

NOTE DE POSITION

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 et projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire

Le Parlement examine actuellement les deux projets de loi présentés par le garde des sceaux :

- [Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027](#)
- [Le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire](#)

Le projet de loi présente la programmation budgétaire (11 milliards) de la justice sur la période 2023-2027 en détaillant les objectifs et les moyens du ministère. Par ailleurs, ce projet de loi modifie plusieurs points de la procédure pénale et se penche sur l'organisation de la justice (notamment la justice commerciale). Le projet de loi ordinaire est complété par un projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature.

Ces deux projets de loi sont proposés dans la continuité des [Etats généraux de la justice](#) et du [plan d'action pour une justice plus rapide et plus efficace](#) présenté par le garde des sceaux en janvier 2023.

Dans ce débat essentiel, Transparency International France a pris position et formulé des propositions sur cinq points importants :

- Les moyens et la cohérence de la lutte anticorruption
- Les conséquences de la réforme de la police judiciaire
- La durée de l'enquête préliminaires
- Les remontées d'informations
- L'autorité du garde des sceaux

Rapport annexé à l'article 1 de la loi d'orientation et de programmation : moyens et cohérence de la lutte anticorruption

Le rapport annexé au présent projet de loi noie la lutte contre corruption dans une longue énumération « d'autres politiques publiques que le ministère de la Justice entend porter à un haut niveau d'engagement.

Contrairement à d'autres pays occidentaux, notamment les Etats-Unis, la lutte anticorruption en France ne dispose pas d'une visibilité en rapport avec les évolutions importantes intervenues depuis 2013 : création du Parquet national financier, création de l'Agence française anticorruption, création de la convention judiciaire d'intérêt public...

Au croisement de du travail administratif et de l'action judiciaire, la lutte anticorruption devrait être conduite dans un cadre interministériel qui permette la mobilisation de tous les acteurs publics pour lutter contre la corruption publique et privée, en France et à l'international.

Les outils sont là, les moyens ne sont pas toujours à la hauteur, mais la lutte anticorruption souffre de son absence de visibilité tant au plan national qu'europpéen et international et de la faiblesse du portage politique, alors même qu'elle constitue un enjeu de confiance publique, mais aussi de souveraineté et de sécurité.

« La lutte contre la corruption et le blanchiment doit bénéficier de moyens clairement identifiés inscrits dans une stratégie nationale anticorruption ambitieuse animée dans un cadre interministériel. La détection, la prévention et la répression de la corruption publique et privée doivent mobiliser l'ensemble des décideurs politiques et administratifs, l'Agence française anticorruption (AFA) et les juridictions spécialisées à l'échelle nationale (Parquet national financier) ou régionale (Juridictions interrégionales spécialisées). »

Rapport annexé à l'article 1 de la loi d'orientation et de programmation : les conséquences de la réforme de la police nationale sur les enquêtes judiciaires

Malgré une très large contestation, 2023 devrait être l'année de la mise en œuvre de la réforme de la police judiciaire. Cette réorganisation aura des conséquences importantes pour l'existence de services d'enquête efficaces dans la lutte contre les atteintes à la probité et la délinquance économique et financière. Face à une réforme qui déstabilise une police judiciaire déjà en crise, il convient de sanctuariser les moyens humains et matériels affectés à ces enquêtes longues et complexes, nécessitant souvent une coopération judiciaire internationale.

La nouvelle organisation, sur une base départementale, ne doit pas constituer une régression. Le libre choix du service d'enquête, la direction des enquêtes par les magistrats et le respect du secret de l'enquête et de l'instruction sont des principes dont le Conseil supérieur de la magistrature a tenu à rappeler solennellement l'importance dans sa communication du 26 octobre 2022.

« La réforme de la police nationale conduite par le ministère de l'Intérieur aura des conséquences importantes pour les services d'investigation spécialisés qui sont indispensables aux enquêtes judiciaires. Les moyens consacrés à la répression des atteintes à la probité et à la délinquance économique et financière doivent en conséquence être garantis. La nouvelle organisation policière ne doit en aucun cas constituer une entrave au libre choix du service enquêteur par les magistrats. Pour protéger l'indépendance de certaines enquêtes judiciaires, l'échelon zonal de la police judiciaire doit être doté de moyens humains et budgétaires. »

Durée de l'enquête préliminaire (article 3)

Une disposition contestée en 2021

En 2021, le Parlement avait adopté la loi « confiance dans l'institution judiciaire » dont l'article 2 prévoyait la limitation de la durée des enquêtes préliminaires (une durée de deux ans pouvant être prolongée d'un an une seule fois, soit trois ans). Le législateur avait toutefois prévu une durée dérogatoire (une durée de trois ans pouvant être prolongée de deux ans une seule fois, soit cinq ans au total) pour le terrorisme et les crimes et délits commis en bande organisée.

Une disposition qui prévoyait de faire bénéficier les atteintes à la probité et la fraude fiscale de la durée dérogatoire de cinq ans en raison de la longueur et de la complexité de ces enquêtes avait été adoptée au Sénat, mais écartée ensuite par la commission mixte paritaire. La limitation de la durée des enquêtes préliminaires était une mesure phare du projet présenté par le garde des sceaux qui n'avait pas souhaité introduire une nouvelle exception.

Pour tenir compte de la spécificité de certaines enquêtes, le Parlement avait cependant adopté la suspension de la computation de la durée d'enquête dans les cas d'entraides judiciaires internationales.

[Dès 2021, Transparency International France avait alerté sur les difficultés que poserait cette disposition pour les enquêtes dans le domaine économique et financier.](#)

Le mur de la réalité

18 mois après la promulgation de cette loi, l'exécutif est rattrapé par la réalité et les difficultés d'application de cette durée couperet à des enquêtes longues et complexes. Faute d'avoir écouté les alertes formulées en 2021, l'exécutif revient en arrière en proposant une réécriture de l'article 75-3 du code de procédure pénale qui répond en partie aux préoccupations formulées par les juridictions, les magistrats et la société civile.

L'amendement du gouvernement voté au Sénat améliore significativement la rédaction de l'article 75-3 du code de procédure pénale en transformant la durée-couperet imposée à toutes les procédures en une possibilité donnée aux mis en cause d'obtenir la fin d'une enquête préliminaire, passé un certain délai. Pour les enquêtes longues, et à titre exceptionnel, l'amendement du gouvernement prévoit la possibilité de les allonger selon une formule complexe d'une année, puis d'une année supplémentaire, soit cinq ans. Cette prolongation exceptionnelle implique l'ouverture au contradictoire.

Si l'exécutif procède à un demi-tour réaliste, la solution du gouvernement nous semble inutilement complexe (durée maximum de 2 ans +1 an +1 an +1 an), cette complexité procédurale étant susceptible de fragiliser les enquêtes. Nous proposons donc que les

atteintes à la probité et la fraude fiscale bénéficient du même régime dérogatoire (durée maximum de 3 ans + 2 ans) que le terrorisme et les crimes et délits commis en bande organisée.

Notre proposition

Trois raisons plaident en ce sens : la collecte des preuves est complexe compte tenu des montages financiers passant par des sociétés-écrans ; les demandes d'entraide à l'étranger sont toujours longues, même en Europe, et la suspension de la computation de la durée ne constitue pas une réponse suffisante ; les offices d'enquêtes spécialisés (OCRGDF, OCLCUFF) manquent de moyens, ce qui entraîne des délais d'enquête préliminaire plus longs,

Dans ce cadre plus simple au plan procédural et plus sûr au plan juridique, ces enquêtes longues, complexes et sensibles seraient ouvertes au contradictoire selon les modalités prévues par l'amendement du gouvernement.

Transparency International France propose la rédaction suivante :

Compléter le quatrième alinéa de l'article 75-3 du code de procédure pénale par la phrase ainsi rédigée :

« Ces délais sont également portés à trois ans et à deux ans lorsque l'enquête porte sur des délits mentionnés aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, aux articles 433-1, 433-2 et 435-1 à 435-10 du code pénal ainsi que sur le blanchiment de ces délits. »

Au 2° ter modifiant le V. de l'article 77-2 du code de procédure pénale, remplacer les mots « le délai de deux ans est porté à trois ans si l'enquête porte sur des crimes ou délits mentionnés aux articles 706-73 ou 706-73-1 ou relevant de la compétence du procureur de la République antiterroriste » par les mots :

« le délai de deux ans est porté à trois ans si l'enquête porte sur des crimes ou délits mentionnés aux articles 706-73, 706-73-1 du code procédure pénale, aux articles 433-1, 433-2 et 435-1 à 435-10 du code pénal, aux articles 706-73, 706-73-1 du code général des impôts ou relevant de la compétence du procureur de la République antiterroriste.

Cette double modification permet de faire bénéficier les atteintes à la probité et la fraude fiscale du même régime dérogatoire que le terrorisme et les crimes et délits commis en bande organisée. Soit :

- Des délais plus simples et plus solides (3 ans+2ans), mais équivalents à la proposition du gouvernement votée par le Sénat (2 ans+1 an+1 an + 1 an).
- Une ouverture au contradictoire assurée dans les mêmes conditions que le terrorisme et les crimes et délits commis en bande organisée.

Remontées d'informations (après l'article 3)

Les décisions prises au début des années 2010 ont permis de mettre un peu d'ordre dans les remontées d'informations des parquets généraux vers le garde des sceaux. Ces flux sont réduits ont été réduits, mais reste importants et forment des flux montants, qui mobilisent les parquets généraux, d'informations dont on mesure l'utilité. Autant l'information du garde des sceaux est nécessaire pour que le ministre puisse mettre en œuvre la politique pénale, autant les informations individuelles sont inutiles dès lors que le garde des sceaux ne peut plus, depuis la loi de 2013, donner d'instructions individuelles. La chancellerie suit trop d'affaires sans aucune finalité opérationnelle.

Depuis longtemps, Transparency International considère que ces remontées d'informations constituent une mécanique perverse qui entretient la confusion sur la réalité du lien hiérarchique qui unit le garde des sceaux aux parquets.

La loi du 25 juillet 2013 a supprimé le pouvoir du garde des sceaux d'adresser des instructions au ministère public dans des affaires individuelles, tout en donnant une base légale à la communication d'informations au garde des sceaux dans les affaires individuelles.

Aujourd'hui, les parquets sont sollicités par la direction des affaires criminelles et des grâces et par les parquets généraux pour fournir des informations à intervalles très réguliers et parfois systématiques.

Ce flux montant d'informations vers la chancellerie mérite d'être encadré par la loi pour préserver le secret de l'enquête et de l'instruction et rendre plus efficace la conduite de la politique pénale par le gouvernement.

Transparency International France propose de formuler une interdiction de principe, tout en ouvrant la possibilité que le garde des sceaux puisse être informé des affaires, selon des critères objectifs d'intérêt général,

En 2013, [le rapport « Refonder le ministère public » résultant des travaux de la commission de modernisation de l'action publique présidée par Jean-Louis Nadal](#), avait formulé une proposition intéressante d'encadrement des remontées d'informations selon quatre critères :

- quand une affaire individuelle soulève une question de droit nouvelle, notamment des difficultés d'application d'un texte en matière civile ou pénale,
- quand une affaire individuelle présente un intérêt évident pour la conduite de la politique pénale,
- quand une affaire individuelle met en cause le bon fonctionnement du service public de la justice,
- quand une affaire individuelle a un retentissement national.

La commission proposait de modifier dans ce sens l'article 30 du code de procédure pénale qui définit les attributions du garde des sceaux en matière de politique pénale.

Transparency International France propose de sortir d'un usage systématique, irraisonné et déraisonnable, compte tenu des capacités de traitement de l'information par les services du ministère, des remontées d'informations.

Cette proposition répond à [l'avis du Conseil supérieur de la magistrature qui, en 2020](#), appelait à un encadrement des remontées d'informations au vu du triple malaise qu'elles provoquent : malaise lié à l'ambiguïté de ces demandes au regard l'indépendance du parquet, malaise lié au risque que ces remontées d'informations font peser sur le secret de l'enquête et de l'instruction, malaise lié à « l'inutilité objective » de ces remontées d'informations.

Transparency International France propose une formule d'interdiction.

À la fin du deuxième alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, ajouter la phrase suivante :

« Le garde des sceaux ne peut recevoir de rapports particuliers, à sa demande ou à l'initiative des procureurs généraux, que sur des procédures judiciaires en cours qui soulèvent une question de droit nouvelle ou revêtent une dimension nationale. Le secret de l'enquête ou de l'instruction est opposable au garde des sceaux et au ministre de l'intérieur. »

Projet de loi organique : autorité du garde des sceaux

Dans l'attente d'une révision constitutionnelle qui offre toutes les garanties d'indépendance au parquet en matière de nominations et de discipline, nous proposons une modification simple du statut afin de préciser que l'autorité du garde des sceaux sur les magistrats du parquet s'exerce en ce qui concerne la politique pénale.

La République n'a pas encore réussi à stabiliser le statut des magistrats du parquet. Les révisions constitutionnelles de 1999 et 2013, qui prévoyaient d'encadrer le pouvoir de nomination du garde des sceaux et de lui retirer son pouvoir disciplinaire, ont échoué. Lors du précédent quinquennat, le projet de loi constitutionnelle qui prévoyait ces mêmes dispositions a été abandonné.

En cohérence avec les dispositions de la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public, il est nécessaire de préciser que l'autorité du garde des sceaux ne concerne que la politique pénale pour laquelle il adresse des instructions générales. Depuis 2013, l'article 30 du code de procédure pénale exclut les instructions individuelles.

L'article 5 du statut des magistrats définit le modèle français du ministère public : un parquet hiérarchisé et placé sous l'autorité du garde des sceaux.

Il nous semble important de préciser que l'autorité du garde des sceaux ne s'exerce qu'en matière de politique pénale, en cohérence avec l'article 30 du code de procédure pénale qui définit les attributions du garde des sceaux.

Compléter la première phrase de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature par les mots suivants :

| « ,en ce qui concerne la politique pénale. »