût analytique de chacun des types de procédures judiciaires était estimé avec une marge d'erreur dépassant 30 %. Quant aux remarques relatives au coût d'intervention de certains laboratoires, comme à la facturation de leurs prestations spécifiques par les opérateurs de télécommunications, elles ne sont malheureusement pas sans rappeler le dossier passé de l'informatisation difficile et coûteuse du ministère. Elles témoignent ainsi de la nécessité impérieuse que les observations du

rapporteur, traduisant les conclusions du contrôle démocratique de l'action d'un ministère qui n'y est pas suffisamment habitué, soient suivies d'effet.

**M. Alain Marsaud** a appelé l'attention de la Commission sur l'origine de la dérive des coûts des investigations menées à la demande des magistrats, parfois accentuée par l'automatisme de certains enquêteurs et un recours excessif aux écoutes téléphoniques ou aux recherches d'ADN. Il a précisé que le coût des écoutes téléphoniques en 2004 s'est élevé à 80 millions d'euros et il a estimé que la facturation effectuée par les opérateurs de téléphonie pourrait être aisément réduite de moitié, ce qui permettrait une économie substantielle.

Contestant que la procédure de « plaider coupable » puisse être qualifiée de « bricolage », **M. Jacques-Alain Bénisti** a rappelé que cette nouvelle procédure, qui a concerné 7 914 affaires lors des huit premiers mois suivant son entrée en vigueur, a permis le règlement de 6 629 d'entre elles, démontrant ainsi son efficacité dans le règlement des contentieux. Il a, en revanche, regretté que seulement 94 des 180 tribunaux de grande instance aient recours à cette nouvelle procédure.

**M. André Vallini** a alors précisé qu'il n'était pas défavorable en soi à la procédure de plaider coupable mais qu'il regrettait que sa mise en œuvre soit trop imparfaite et s'apparente à un « bricolage » pour réinventer une nouvelle forme d'audience.

**M. Jean-Paul Garraud** a fait valoir que le problème posé par le nombre insuffisant de magistrats affectés à un poste de juge d'application des peines s'inscrivait dans celui plus large du nombre de places offertes à l'École nationale de la magistrature. Celui-ci atteignant à l'heure actuelle son maximum, la ventilation des auditeurs de justice entre les différentes catégories de postes ne peut que se faire au détriment de l'une ou l'autre de ces catégories. Il a, dès lors, jugé préférable de recourir à d'autres types de solution, d'une part en simplifiant la procédure et les tâches du juge d'application des peines, d'autre part en augmentant le nombre de greffiers et en revalorisant cette fonction comme il l'avait déjà proposé dans son rapport pour avis sur les crédits du ministère de la justice.

**M. Jacques-Alain Bénisti** s'est déclaré favorable à une orientation visant à agir prioritairement en faveur des greffes.

Rappelant que le Conseil constitutionnel avait validé la création de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, **M. Guy Geoffroy** a estimé que le débat sur la présence du procureur lors de l'audience est apparu en raison de réticences idéologiques à l'endroit de cette procédure et non pour des raisons pratiques. Il a jugé conforme aux exigences démocratiques que le parquet soit placé sous l'autorité du ministre de la justice. Aussi a-t-il exprimé sa perplexité et son inquiétude en constatant que certains magistrats du parquet

semblent se considérer déliés de l'obligation d'appliquer les lois votées par les représentants du peuple souverain.

**M. Alain Marsaud** a estimé que le problème posé par la présence du procureur à l'audience d'homologation de la peine dans le cadre de la procédure de « plaider coupable » provient d'une confusion sur le rôle du procureur dans cette procédure, où il n'est pas une partie à l'audience et il a souhaité qu'un texte législatif vienne rapidement préciser cette question. Concernant l'application des peines, il a appelé à une externalisation de cette mission qui pourrait ainsi alléger d'autant les tâches des services judiciaires.

**M. Jacques Floch** a contesté qu'il serait impossible de former plus de 250 auditeurs de justice par an sans porter préjudice à la qualité du recrutement, rappelant que l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, par exemple, comprend des promotions de 500 élèves officiers. Souhaitant que l'École nationale de la magistrature abandonne l'idée selon laquelle elle formerait un petit corps d'élite, il a estimé qu'une réorganisation de cette école et une réforme de la composition de son corps enseignant permettraient d'améliorer la formation des magistrats. Il a ajouté que cette réforme permettrait aussi de former des magistrats étrangers et de répondre ainsi à une demande que la France ne peut à l'heure actuelle pas satisfaire. Il a, par ailleurs, rappelé qu'il appartenait au garde des Sceaux de donner aux parquets des instructions pour les lois soient appliquées sur l'ensemble du territoire dans le respect du principe d'égalité.

*En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :*

— Les difficultés rencontrées en matière d'exécution des peines ne relèvent nullement d'une mauvaise volonté des services concernés mais tiennent à l'insuffisance des moyens consacrés à cette mission. Il convient pourtant d'être particulièrement vigilant afin que des décisions de justice soient appliquées de façon homogène sur l'ensemble du territoire national, la situation contraire, en raison de son caractère aléatoire, étant favorable au sentiment d'impunité des délinquants et donc à la récidive. Dans le cadre du débat politique actuel sur la récidive, il convient donc de garder présent à l'esprit les carences des services en charge de l'exécution des décisions de justice car le renforcement de la répression sera d'une efficacité toute relative si les condamnations des juridictions prononcées au nom du peuple français demeurent aussi mal exécutées qu'elles le sont aujourd'hui ;

— Le nombre de postes de juges de l'application des peines offerts à l'issu de la dernière promotion de l'École nationale de la Magistrature est de 5 % du total des effectifs de magistrats contre 10 % pour la promotion précédente. Les recommandations de la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le traitement de la récidive des infractions pénales sont donc, sur ce point, restées lettre morte. Il est, certes, incontestable que de nombreuses autres fonctions que celles de juge de l'application des peines

méritent d'être renforcées par des moyens humains supplémentaires mais, compte tenu de la défaillance des services de l'application et de l'exécution des peines, l'effort budgétaire devrait porter en priorité dans ce domaine ;

— La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) constitue un des nombreux instruments mis à la disposition du ministère public par la loi, aux côtés d'autres procédures telles que la comparution immédiate, la composition pénale ou encore l'ordonnance pénale. Dès lors, il est logique de constater que les juridictions recourent différemment à ces nombreux instruments procéduraux. La circulaire du garde des Sceaux du 2 septembre 2004 invitait d'ailleurs les juridictions à mettre en œuvre la CRPC de façon progressive et en deux étapes, la première devant concerner les affaires simples pour lesquelles il n'y avait ni victime ni prison ferme requise, à l'instar des contentieux de la conduite en état alcoolique, la seconde pouvant traiter d'affaires plus complexes dans le cadre desquelles des peines d'emprisonnement ferme pourraient être prononcées. À cet égard, il convient de préciser que seul le tribunal de grande instance de Paris est à ce jour passé à cette deuxième étape. Toutefois, certaines juridictions qui n'avaient pas mis en œuvre cette procédure au cours du dernier trimestre de l'année 2004 ont d'ailleurs commencé à y recourir au début de l'année 2005. Une généralisation progressive dans la mise en œuvre de la CRPC semble se dessiner et a systématiquement été précédée d'une concertation avec les représentants des avocats qui s'en sont montrés satisfaits. Néanmoins, les incertitudes actuelles concernant la présence du procureur de la République à l'audience d'homologation de la peine proposée dans le cadre de la procédure de CRPC, ne sont vraisemblablement pas sans lien avec la légère diminution des tribunaux de grande instance y ayant recours qui est actuellement observée ;

— S'agissant des dispositions de la loi du 9 mars relatives à la lutte contre les pollutions maritimes, le présent rapport s'est attaché à évaluer leur application et leur efficacité répressive mais n'évalue pas l'éventuelle augmentation des comportements préventifs que ces dispositions auraient provoquée, à l'instar du recours accru des armateurs au nettoyage des cuves des navires dans les ports ;

— Le groupe de travail mis en place par le précédent garde des Sceaux sur les dispositions de l'article 434-7-2 du code pénal ayant fondé la décision de placement en détention provisoire de Maître France Moulin devrait aboutir à des propositions législatives plus satisfaisantes ;

— Il importera pour la commission des Lois de veiller tout particulièrement aux conséquences des recommandations de ce rapport et du précédent afin de faire en sorte que les différentes administrations centrales concernées modifient leurs méthodes de travail et acceptent que le Parlement exerce pleinement sa mission de contrôle ;

— Il est indéniable que certains magistrats ou policiers recourent de façon excessive aux interceptions des correspondances. Toutefois, la croissance des dépenses publiques consacrées à ces opérations est avant tout le résultat des

insuffisances de l'État et de son incapacité à négocier avec les opérateurs de téléphonie des tarifs correspondant au service rendu.

**Le président Philippe Houillon** a souhaité que le rapporteur puisse revenir devant les commissaires, après qu'il aura présenté son rapport au garde des Sceaux et si possible avant la fin de la session ordinaire, pour faire part des réponses susceptibles d'être apportées aux problèmes évoqués dans le rapport d'application.

*Puis la Commission a autorisé le dépôt du rapport d'application de la loi en vue de sa publication.*

## ANNEXE

**TABLEAU DE SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2004-204 DU 9 MARS 2004 PORTANT ADAPTATION DE LA JUSTICE AUX ÉVOLUTIONS DE LA CRIMINALITÉ  
( LES DIFFERENCES AVEC LE TABLEAU DU PRECEDENT RAPPORT SONT EN GRAS )**

Objet du texte réglementaire	Bureau responsable du ministère de la Justice (sauf précision contraire)	Article de la loi	Base légale	Nature du texte réglementaire	Consultations obligatoires	Saisine du Conseil d'État	Date de publication	Observations
Qualification des assistants spécialisés non-fonctionnaires	Bureau du droit économique et financier – DAGC	21 – IV	Art. 706 du code de procédure pénale (CPP)	Décret simple			Décret n°2004-984 du 16.09.2004 (JO 18.09)	
Liste et ressort des juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière	Bureau de la lutte contre la criminalité organisée Bureau du droit économique et financier	21-II	Art. 704 du CPP	Décret simple			Décret n°2004-984 du 16.09.2004 (JO 18.09)	
Liste des ressorts des Juridictions Interrégionales Spécialisées en matière de criminalité organisée	Direction des Services Judiciaires	1 <sup>er</sup>	Art. 706-75 du CPP	Décret simple			Décret n°2004-984 du 16.09.2004 (JO 18.09)	
Dispositions concernant les infiltrations et les sonorisations	Bureau de la lutte contre la criminalité organisée	1 <sup>er</sup>	Art. 706-81 et 706-99 du CPP	Décret simple			Décret n°2004-1026 du 29.09.2004 (JO 30.09)	
Dispositions relatives à la rémunération des indicateurs de police	Ministères de la justice, de l'intérieur, de la défense et des finances	3	Art. 15-1 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité	Arrêté			Premier semestre 2005	<b>En attente décision budgétaire du MINEFI</b>
Dispositions concernant la commission nationale des repentis	Ministère de la Justice (bureau de la lutte contre la criminalité organisée)	12	Art. 706-63-1 du code de procédure pénale	Décret en Conseil d'État		Non précisée		<b>Le ministère de l'Intérieur doit proposer une composition de la commission</b>
Modalités, durée et contenu de la nouvelle peine de stage de citoyenneté	Bureau de la législation pénale générale	Art. 44	Art. 131-5-1 du code pénal	Décret en Conseil d'État			Décret n°2004-1021 du 27.09.2004 (JO 29.09)	
Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles	Bureau de la législation pénale générale	Art. 48	Art. 706-53-12 du CPP	Décret en Conseil d'État	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), <b>Avis positif du 10 mars 2005</b>	<b>Avis du 3 mai 2005</b>	<b>Décret n° 2005-627 du 30 mai 2005 (JO du 31 mai)</b>	

Objet du texte réglementaire	Bureau responsable du ministère de la Justice (sauf précision contraire)	Article de la loi	Base légale	Nature du texte réglementaire	Consultations obligatoires	Saisine du Conseil d'État	Date de publication	Observations
Modalités de mise en œuvre de la peine complémentaire de confiscation de véhicule	Bureau de la législation pénale générale	Art. 60	Art. L. 325-1 du code de la route	Décret en Conseil d'État	Groupe interministériel permanent de sécurité routière, du 6 septembre 2004	Avis du 11.01.2005	Décret n° 2005-320 du 30 mars 2005 (JO du 6 avril)	
Bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires	Bureau de la législation pénale générale	Art. 75	Art. 48-1 du CPP	Décret en Conseil d'État	CNIL janvier 2006	Mars 2006	Juin 2006	Élaboration du décret suspendue à l'avancement des travaux en cours sur l'architecture informatique de la chaîne Cassiopée, dont l'entrée en vigueur est prévue pour fin 2007
Dispositions relatives à la composition pénale	Bureau de la législation pénale générale	Art. 71	Art. 41-2 du CPP	Décret en Conseil d'État			Décret n°2004-1021 du 27.09.2004 (JO 29.09)	
Établissement des sûretés au profit des victimes dans le cadre du contrôle judiciaire	Bureau de la législation pénale générale	Art. 93	Art. 142 (2°) du CPP	Décret en Conseil d'État			Décret n°2004-1021 du 27.09.2004 (JO 29.09)	
Dispositions relatives à la protection sociale en cas d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion du travail bénéficiant aux personnes qui effectuent un travail non rémunéré dans le cadre d'une composition pénale	Bureau de la législation pénale générale	Art. 71	Art. L 412-8 (5°) du code de la sécurité sociale	Décret simple	Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)		Décret n°2005-193 du 25.02.05 (JO du 27 février)	

Objet du texte réglementaire	Bureau responsable du ministère de la Justice (sauf précision contraire)	Article de la loi	Base légale	Nature du texte réglementaire	Consultations obligatoires	Saisine du Conseil d'État	Date de publication	Observations
Fixation de la compétence territoriale dans le ressort de chaque cour d'appel des tribunaux de l'application des peines (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	Bureau de la législation pénale générale	Art. 161	Art. 712-3 du CPP	Décret simple			Décret n°2004-1364 du 13.12.2004 (JO du 15.12.2004)	
Liste et ressort des cours d'appel compétentes pour connaître de l'appel des jugements concernant le relèvement de la période de sûreté, la libération conditionnelle ou la suspension de peine (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	Bureau de la législation pénale générale	Art. 161	Art. 712-13 du CPP	Décret simple			Décret n°2004-1364 du 13.12.2004 (JO du 15.12.04) Décret n°2005-163 du 23/02/2005 (extension outre-mer) (JO du 24.02.05)	
Conditions d'application des dispositions relatives aux juridictions de l'application des peines (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	Bureau de la législation pénale générale	Art. 161	Art. 712-22 du CPP	Décret simple			Décret n°2004-1364 du 13.12.2004 (JO du 15.12) Décret n°2005-163 du 23/02/2005 (extension outre-mer) (JO du 24.02.05)	
Conditions d'application des dispositions relatives à l'application des peines concernant les mineurs (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	Bureau de la législation pénale générale Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Direction des services judiciaires (DSJ)	Art. 165	Art. 20-9 ord. 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante	Décret simple			Décret n°2004-1364 du 13.12.2004 (JO du 15.12) Décret n°2005-163 du 23/02/2005 (extension outre-mer) (JO du 24.02.05)	
Mise à exécution de certaines peines privatives de liberté à l'égard des condamnés libres (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	Bureau de la législation pénale générale DAP	Art. 186	Art. 723-28 du CPP	Décret simple			Décrets n°2004-1364 du 13.12.2004 (JO du 15.12) et n°2005-163 du 23/02/2005 (extension outre-mer) (JO du 24.02.05)	

Objet du texte réglementaire	Bureau responsable du ministère de la Justice (sauf précision contraire)	Article de la loi	Base légale	Nature du texte réglementaire	Consultations obligatoires	Saisine du Conseil d'État	Date de publication	Observations
Modalités de diffusion du rapport annuel sur l'état et les délais de l'exécution des peines	Bureau de la législation pénale générale	Art. 160	Art. 709-2 CPP	Arrêté			<b>Arrêté du 17 février 2005</b> <b>JO du 05/03/05</b>	
Dispositions applicables aux condamnés en fin de peine (entrée en vigueur non différée)	Bureau de la législation pénale générale DAP	Art. 186 et 207	Art. 723-28 du CPP et 207 de la Loi du 9 mars 2004	Décret simple			Décret 2004-837 du 20.08.2004 (JO 22.08)	
Liste des personnes morales de droit public ou privé exerçant une activité culturelle, éducative, sportive ou sociale au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles auprès des mineurs auxquelles peut être délivré le bulletin n°2 du casier judiciaire pour les seules nécessités liées au recrutement d'une personne	Bureau de la législation pénale générale	Art. 204	Art. 776 du CPP	Décret simple			<b>Septembre 2005</b>	<b>Concertations interministérielles étendues au ministère de la santé après l'accord de principe du MJVSA sur les dispositions le concernant. Les contraintes informatiques propres au MJVSA devraient toutefois conduire au report de l'entrée en vigueur du texte au 1<sup>er</sup> janvier 2006</b>
Diminution forfaitaire du montant des amendes pénales en cas de paiement dans le délai d'un mois	Bureau de la législation pénale générale	Art. 196	Art. 707-2 du CPP	Décret en Conseil d'État		<b>Avril 2005, l'avis devant être rendu à la fin du mois de juin</b>	<b>Juillet 2005</b>	<b>Après accord avec le MINEFI, la date d'entrée en vigueur du texte devrait être le 1<sup>er</sup> octobre 2005.</b>

Objet du texte réglementaire	Bureau responsable du ministère de la Justice (sauf précision contraire)	Article de la loi	Base légale	Nature du texte réglementaire	Consultations obligatoires	Saisine du Conseil d'État	Date de publication	Observations
Conditions d'exercice de l'action civile reconnue à toute fédération d'associations dont l'objet statutaire est la défense des victimes d'accidents collectifs	Services de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville Bureau de l'Aide aux victimes et de la politique de la ville	Art. 76	Art. 2-15 du CPP	Décret en Conseil d'État		Saisi le 26.11.2004 Avis du 11.01.2005	Décret n°2005-84 du 3 février 2005 (JO du 5.02 2005)	
Procédure amiable d'indemnisation des victimes devant les commissions d'indemnisation des victimes d'infraction	Services de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville Bureau de l'Aide aux victimes et de la politique de la ville	Art. 170	Art. 706-5-1 du CPP	Décret en Conseil d'État	Comité consultatif de la législation monétaire et financière : avis rendu le 23 mars 2005	02.03.05	Décret n° 2005-564 du 27 mai 2005 (JO du 28 mai 2005)	
Modification du décret relatif à l'aide juridictionnelle modifiant le décret n° 59-327 du 20/02/59 relatif aux juridictions des pensions. Décret du 19 décembre 1991/n° 91-1266 relatif à l'aide juridique	Services de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville Bureau de l'Aide juridictionnelle	Art. 17, 137, 161	Art. 695-11 à 695-51; 495-7 à 495-16; 712-1 à 712-15 du CPP	Décret en Conseil d'État	CNAJ		Décret n°2004-1025 du 29.09.2004 (JO 30.09)	



## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

### **Direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice :**

- Mme Sylvie MOISSON, sous-directrice chargée du Casier Judiciaire national.
- M. Rémy LE DONGE L'HENORET, chef du bureau des affaires juridiques.

### **Direction de l'administration pénitentiaire :**

- M. Patrice MOLLE, directeur.

### **Eurojust :**

- M. François FALLETTI, représentant de la France.

### **Cabinet du ministre de la Justice :**

- M. Christophe MAISONNEUVE, conseiller technique.
- M. Etienne APAIRE, chef de la mission de préfiguration de la délégation interministérielle aux interceptions judiciaires.

### **Cour d'appel de Paris :**

- M. Yves BOT, procureur général.
- M. Jean-Michel ALDEBERT, vice-procureur du TGI de Paris et chef de la section des affaires économiques et sociales.

### **Direction générale de la police judiciaire au ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales :**

- Mme Martine MONTEIL, directrice générale de la police judiciaire.

### **Direction générale de la gendarmerie nationale :**

- M. Guy PARAYRE, général de corps d'armée.
- M. Georges GADEL, colonel, adjoint au bureau de police judiciaire.

### **Direction générale de la police nationale :**

- M. Michel GAUDIN, directeur général.
- Mme Liliane LEYMARIE, conseiller du directeur général, chargée des affaires juridiques.

### **Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRETH) :**

- M. Jean-Michel COLOMBANI, commissaire principal.

### **Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) :**

- M. Bernard PETIT, commissaire principal.

**Office central pour la répression du banditisme (OCRB) :**

— M. Hervé LAFRANQUE, commissaire divisionnaire.

— M. Rudolph HIDALGO, chef des projets opérationnels auprès du directeur central de la police judiciaire (DCPJ).

**Direction des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude au ministère de l'Économie :**

— M. Pierre FOND, sous-directeur.

— Mme Marie-Line MONTARNAL, directeur régional des douanes, chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux à la direction générale.

**Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel :**

— Mme Danielle RAINGEARD DE LA BLETIERE, présidente.

— M. Michel JEANNOTOT, 1<sup>er</sup> président de la cour d'appel de Chambéry.

— M. Bernard DAESCHLER, 1<sup>er</sup> président de la cour d'appel de Reims.

**Conférence nationale des procureurs généraux :**

— M. André RIDE, président.

**Association nationale des juges d'application des peines :**

— M. Mikaël JANAS, président.

— M. Éric MARTIN, secrétaire général.

**Association nationale des praticiens de la cour d'assises :**

— M. Henri-Claude LEGALL, président.

— M. Alain VERLEENE, vice-président.

**Conférence des bâtonniers :**

— M. Franck NATALI, premier vice-président.

**Conseil national des barreaux :**

— M. Jean-Paul LEVY, président de la commission « Textes ».

— M. Frédéric LANDON, membre du Conseil.

**Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris :**

— M. Jean-Louis PELLETIER, membre du Conseil de l'Ordre.

— M. Jean-Yves LEBORGNE, avocat au Barreau de Paris.

— Mme Françoise LOUIS, chargée des relations avec les pouvoirs publics au GIE.

**SCP Hugo, Lepage et associés :**

— Mme Corinne LEPAGE, avocate.

**Aide aux parents d'enfants victimes :**

— M. Alain BOULAY, président.

**Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) :**

— M. Jean-Luc DOMENECH, directeur.

**FO FAGE (Fédération de l'administration générale de l'État) :**

— M. Jean-Claude LE BOURSICAUD, secrétaire fédéral.

— M. Dominique CERVANI, secrétaire de section.

**Interco-justice CFDT :**

— M. Frédéric BLETTERY, directeur à la direction des services pénitentiaires.

— M. Joël JALLET, travailleur social, administration pénitentiaire.

**Syndicat Alliance :**

— M. Jean-Luc GARNIER, secrétaire général.

— M. Jean-Yves BUGULLI, secrétaire administratif général.

**Syndicat C.G.T. des chancelleries et des services judiciaires :**

— Mme Nadia HANAFI, membre de la commission exécutive.

— Mme Danielle ROUBAUD, membre de la commission exécutive.

**Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires (SCHFPN) :**

— M. Olivier DAMIEN, secrétaire général adjoint.

— M. Thierry CAILLE, commissaire principal.

— M. Olivier RICHARDOT, commissaire principal.

**Syndicat des greffiers de France :**

— M. Joël RECH, secrétaire général adjoint.

— M. Marc LAUTECAZE, secrétaire général adjoint.

**Syndicat général de la police (SGP) :**

— M. Nicolas COMTE, secrétaire général.

**Synergie Officiers :**

— M. Patrick MAUDUIT, conseiller technique.

— Mme Julie CLEMENT, conseiller technique.

— M. Stéphane BERTHOMET, conseiller technique.

**Union nationale des syndicats autonomes de police :**

- M. Alain CORBION, secrétaire national.
- M. Gilbert ROLAND, secrétaire national.
- M. Bernard LE DILY, secrétaire national adjoint.
- M. Christophe TIRANTE, secrétaire national adjoint.

**Union syndicale des magistrats (USM) :**

- M. Dominique BARELLA, président.
- M. Bruno THOUZELIER, membre du bureau national.

**Syndicat FO des magistrats :**

- Mme Naïma RUDLOFF, secrétaire générale.
- M. Emmanuel POINAS, juge à Marseille.

**Syndicat de la magistrature :**

- M. Côme JACQUEMAIN, secrétaire général.
- Mme Agnès HERZOG, vice-présidente.

## DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR

- Tribunal de grande instance de Bobigny.
- Tribunal de grande instance de Brest.
- Tribunal de grande instance d'Évry.
- Tribunal de grande instance de Lille.
- Tribunal de grande instance de Marseille.

---

N°2378 - Rapport d'information de la commission des lois sur la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ( M. Jean-Luc WARSMANN)