

Atelier n° 5 : Comment mieux garantir la protection des intérêts de la société et les droits et les libertés de l'individu ?

restitution d'Ulrika Delaunay-Weiss

Procureure de la République près le tribunal de grande instance de Compiègne

Quels sont les enjeux et comment s'exerce actuellement l'office de protection des libertés ?

Trois tables rondes consacrées à l'office de protection des libertés et au procureur, garant des libertés et de l'intérêt général, tant en matière civile qu'en matière pénale et commerciale, nous ont permis d'aborder la question de la garantie de la protection des intérêts de la société et des droits et libertés des individus.

Le premier constat est que **la protection des libertés est une mission partagée tant par la justice administrative que par la justice judiciaire**. Ainsi, le juge administratif protège dans son office les libertés individuelles et il est également le garant des libertés publiques, telles que la liberté de réunion, la liberté d'expression ou la liberté de la presse.

Pour assurer son contrôle de manière effective, le juge administratif doit prendre en compte les principes généraux du droit, les principes retenus par les autres juges ou organes juridictionnels, tels que le Conseil constitutionnel ou la Cour européenne des droits de l'homme, et bien entendre les éléments de contexte du dossier, prendre en compte la personnalité.

Mais le juge de la liberté et de la détention (JLD), issu de la loi du 15 juin 2000, est évidemment le juge auquel on pense désormais quand il s'agit d'évoquer la protection des libertés dans le domaine de la justice judiciaire. Chargé de multiples compétences, réparties dans 21 codes différents, il est devenu le juge garant non seulement de la régularité, mais aussi de la nécessité et de la proportionnalité des mesures coercitives ou intrusives.

L'exercice de ce contrôle, tout comme pour le juge administratif, devra également s'effectuer en regard notamment du droit européen. Cela a été évoqué lors de nos débats (par exemple la récente directive européenne relative au droit à la traduction des actes, mais aussi au regard de la charte des droits fondamentaux).

Le constat a été fait que tant le juge administratif que le juge de la liberté et de la détention doivent être attentifs, à l'écoute du justiciable ainsi qu'à la vérification des conditions effectives des atteintes qui lui sont soumises. À ce titre, les procédures courtes, comme le référé liberté, le référé d'heure à heure devant le juge administratif ont pu apparaître comme des garanties de l'effectivité du contrôle par ce juge. À l'inverse, devant le juge des libertés et de la détention, un délai trop court ne permet pas d'apprécier l'ampleur des atteintes aux libertés portées ou d'envisager une mesure alternative. Ainsi, en matière d'hospitalisation sans consentement, si celle-ci vient juste d'être décidée et que le traitement

médical ou le régime de l'hospitalisation de la personne n'ont pas encore été fixés, le juge ne sera pas en possession de tous les éléments pour prendre sa décision. Egalement, dans le cadre d'une demande de placement en détention provisoire, les délais très courts dans lesquels cette audience se déroule ne permettent pas de préparer une décision de placement sous bracelet électronique. Ces délais trop courts ont également conduit à débattre de la question de la qualité de la "défense d'urgence".

Les débats sur le juge des libertés et de la détention n'ont mis en évidence, et c'est important de le souligner, aucune remise en cause de cette fonction qui apparaît comme désormais établie dans le paysage judiciaire. Toutefois, de nombreuses observations et suggestions ont été formulées dans un certain **consensus sur le fait que :**

- **ce juge ne devait pas devenir une collégialité mais une fonction spécialisée, reconnue et ainsi valorisée avec une véritable équipe autour de lui**, incluant le service de probation et d'insertion, qui assisterait le juge ;
- il est également ressorti des débats que **ce juge devait conserver son champ de compétences diversifiées**, mais avec une stabilité au sein de la juridiction et une identification par tous les acteurs. Cette stabilité et cette identification pourraient être une source également de cohérence jurisprudentielle. Il a été souligné par les avocats que selon le JLD auquel on était confronté, on pouvait avoir des jurisprudences extrêmement divergentes ;
- et s'agissant d'une fonction solitaire – puisque je disais que les débats avaient permis le constat de ne pas aller vers une collégialité – il faut également avoir à l'esprit que **c'est également une fonction parfois exposée médiatiquement et également technique du fait de la diversité des contentieux traités**. Il faut donc veiller à assurer une formation de qualité à l'Ecole nationale de la magistrature qui réunirait magistrats, greffiers, avocats, forces de l'ordre, éducateurs ou conseillers d'insertion et de probation. Cette formation permettra ainsi de mieux envisager la notion d'équipe autour de ce magistrat, plutôt que de tendre vers une collégialité dont l'histoire judiciaire récente nous a montré qu'elle pouvait être bien plus inopérante en matière de protection des libertés qu'un juge unique.

La protection des libertés individuelles est également une des missions fondamentales exercées par les magistrats du ministère public, magistrats à part entière, en France, de l'autorité judiciaire. En raison du mode de fonctionnement actuel des parquets qui orientent environ 95% des procédures d'enquête, de l'évolution de la jurisprudence interne nationale, comme celle des juridictions européennes, le **constat unanime a été fait** dans le cadre de nos débats **de la nécessité d'une réforme du statut du ministère public et notamment des modes de nomination**.

Si la loi du 25 juillet 2013 a apporté des modifications significatives et des clarifications sur le rôle hiérarchique de chacun au sein de la chaîne du ministère public concernant le Garde des Sceaux, les procureurs généraux et les procureurs de la République, une suspicion subsiste, du fait des modes de nominations, sur l'impartialité et la place vis à vis de l'exécutif, des

magistrats du ministère public. Donc cette réforme du statut est apparue, de manière unanime, comme une réforme urgente.

Après la question du statut s'est posée la **question de l'effectivité du contrôle des enquêtes donc de la direction de la police judiciaire par les magistrats du parquet**. Partant d'un **constat partagé d'un affaiblissement de ce contrôle**, de nombreuses pistes ont été évoquées :

- la mise en place d'une politique pénale de « proximité » discutée entre le procureur de la République et les services d'enquête à partir de constats partagés, notamment sur l'état de la délinquance ;
- une réflexion sur une réorientation de certains contentieux de masse (par exemple : concernant la circulation routière) au sujet desquels on peut légitimement s'interroger sur la pertinence d'un traitement correctionnel, voire juridictionnel ;
- Autre piste évoquée : l'introduction de plus de contradictoire avant la décision de poursuites en faveur de la défense parfois affaiblie dans l'urgence. C'est une des revendications. Mais **cette introduction d'une procédure plus contradictoire, en faveur de l'exercice des droits de la défense, devrait se faire – cela faisait également l'objet d'un consensus – sur la base de critères qui devraient être clairement définis et qui ne porteraient pas préjudice au secret de l'enquête**, ce que l'on peut aisément comprendre.

Je conclurai cette première partie sur le fait que le ministère public est, du fait de sa qualité de magistrat, le premier niveau des protections des libertés individuelles :

- étant en temps réel informé des circonstances d'interpellation des personnes, des motifs pertinents ou non du placement en garde à vue, de l'effectivité des droits de la personne placée en garde à vue de voir un médecin, de faire prévenir sa famille, d'être assisté par un avocat, mais également du respect de sa dignité et des conditions de sa retenue puisque vous savez que le procureur de la République a la responsabilité de visiter régulièrement les locaux de garde à vue ;
- par la maîtrise exclusive de la durée de cette garde à vue pendant les 48 premières heures ;
- par l'examen des charges qui pèsent ou non contre cette personne.

Le magistrat du parquet est un magistrat engagé qui travaille collectivement et qui est l'interface entre la société, les juges. Il est le dépositaire de l'intérêt général dont il doit assurer la protection.

Y-a-t-il aujourd'hui une crise des vocations pour le ministère public et le parquet ?

C'est une réalité, il y a une véritable crise des vocations au ministère public et une fuite de nos collègues qui restent deux ans en sortant de l'Ecole nationale de la magistrature et qui pour plusieurs raisons veulent partir. Je ne pense pas que la première raison soit celle du

statut. La véritable raison est celle liée aux conditions de travail. C'est une fonction contraignante puisqu'on travaille parfois 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, et c'est vrai que les contraintes qui pèsent sur la vie privée peuvent parfois rebuter nos jeunes collègues. Les nombreuses missions qui sont exercées par les magistrats du parquet, qui sont des magistrats exigeants, sont des fonctions pour lesquelles ils souhaitent travailler dans les meilleures conditions possibles. En effet, le fait de travailler dans l'urgence face à des contentieux de masse, voilà peut-être une des raisons de cette crise des vocations.

[En raison du respect du temps imparti, Ulrika Delaunay-Weiss n'a pu présenter oralement l'ensemble de son rapport, qui a été complété a-posteriori avec les éléments écrits insérés ci-dessous]

Au-delà de son rôle en matière pénale, le magistrat du ministère public exerce de multiples autres missions visant à garantir les droits fondamentaux des personnes et la protection de l'intérêt général.

Ainsi en matière civile : dans le domaine de la protection de l'enfance, des tutelles, d'état civil, de nationalité ou d'hospitalisation sans consentement.

En matière commerciale : les débats ont mis en évidence que le ministère public est réclamé au sein des juridictions commerciales, mais également qu'il apparaît comme le gardien de l'ordre public économique et social.

Toutefois, pour garantir la légitimité et l'effectivité de ces missions, plusieurs points ont été évoqués :

- à nouveau la question du statut du ministère public ;
- la question des moyens mis à disposition des parquets pour exercer ces missions, s'agissant souvent de contentieux de masse (procédures collectives ou tutelles) ou techniques (parquet civil) ;
- les limites des missions de "protection" du ministère public ;
- le rôle de soutien attendu de la direction des affaires civiles et du Sceau en lien avec ces matières,
- la création de juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) commerciales compétentes pour connaître des dossiers particulièrement complexes.