



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
de la justice

L'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle

Rapport définitif

Mars 2024

N° 016-24

Ω N° 2023/00170

IG
Inspection générale
de la Justice
J

Synthèse

La nécessité de procéder à une évaluation de l'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle, objet de la présente mission, a émergé à la suite de plusieurs remises en liberté d'accusés détenus dans des affaires criminelles ayant pour origine un défaut de prolongation exceptionnelle de leur détention provisoire dans un contexte de difficultés d'audiencement des juridictions criminelles.

Bien que l'audiencement des dossiers criminels de personnes détenues ait ainsi constitué la pierre angulaire de ses travaux, la mission a naturellement procédé à une approche systémique de l'audiencement dans ce domaine, à partir de l'analyse de l'état actuel de la chaîne criminelle de jugement, qui l'a conduite à rechercher des actions de nature à augmenter une capacité de jugement apparue insuffisante.

Corrélativement, la mission a élargi le champ de ses travaux à la nécessité de sécuriser le suivi de la détention provisoire du mis en examen dans le cadre d'une politique renforcée de maîtrise des risques procéduraux depuis le placement sous mandat de dépôt criminel.

La réforme réalisée par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, a conduit à la création aux cotés de la cour d'assises- d'une seconde juridiction criminelle du premier degré après son expérimentation dans 15 départements, la cour criminelle départementale (CCD), en lui donnant compétence pour juger en premier ressort les personnes majeures accusées d'un crime puni de 15 ou 20 ans de réclusion criminelle lorsqu'il n'a pas été commis en état de récidive légale.

La loi nouvelle a induit une transformation majeure de l'architecture des juridictions criminelles à l'origine de la complexification de l'organisation de l'audiencement qui s'articule désormais autour de deux juridictions de premier degré dont la CCD et d'une seule et même juridiction d'appel, la cour d'assises d'appel.

La chaîne criminelle de jugement est actuellement affectée d'un engorgement - aux causes multifactorielles, qui se caractérise par une embolisation progressive de l'audiencement depuis l'année 2020, avec une accélération du phénomène à la suite de la création de la CCD.

Les importantes difficultés d'audiencement qui en résultent imposent des priorisations dictées par des enjeux de détention provisoire complexes compte tenu des délais de jugement distincts, selon que l'accusé a vocation à être jugé par une CCD ou une cour d'assises.

La fixation des affaires avec accusés libres -y compris sous mesure de sûreté non privative de liberté- en est nécessairement retardée et parfois reportée *sine die*.

En pratique, il est devenu impossible d'audiencer le dossier d'un accusé détenu, devant l'une quelconque des juridictions criminelles, sans saisine de la chambre de l'instruction en prolongation exceptionnelle de la détention provisoire.

Une telle contrainte est à l'origine de mises en liberté consécutives tant à des dysfonctionnements procéduraux, à l'exemple de ceux ayant conduit à la présente mission, qu'à des décisions juridictionnelles pour non-respect du délai raisonnable.

Si l'accélération du jugement des accusés détenus relevant de la CCD recherchée par le législateur est acquise, en revanche elle a pour corollaire un allongement du délai de jugement de ceux relevant de la cour d'assises, faute d'avoir accompagné cette réforme de l'augmentation suffisante de la capacité globale de jugement des juridictions criminelles.

Dans le même sens, une nette diminution de la correctionnalisation des crimes sexuels -conforme à l'objectif du législateur- est objectivée, qui est toutefois à l'origine d'un flux supplémentaire de dossiers criminels vers la CCD.

Par ailleurs, l'accroissement des crimes enregistrés par les forces de sécurité intérieure -et particulièrement des viols qui ont connu une progression de 152,6 % en sept ans- se traduit par une augmentation constante de la saisine des juges d'instruction¹.

La conjugaison de ces éléments conduit à affirmer que l'afflux de dossiers criminels vers les cours d'assises et davantage encore vers les CCD, est un phénomène durable qui nécessite des solutions pérennes et non pas seulement des actions dont les effets seraient de court ou moyen terme.

L'analyse par la mission des quatre dysfonctionnements à l'origine de sa saisine est significative des perturbations qu'un tel niveau de saturation provoque à la fois sur les outils de suivi de la détention en place et sur la vigilance humaine nécessaire.

Le constat de la situation préoccupante de la chaîne criminelle de jugement a nécessairement conduit la mission à développer un plan diversifié d'actions en faveur de l'augmentation de la capacité de jugement en la matière.

Bien que convaincue de la nécessité de renforcer les effectifs judiciaires, la mission n'a pas exploré la voie de la quantification des besoins en magistrats professionnels et fonctionnaires de greffe pour adapter la ressource humaine aux nécessités actuelles de la justice criminelle. Elle estime en effet que, s'il s'agit bien d'un levier essentiel à mobiliser, il relève d'un choix politique lié à la priorisation des axes d'action judiciaire à renforcer.

Le cadre légal des dispositifs actuels de la CCD et de la cour d'assises relève d'évolutions législatives qui, sans en entamer l'économie générale, fluidifieraient le fonctionnement des deux juridictions.

La mission s'est d'abord attachée à analyser la voie d'une adaptation du principe d'oralité des débats devant la CCD qui lui a été exposée par de nombreux magistrats entendus, selon lesquels sa composition sans jury populaire justifierait un format d'auditions de témoins et experts plus restreint que devant la cour d'assises.

¹ La part des informations judiciaires ouvertes pour des faits criminels augmente ainsi de 21 % en cinq ans, passant de 33,33 % du total des réquisitoires introductifs en 2019 à 54,35 % en 2023.

Une telle évolution, qui nécessiterait une modification législative, faute pour la profession d'avocat d'accepter qu'une telle pratique des textes se développe, s'exposerait à la censure du juge constitutionnel au regard de sa décision n°2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023.

La mission estime que c'est par un engagement volontariste de l'ensemble des acteurs du procès criminel dans la réunion préparatoire criminelle que doit être trouvé le juste équilibre dans la mise en œuvre d'un principe d'oralité des débats adapté aux nécessités de chaque dossier criminel, tant devant la CCD que la cour d'assises.

La réunion préparatoire criminelle destinée à engager le processus du jugement criminel dans une démarche de mise en état préalable à l'audience est actuellement diversement appliquée sur le terrain judiciaire au motif principal de son absence d'efficacité. La mission propose que son organisation soit repensée et que, de surcroît, elle permette, dès le premier degré, le recueil de la reconnaissance de la culpabilité de l'accusé, exprimée par son avocat, avec acceptation des qualifications des infractions retenues dans l'acte d'accusation.

Dans le domaine de l'organisation judiciaire, l'article 380-17 du code de procédure pénale (CPP) fixe le siège de la CCD au même lieu que celui de la cour d'assises. Face aux difficultés de nature immobilière que connaissent nombre de juridictions concernées, la mission recommande de réformer l'article 235 du CPP afin d'élargir et de simplifier les conditions de délocalisation de la CCD vers un tribunal judiciaire, non siège de cour d'assises, du même département.

De même, afin d'engager les premiers présidents de cour d'appel dans une véritable politique de désignation de la cour d'assises d'appel adaptée à leur ressort, il apparaît nécessaire d'élargir au profit des cours d'assises d'appel du territoire métropolitain la faculté prévue au dernier alinéa l'article 380-14 du CPP - existant pour les seuls outremer- d'autoriser le président de la cour d'appel ou la chambre criminelle à désigner la même cour d'assises autrement composée pour connaître de l'appel.

Le plan d'actions en faveur de l'augmentation de la capacité de jugement criminelle doit en outre reposer sur la rationalisation de la politique managériale de son audiencement qui relève à la fois de l'échelon central et de celui des chefs de cour.

La mission estime qu'au-delà de la technicité de ses dispositions, la création de la CCD a provoqué une transformation majeure de l'architecture des juridictions criminelles constitutive d'une évolution culturelle devant faire l'objet d'une démarche d'accompagnement du changement.

Il apparaît donc nécessaire, qu'à court terme, une nouvelle circulaire relative à l'audiencement des procédures criminelles soit diffusée -la dernière circulaire conjointe au DACG et au DSJ datant du 11 mai 2017- et soit complétée d'un protocole de l'audiencement criminel sur le modèle de celui concernant l'audience correctionnelle établi par la DSJ.

S'agissant des chefs de cour, les dispositions du CPP actuellement en vigueur leur permettent, selon leurs attributions légales respectives, de gérer l'audience des juridictions criminelles de leur ressort et d'assurer le pilotage du suivi de la détention provisoire associée.

Le renforcement de la régionalisation de l'audience criminel doit être engagé de manière volontariste à partir de lignes directrices communes à l'ensemble du territoire national qui laisseront une souplesse de déclinaison adaptée aux spécificités régionales et locales.

Une telle démarche nécessite d'une part une définition claire de son organisation, du rôle et de la coordination de l'ensemble des acteurs et de l'anticipation dont il doit bénéficier, par l'adoption d'un protocole régional d'audience criminel.

Elle implique d'autre part la tenue de réunions régionales d'audience.

Elle requiert enfin la définition, par note du procureur général, d'une politique pénale criminelle régionale afin, après concertation avec les procureurs de la République du ressort, de poser les bases de l'harmonisation des pratiques relatives à des questions à fort impact sur les dossiers criminels, comme la définition de règles communes en matière de liste de témoins et d'experts ou de correctionnalisation.

Un tel plan d'action diversifié au soutien de la capacité de jugement de la chaîne criminelle doit être complété d'une politique renforcée de maîtrise des risques procéduraux au profit de l'ensemble de la chaîne criminelle depuis le placement en détention provisoire.

L'analyse de la situation actuelle au regard des risques existants, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des mesures de contrôle et de suivi mises en œuvre, révèle une discontinuité dans le suivi de la détention provisoire par les différents acteurs de la chaîne pénale et une limite des outils employés, reposant trop largement sur la vigilance des uns ou des autres. Les méthodes observées connaissent des évolutions disparates et ne permettent pas d'assurer un suivi de la détention provisoire depuis le placement sous mandat de dépôt jusqu'à l'obtention d'une décision définitive sur le fond, certaines phases de la procédure restant particulièrement exposées au risque.

Au cours de l'instruction préparatoire, les risques apparaissent bien identifiés et concentrés entre les différents responsables -magistrat du parquet, juge des libertés et de la détention (JLD) et, en appel, chambre de l'instruction- qui gravitent autour du pilier central que constitue le magistrat instructeur.

En revanche, après clôture de l'information judiciaire par le renvoi du mis en examen devant la juridiction criminelle compétente, aucune autorité nouvelle n'est investie du rôle qui était celui du juge d'instruction en matière de suivi de la détention provisoire. Si le pilotage de la procédure est aux mains du président de la cour d'assises, c'est la chambre de l'instruction, avant ouverture de la session de jugement de l'affaire, qui connaît des demandes de mises en liberté qui lui sont directement adressées et c'est au ministère public que revient la responsabilité de la saisir par la voie de requêtes aux fins de prolongation exceptionnelle de la détention provisoire. Les praticiens doivent alors s'attacher à la mise en œuvre de la coordination nécessaire entre eux pour prévenir la réalisation des risques qu'un fonctionnement segmenté augmenterait.

Ces analyses font apparaître la nécessité pour l'échelon central du ministère de sécuriser la gestion et le suivi de la détention provisoire criminelle et en particulier :

- à court terme, de recenser l'ensemble des outils de pilotage d'initiative locale actuellement utilisés sur l'ensemble de la chaîne et d'élaborer un outil de pilotage national unique s'y substituant qui soit conforme à la réglementation sur la protection des données personnelles ;
- à moyen terme, de mettre à disposition des juridictions un logiciel informatique de suivi transversal de la détention provisoire sur l'ensemble de la chaîne criminelle, bénéficiant d'échanges inter-applicatifs avec les logiciels métiers existants.

Enfin, il apparaît nécessaire de modifier les conditions dans lesquelles s'exerce le rôle de vigilance dévolu au greffe de l'établissement pénitentiaire où le mis en examen/accusé est détenu, en anticipant davantage l'alerte de criticité que ce greffe doit adresser à l'autorité judiciaire compétente à l'approche de l'échéance du titre de détention.

Sur un plan plus général, l'optimisation des relations entre les autorités judiciaires locales et la direction des établissements pénitentiaires de leur ressort dans ce domaine relève d'une démarche de progrès -d'initiative centrale- aux fins d'harmoniser, de fluidifier et de sécuriser la répartition de leurs tâches respectives par l'adoption d'un protocole cadre national. La nécessité du renforcement d'une culture partagée nécessite, quant à elle, de développer au plan local une réflexion sur l'organisation de formations professionnelles conjointes qui pourrait relever d'une commission partenariale *ad hoc*.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : publier à bref délai la circulaire d'application du dispositif actuel de la réunion préparatoire criminelle. 56
- Recommandation n° 2.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : faire évoluer le dispositif législatif de la réunion préparatoire criminelle en modifiant le moment où elle doit intervenir en le situant dès l'audience de l'affaire ; en y autorisant le recours à la visioconférence pour l'ensemble de ses acteurs.....56
- Recommandation n° 3.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : introduire par la voie législative, le recueil de la reconnaissance de culpabilité préalablement aux débats de la cour criminelle départementale ou de la cour d'assises statuant en premier ressort et ses conséquences sur le procès criminel.....56
- Recommandation n° 4.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : modifier l'article D.45-1 du code de procédure pénale en prévoyant que le président peut demander à l'avocat de l'accusé si celui-ci ne conteste pas les réponses données par la cour d'assises en premier ressort sur sa culpabilité. 56
- Recommandation n° 5.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : réformer l'article 235 du code de procédure pénale afin d'élargir et de simplifier les conditions de délocalisation de la cour criminelle départementale vers un tribunal judiciaire du même département (non siège de cour d'assises). 59
- Recommandation n° 6.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : réformer l'article 380-14 du code de procédure pénale en généralisant à l'ensemble du territoire national la dérogation prévue à son dernier alinéa au profit des cours d'assises d'un département d'outre-mer, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna qui autorise le président de la cour d'appel ou la chambre criminelle à désigner la même cour d'assises autrement composée pour connaître de l'appel..... 61
- Recommandation n° 7.** À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : diffuser une nouvelle circulaire relative à l'audience des procédures criminelles adaptant celle du 11 mai 2017 aux évolutions de la justice criminelle et établir un protocole national de l'audience criminel sur le modèle de celui relatif à l'audience correctionnel..... 68
- Recommandation n° 8.** Dans ce cadre, préconiser un renforcement du management par les chefs de cour reposant sur un triptyque : l'adoption d'un protocole régional d'audience criminel, la tenue de réunions régionales d'audience -conférence plénière des chefs de cour et commission d'audience- la définition d'une politique pénale criminelle régionale par le procureur général..... 68

Recommandation n° 9. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires, dans un objectif de sécurisation de la gestion et du suivi de la détention provisoire criminelle : à court terme, recenser l'ensemble des outils de pilotage d'initiative locale actuellement utilisés notamment sous forme de tableurs, tant en cours d'instruction préparatoire qu'après la mise en accusation.....79

Recommandation n° 10. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires, dans un objectif de sécurisation de la gestion et du suivi de la détention provisoire criminelle : à court terme, à partir des bonnes pratiques ainsi identifiées, élaborer un outil de pilotage national unique se substituant aux dispositifs d'initiative locale et conforme à la réglementation sur la protection des données personnelles.79

Recommandation n° 11. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires, dans un objectif de sécurisation de la gestion et du suivi de la détention provisoire criminelle : à moyen terme, mettre à disposition des juridictions un logiciel informatique de suivi transversal de la détention provisoire sur l'ensemble de la chaîne criminelle, bénéficiant d'échanges inter-applicatifs avec les logiciels métiers existants.79

Recommandation n° 12. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des services judiciaires : rédiger un protocole cadre national relatif à la répartition des tâches entre les services judiciaires et les établissements pénitentiaires.80

Recommandation n° 13. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : modifier la circulaire du 24 avril 2015 en ce sens qu'en l'absence d'instructions particulières reçues de l'autorité judiciaire au moins quinze jours avant l'expiration du titre de détention, le greffe de l'établissement pénitentiaire d'incarcération doit alerter le juge d'instruction de cette échéance ou, après ordonnance de mise en accusation, le procureur de la République..... 81

Recommandation n° 14. À l'attention de la direction des services judiciaires, en lien avec le secrétariat général : créer un annuaire national des adresses structurelles au sein des juridictions en prévoyant son actualisation régulière.82

Sommaire

SYNTHÈSE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION	15
1. UNE CHAÎNE CRIMINELLE DE JUGEMENT AFFECTÉE PAR UN ENGORGEMENT CROISSANT	20
1.1 Les tensions actuelles sur le jugement des accusés détenus et leurs effets induits	20
1.1.1 Des stocks criminels en constante augmentation depuis la crise sanitaire	20
1.1.2 Des stocks qui engendrent une embolisation du jugement des accusés libres et des risques accrus de remise en liberté des accusés détenus	22
1.2 La convergence de facteurs multiples à l'origine d'une situation par ailleurs contrainte par des limites bloquantes	26
1.2.1 Des facteurs structurels	26
1.2.2 Des facteurs conjoncturels	29
1.2.3 Une situation contrainte par des limites bloquantes	38
1.3 Les conséquences d'un niveau de saturation perturbateur des dispositifs existants et de la vigilance humaine dans le suivi de la détention provisoire des accusés	41
2. UNE CHAÎNE CRIMINELLE DE JUGEMENT RELEVANT D'UN PLAN DIVERSIFIÉ D' ACTIONS EN FAVEUR DE L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ DE JUGEMENT	43
2.1 Les limites des initiatives régionales organisationnelles ou managériales à dotation constante en effectifs	43
2.1.1 Des mesures d'adaptation prises d'initiative par certains chefs de cour	43
2.1.2 Le nécessaire renforcement, au plan national, des effectifs judiciaires dédiés à l'activité de jugement criminel	46
2.2 Les évolutions nécessaires du cadre légal	49
2.2.1 Le principe de l'oralité des débats devant la cour criminelle départementale	49
2.2.2 Repenser la réunion préparatoire criminelle	52
2.2.3 Décorrélérer la fixation des sièges respectifs des cours d'assises et des cours criminelles départementales	57
2.2.4 Généraliser la faculté de désignation en appel de la même cour d'assises autrement composée	59

2.3 La rationalisation de la politique managériale de l'audience criminel	61
2.3.1 La nécessaire mise à niveau des directives nationales.....	61
2.3.2 Les responsabilités renforcées de l'échelon des chefs de cour.....	62
3. LE RENFORCEMENT COROLLAIRE D'UNE POLITIQUE DE MAÎTRISE DES RISQUES PROCÉDURAUX DEPUIS LE PLACEMENT SOUS MANDAT DE DÉPÔT CRIMINEL.....	69
3.1 La nécessaire évaluation des risques aux fins d'identification des points de vigilance.....	70
3.1.1 Sur la chaîne de l'instruction préparatoire : des risques existants mais concentrés et bien identifiés	70
3.1.2 Sur la chaîne de jugement : des risques majorés, plus diffus et moins identifiés.....	73
3.2 Le déploiement d'outils de pilotage adaptés à une réelle maîtrise des risques	75
3.2.1 Des outils de suivi sécurisant l'ensemble du circuit de la détention provisoire.....	75
3.2.1.1 Les outils actuels de la gestion des risques	75
3.2.1.2 Les outils attendus :	77
3.2.2 Des alertes partagées avec l'administration pénitentiaire.....	80
3.3 Une politique de formation adaptée à une culture de vigilance partagée entre les greffes judiciaires et pénitentiaires ainsi que les magistrats -siège comme parquet-	83

Introduction

Par lettre de mission du 20 novembre 2023, le directeur du cabinet du garde des sceaux, ministre de la Justice, a saisi l'inspection générale de la justice (IGJ) d'une mission d'évaluation de l'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle.

Cette lettre fait suite à plusieurs mises en liberté d'accusés détenus dans des affaires criminelles portées à la connaissance de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) par différents parquets généraux², en particulier à la suite d'un défaut de prolongation exceptionnelle de la détention d'accusés ne pouvant comparaître dans les délais prévus par les articles 181, 181-1 et 380-3-1 du CPP, en raison de difficultés d'audience devant la cour d'assises, en appel.

Il est souligné les défaillances récurrentes de suivi des dossiers criminels comportant des accusés détenus, dans un contexte de difficultés d'audience des dossiers criminels soulignées par un rapport de l'IGJ en novembre 2021³.

Au terme de cette lettre, il est demandé :

- d'étudier, examiner et évaluer les circuits définis, et les alertes mises en place, pour assurer l'audience des procédures devant la cour criminelle départementale ou la cour d'assises en premier ressort ou en appel, en particulier pour assurer le suivi de la détention provisoire des accusés détenus dans la cause et prévenir tout risque de détention arbitraire ou d'élargissement ;
- d'étudier plus spécifiquement les circuits mis en place pour assurer le suivi de la détention provisoire des accusés détenus ne pouvant comparaître devant la cour criminelle départementale ou devant la cour d'assises, statuant en premier ressort ou en appel, dans les délais impartis par les articles 181 et 181-1 du code de procédure pénale ;
- de préciser les rôles et missions dévolus aux différents intervenants en charge du suivi de la détention provisoire des personnes mises en cause dans une affaire criminelle au niveau des tribunaux judiciaires et des cours d'appel, les organisations mises en œuvre et les outils numériques disponibles pour assurer ce suivi ;
- d'examiner les retours d'expérience organisés par les parquets généraux à la suite des élargissements précités en vue d'identifier si ces mises en liberté procèdent de causes communes ou plurielles ;
- d'évaluer l'incidence d'éventuelles difficultés d'audience devant la cour criminelle départementale ou la cour d'assises (statuant en premier ressort ou en appel) sur le suivi de la détention provisoire des accusés ;

² Notamment dans les ressorts des cours d'appel de Paris, Bordeaux, Rennes et Bastia.

³ Mission d'appui (MAPPU) aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks.

- d'évaluer l'incidence éventuelle d'un élargissement d'un accusé sur son délai de comparution devant la cour criminelle départementale ou la cour d'assises ;
- de faire toute préconisation utile pour remédier aux dysfonctionnements constatés et mettre en évidence les voies d'amélioration du suivi de la détention provisoire des mis en cause en matière criminelle en hiérarchisant le cas échéant les mesures relevant de l'urgence, d'une action à moyen terme ou à plus long terme ;
- d'identifier les améliorations possibles dans le fonctionnement de la chaîne pénale criminelle ;
- d'établir un référentiel d'appui au suivi de la détention provisoire tout au long de la chaîne pénale criminelle.

Il convient d'emblée de préciser que la mission a été autorisée à scinder le présent rapport et l'établissement du référentiel, qui interviendra par la suite.

À la suite de l'expérimentation⁴ menée conformément à l'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice⁵, la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a généralisé la CCD à l'ensemble du territoire à compter du 1er janvier 2023⁶, en lui donnant compétence pour juger en premier ressort les personnes majeures accusées d'un crime puni de 15 ou 20 ans de réclusion criminelle lorsqu'il n'a pas été commis en état de récidive légale.

Telle que circonscrite par sa lettre de saisine, la mission⁷ s'est nécessairement limitée à l'examen des impacts de la coexistence de la CCD avec la cour d'assises dans le fonctionnement de la chaîne pénale en matière criminelle et l'organisation des audiences tant au premier degré qu'en appel, sans aucune dimension de bilan global d'application de la réforme.

Le recul limité à une année depuis sa généralisation conduit -y compris dans ce champ ainsi strictement défini- à faire état des premières tendances constatées à ce stade qui demeurent susceptibles d'évolution.

⁴ Expérimentation menée dans sept départements -Ardennes, Calvados, Cher, La Réunion, Moselle, Yvelines, Seine-Maritime- à compter de septembre 2019, puis deux autres -Hérault et Pyrénées-Atlantiques- à compter de mars 2020 et enfin six autres départements -Isère, Val d'Oise, Guadeloupe, Loire-Atlantique, Haute-Garonne et Guyane- à compter de juillet 2020.

⁵ Cette expérimentation s'est poursuivie dans les départements concernés jusqu'au 31 décembre 2022.

⁶ A l'exception du département de Mayotte, [article 888-1 du CPP](#).

⁷ Qui est composée de Mme Sylvie Moisson, inspectrice générale de la justice, responsable de mission, de Mme Cécile Capeau inspectrice générale de la justice ainsi que de M. Charles Duchaine, inspecteur général de la justice.

S'agissant des remontées d'analyses des acteurs judiciaires recueillies par ses membres, la mission constate que son étude n'a pu intégrer les rapports que l'ensemble des procureurs généraux devront adresser postérieurement, pour le 31 mars prochain, au directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG), dans le cadre du 25^{ème} rapport annuel du ministère public portant sur l'année 2023 dont un des thèmes est relatif à *la mise en œuvre des cours criminelles départementales* et s'accompagne d'un focus sur *l'audience des dossiers criminels devant la cour d'assises ou la cour criminelle départementale* (Annexe 1).

Il doit être par ailleurs relevé que la mission n'a pu bénéficier des statistiques d'activité des juridictions criminelles de l'année 2023 qui ne sont pas, à ce stade, disponibles. Spécialement, l'observatoire des cours d'assises (OCASSIS) en ligne sur le site Intranet de la DACG qui rend compte des statistiques d'activité criminelle, données nationales et données cour d'appel par cour d'appel, s'arrête en l'état -en l'incluant- à l'année 2022.

En revanche les réponses au questionnaire Sphinx (Annexes 2, 3 et 4) adressé par le DACG aux procureurs généraux le 21 novembre 2023 et relatif à l'audience criminelle de 2021 à 2023 inclus – ainsi que leur analyse effectuée par cette direction – sont intervenues en appui de la présente mission.

Au bénéfice de ces précisions méthodologiques, la mission a procédé à l'audition de 92 personnes⁸ tant au niveau des administrations centrales -direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire- qu'à celui des responsables des instances nationales représentatives de la profession d'avocat -conseil national des barreaux et conférence des bâtonniers- ainsi que celui des conférences nationales des premiers présidents (CNPP) et des procureurs généraux (CNPG), des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ), des procureurs de la République (CNPR) et des directeurs de greffe (CNDG).

En ce qui concerne les cours d'appel et tribunaux judiciaires (TJ) sièges de juridictions criminelles, la mission a sélectionné un panel de juridictions au regard des critères qui lui sont apparus pertinents pour assurer une représentativité : taille de juridiction, localisation géographique, importance du contentieux criminel, spécialisation juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) notamment, étant précisé que les juridictions au sein desquelles se sont produits les dysfonctionnements évoqués dans le cadre de sa saisine ont été intégrées à ce panel⁹ qui est ainsi constitué de :

- Deux cours d'appel sièges de cour d'assises par groupe :
 - o Douai (JIRS), Versailles (non JIRS), groupe 1
 - o Bordeaux (JIRS), Montpellier (non JIRS), groupe 2
 - o Fort-de-France (JIRS), Bastia (non JIRS), groupe 3

⁸ Effectuées en présentiel et majoritairement en visioconférence compte tenu des délais impartis à la mission.

⁹ A l'exception du dysfonctionnement qui a fait l'objet d'une inspection de fonctionnement.

- Un ou deux TJ sièges de cour d'assises par groupe :
 - o Evry, groupe 1
 - o Nice, groupe 2
 - o Angoulême et Beauvais, groupe 3
 - o Aurillac, groupe 4

Chacune de ces juridictions a été destinataire d'un questionnaire thématique¹⁰ (Annexes 5 et 6) préalablement à l'audition de ses responsables concernés du siège, du ministère public et du greffe.

Compte tenu des spécificités¹¹ de la cour d'appel de Paris -à la fois siège de la cour d'assises départementale, de la cour d'assises spécialement composée en matière de terrorisme, de la JIRS, de la juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO)- la mission a constaté ne pas être en mesure, dans les délais qui lui étaient impartis, d'y investiguer utilement, étant précisé de surcroît, que plusieurs missions récentes de l'IGJ y ont été conduites sur certains de ces champs¹².

Des échanges ont eu lieu entre la présente mission et celles prescrites concomitamment sur des thématiques proches, à savoir l'inspection de fonctionnement à la suite de dysfonctionnements touchant à la détention provisoire constatés au sein d'une cour d'appel -dont un dans le champ de la justice criminelle-et l'inspection thématique portant sur la structure et les durées de la détention provisoire.

A l'issue de l'ensemble de ses investigations, la mission a été conduite à constater que la chaîne criminelle de jugement était affectée par un engorgement croissant (1) ayant des origines multifactorielles convergentes et des conséquences de fortes tensions sur l'activité juridictionnelle génératrices d'une réelle inquiétude des magistrats sur ses évolutions.

Elle en a déduit un plan diversifié d'actions en faveur de l'augmentation de la capacité de jugement criminel (2) en restant dans les limites de l'organisation actuelle du schéma procédural de jugement des affaires criminelles et sans se focaliser sur la seule voie de la création de postes supplémentaires de personnels judiciaires, magistrats comme fonctionnaires, par ailleurs nécessaire.

¹⁰ Un questionnaire adressé aux chefs de juridiction/cour d'appel et un questionnaire distinct adressé aux chefs de juridiction/tribunaux judiciaires.

¹¹ Qui justifient qu'elle soit hors classification par groupe depuis 2021 alors qu'auparavant elle relevait du groupe 1.

¹² Contrôle de fonctionnement du parquet général de Paris, juillet 2021 ; inspection de fonctionnement de la gestion et du suivi des détentions provisoires en matière de terrorisme, mars 2021.

Enfin, dans la mesure où la phase de jugement qui s'ouvre lorsque le mis en examen acquiert le statut d'accusé est l'aboutissement d'un processus d'instruction préparatoire obligatoire, elle s'est attachée, sur l'ensemble de la chaîne judiciaire, aux conditions du renforcement corolaire d'une politique de maîtrise des risques procéduraux liés à la détention provisoire, depuis le placement sous mandat de dépôt criminel (3) nécessitant à la fois une évaluation des risques, une recherche des outils de pilotage adaptés à leur maîtrise et le renforcement d'une culture professionnelle de vigilance.

1. UNE CHAÎNE CRIMINELLE DE JUGEMENT AFFECTÉE PAR UN ENGORGEMENT CROISSANT

1.1 Les tensions actuelles sur le jugement des accusés détenus et leurs effets induits

1.1.1 Des stocks criminels en constante augmentation depuis la crise sanitaire

Au plan méthodologique, la mission a examiné les données d'activité des cours d'assises et, depuis leur création, des CCD instaurées par la loi du 23 mars 2019 à titre expérimental avant leur généralisation à compter du 1er janvier 2023 par la loi du 22 décembre 2021.

Les statistiques analysées proviennent des cadres des parquets (Pharos) ainsi que du casier judiciaire national (CJN). Elles sont recensées et synthétisées par la DACG via un observatoire statistique *ad hoc* créé en novembre 2015 : OCASSIS¹³. Ces données ont été complétées par les réponses apportées par les chefs des 36 cours d'appel à un questionnaire Sphinx relatif à l'état des stocks criminels¹⁴ que le DACG leur avait adressé le 21 novembre 2023 à la suite de difficultés d'audience des dossiers criminels relayées notamment par la CNPP.

L'examen des données chiffrées des stocks d'affaires criminelles en attente de jugement, depuis que l'appel des décisions d'assises a été introduit par la loi¹⁵, révèle un stock contenu sous le seuil de 3000 dossiers durant 18 années (2003-2020), voire sous le seuil de 2500 dossiers entre 2007 et 2019.

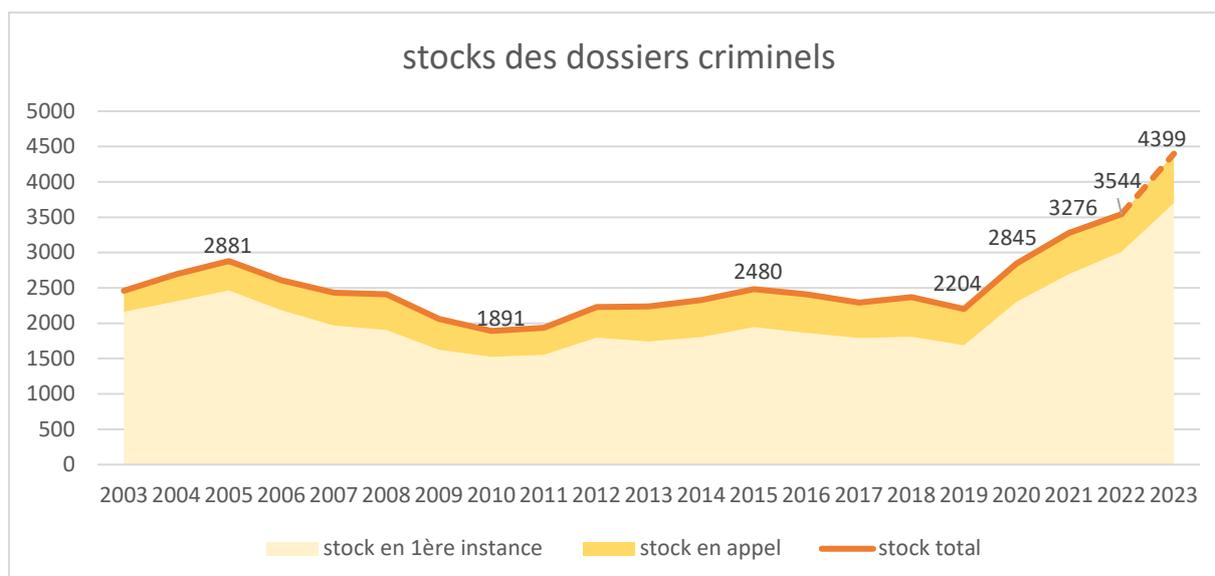
Entre 2003 et 2019, le stock criminel avait connu une baisse de 10,37 %.

A compter de l'année 2020, une augmentation particulièrement significative du nombre de dossiers en attente de jugement a été observée, tendance confirmée les années suivantes, avec une progression de presque 100 % des dossiers criminels en stock en moins de cinq ans : +99,59 % entre le 31/12/2019 (2204 dossiers) et le 31/10/2023 (4399 dossiers).

¹³ Les données les plus récentes recueillies dans OCASSIS concernent l'année 2022.

¹⁴ Cf Annexes 2, 3 et 4.

¹⁵ Loi du 15 juin 2000 et Loi du 4 mars 2002 pour l'appel des acquittements par le procureur général.



Sources : données 2003 à 2022 issues des cadres du parquet (OCASSIS - DACG) - données 2023 (arrêtées au 31/10/2023) issues des réponses des 36 cours d'appel (hors TSA de St-Pierre et Miquelon) au questionnaire Sphinx DACG du 21 novembre 2023.

La situation actuelle apparaît hautement préoccupante aux interlocuteurs rencontrés par la mission car malgré une forte activité des juridictions criminelles consécutive au ralentissement lié à la crise sanitaire (cf. *infra* 2.1.1), aucune stabilisation au plan national ne paraît atteignable dans un proche avenir.

Si les tensions ne sont pas uniformes entre les cours d'appel, certaines se trouvant d'après l'analyse de leurs chefs dans une situation plus critique que d'autres, les représentants nationaux des chefs de cour et de TJ ainsi que les représentants des directeurs de greffe¹⁶, évoquent tous une embolisation progressive des services des assises depuis l'année 2020, avec une accélération du phénomène concomitamment à l'expérimentation puis la généralisation des CCD.

Dans la mesure où les cours d'assises d'appel sont désignées, sauf rares exceptions, à l'intérieur du ressort de la cour d'appel sur décision de son premier président¹⁷, les TJ connaissant les stocks les plus importants ont été déchargés des dossiers d'appel vers d'autres juridictions intra-cour moins chargées, mais qui le sont par conséquent devenues assez rapidement. La mission a ainsi constaté, par effet de redistribution de la charge des dossiers d'appel, une harmonisation vers le haut des stocks d'affaires criminelles entre toutes les juridictions concernées¹⁸.

¹⁶ CNPP, CNPG, CNPTJ, CNPR, CNDG.

¹⁷ [Article 380-14 al.1 du CPP.](#)

¹⁸ Exemples du TJ d'Evry au sein de la cour d'appel de Versailles ou du TJ d'Angoulême au sein de la cour d'appel de Bordeaux.

Paraissent seuls préservés de cet effet report quelques TJ dont les contraintes structurelles sont un frein à l'accueil régulier de procès criminels, soit du fait de contraintes géographiques particulières¹⁹ soit du fait de sujétions immobilières spécifiques (cf. *infra* 1.2.3). Cependant, même lorsque la mobilisation de salles d'audience permettant de tenir des procès criminels désorganise la tenue des autres audiences du tribunal, les premiers présidents de cour d'appel n'ont parfois d'autre choix que de désigner ces juridictions pour accueillir des procès criminels en appel²⁰.

1.1.2 Des stocks qui engendrent une embolisation du jugement des accusés libres et des risques accrus de remise en liberté des accusés détenus

Cette situation de forte tension sur le nombre de dossiers criminels en attente de jugement, se traduit inévitablement par d'importantes difficultés d'audiencement puisque les capacités de jugement des juridictions criminelles n'ont pas été augmentées à proportion de la croissance des affaires à juger.

Dans ce contexte, les priorisations d'audiencement sont partout dictées par les enjeux de détention provisoire.

À l'unique critère de priorisation des dossiers comportant au moins un accusé détenu, qui existait lorsque la cour d'assises était la seule juridiction de jugement, a succédé un double critère de priorisation lié aux délais de détention distincts, selon que l'accusé a vocation à être jugé par une CCD ou une cour d'assises.

Dans le premier cas, le délai maximal de détention provisoire d'un an (six mois + six mois²¹) conduit à prioriser d'abord les accusés renvoyés devant les CCD.

Dans le second cas, le délai maximal de détention provisoire de deux ans (un an + six mois + six mois²²) conduit à audier ensuite les accusés renvoyés devant les cours d'assises.

Quant aux accusés libres, y compris sous mesure de sûreté non privative de liberté telle le contrôle judiciaire, la fixation de leur dossier est reportée parfois *sine die*. Si les cours d'appel dont l'audiencement criminel est le moins embolisé parviennent encore à audier quelques dossiers d'accusés libres, celles qui sont le plus en difficulté ne parviennent plus à audier de telles affaires qu'à la marge et souvent suite à des relances des avocats, en particulier ceux des parties civiles.

¹⁹ Exemple de la situation d'enclavement géographique du TJ d'Aurillac.

²⁰ En particulier lorsque la cour ne comporte que deux sites judiciaires sièges de cours criminelles : entre autres exemples, celui de la cour d'appel de Bastia, où les appels des juridictions criminelles de Bastia sont jugés par la cour d'assises d'Ajaccio, et vice versa.

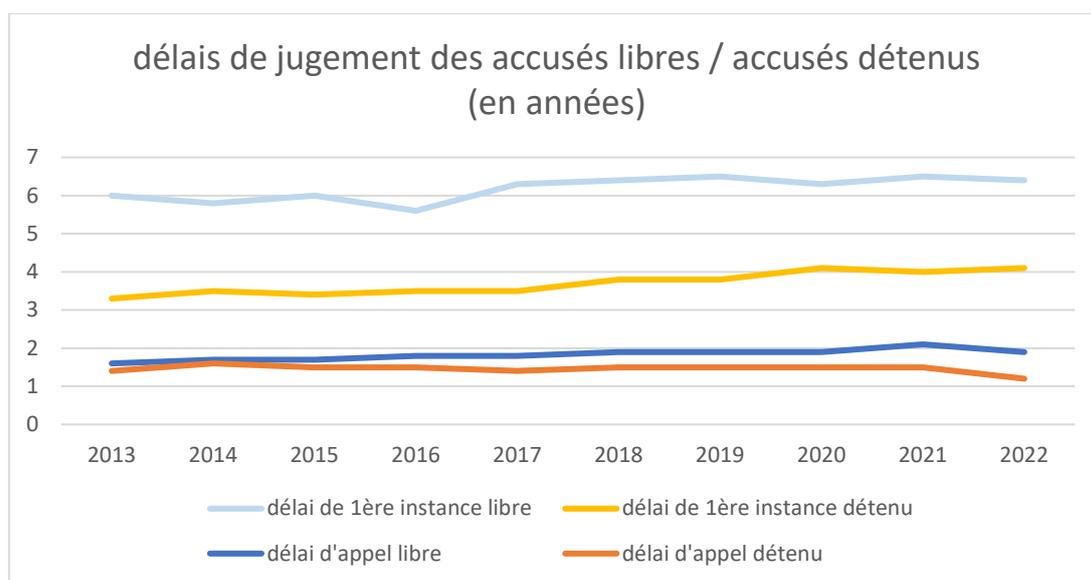
²¹ [Article 181-1 du CPP.](#)

²² [Article 181 du CPP.](#)

Les données issues du CJN²³ objectivent que le délai moyen de jugement des accusés libres en 1^{ère} instance reste constamment supérieur à six années depuis 2017.

Sur la dernière décennie²⁴, on peut constater que le délai de jugement des accusés détenus en première instance augmente tendanciellement, passant de 3,3 années en 2013 à 4,1 années en 2022.

En revanche, le délai de jugement en appel, calculé entre la première décision et la condamnation définitive en appel, paraît²⁵ en légère baisse en 2022, tant pour les accusés libres que détenus.



Source : Casier judiciaire national – OCASSIS

Ce flux croissant de procédures avec détenus cumulé au raccourcissement des délais de détention provisoire pour les accusés relevant de la CCD a également pour conséquence un recours massif aux requêtes en prolongation exceptionnelle devant les chambres de l’instruction qui provoque une réelle surcharge. Plusieurs chefs de cour ont informé la chancellerie de cette situation en 2023 et l’ensemble des interlocuteurs de la mission a souligné l’impossibilité d’audier le dossier d’un accusé détenu, que ce soit pour un crime relevant de la CCD ou de la cour d’assises, en première instance comme en appel, sans saisine(s) de la chambre de l’instruction.

²³ Ces données du CJN doivent être interprétées avec deux précisions méthodologiques : concernant les décisions de première instance, le délai moyen est calculé entre les faits et la condamnation, ce qui intègre donc la période variable de révélation des faits et d’élucidation, impossible à neutraliser. Par ailleurs, seules les condamnations sont enregistrées par le CJN, le graphique n’intégrant pas les délais de jugement des dossiers ayant abouti à des décisions d’acquittement.

²⁴ Données 2023 non encore disponibles sur OCASSIS.

²⁵ Données OCASSIS 2022 provisoires.

Cette situation génère :

- d'une part, des risques accrus de remises en liberté « subies », résultant de dysfonctionnements procéduraux²⁶, dont l'occurrence est majorée par le flux croissant des dossiers criminels et la multiplication des requêtes en prolongation à déposer devant les chambres de l'instruction pour les accusés relevant de la CCD ;

- d'autre part, des remises en liberté décidées par les juridictions, notamment sur le fondement des articles 5§3 et 6§1²⁷ de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale (CEDH) et des articles 181 et 380-3-1 du CPP relatifs au caractère exceptionnel des prolongations de détention par les chambres de l'instruction après mise en accusation, en première instance comme en appel.

Cette jurisprudence n'est pas récente. Depuis plusieurs années, la forte augmentation du délai moyen d'examen des dossiers a conduit des juridictions à sanctionner le non-respect du délai raisonnable de jugement ; la durée totale de la détention provisoire est prise en compte pour l'appréciation de cette notion. Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 juillet 2023 portant sur l'article 181 du CPP dans sa rédaction résultant de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire²⁸ l'a récemment rappelé en précisant que le contrôle réalisé par l'autorité judiciaire exige que celle-ci fasse droit à la demande de mise en liberté lorsque la durée totale de la détention excède un délai raisonnable.

La Cour de cassation a ainsi récemment prononcé la cassation d'un arrêt de prolongation exceptionnelle de la détention provisoire rendu par une chambre de l'instruction²⁹, nonobstant sa motivation sur les contingences organisationnelles. Elle fonde sa décision au regard de la durée totale de détention provisoire et en particulier de la durée de détention de presque quatre ans avant la mise en accusation.

S'agissant de la période postérieure à la mise en accusation, des chambres de l'instruction ont prononcé des remises en liberté d'accusés détenus en raison du délai d'audiencement excessif de leur dossier.

²⁶ Cf *infra*, 1.3 « Les conséquences d'un niveau de saturation perturbateur de la vigilance humaine dans le suivi de la détention provisoire des accusés ».

²⁷ CEDH : article 5§3 : droit pour toute personne détenue à d'être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure ; article 6§1 : droit pour toute personne que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

²⁸ Décision du Conseil constitutionnel n°2023-1056 QPC déclarant conforme à la Constitution les mots « s'il n'a pas comparu devant celle-ci » figurant au 8ème alinéa de l'article 181 du CPP relatif au maintien en détention avant comparution devant la cour d'assises, dans sa rédaction résultant de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, sous la réserve aux termes de laquelle la liberté individuelle ne saurait être tenue pour sauvegardée si l'autorité judiciaire ne contrôlait pas [à l'occasion d'une demande de mise en liberté] la durée de la détention.

²⁹ [Crim. 26 septembre 2023, pourvoi n°23-84.241.](#)

La Cour de cassation a, dans un arrêt du 2 septembre 2009³⁰, prononcé la cassation de l'arrêt ayant prolongé à titre exceptionnel la détention provisoire d'une personne accusée d'actes terroristes, fondé sur « l'encombrement du rôle de la cour d'assises » au motif que les « difficultés récurrentes de fonctionnement de la juridiction appelée à statuer au fond » ne pouvaient justifier une telle décision.

La Cour européenne des droits de l'homme a, quant à elle, condamné à plusieurs reprises la France sur le fondement de l'article 5§3 de la Convention pour non-respect du délai raisonnable de jugement concernant des accusés détenus, au vu des délais d'audience postérieurs à la mise en accusation³¹.

Concernant plus spécifiquement les délais de comparution d'accusés détenus en cause d'appel et l'application de l'article 380-3-1 du CPP, la Cour de cassation avait admis en 2021³² que le président de la chambre de l'instruction avait justifié sa décision de prolongation exceptionnelle de la détention provisoire au regard des circonstances exceptionnelles liées aux conséquences des perturbations de l'année 2020 sur le fonctionnement des juridictions.

Mais dans un arrêt récent de juin 2023³³ la Cour de cassation n'admet plus comme suffisante une telle motivation fondée sur la charge particulière du rôle et les conséquences organisationnelles de la crise sanitaire.

Par ailleurs, des décisions récentes de chambres de l'instruction³⁴ ont prononcé des remises en liberté sur le fondement du non-respect du délai raisonnable de jugement au vu des délais d'audience, notamment lorsque la date prévisible d'audience n'est pas connue.

C'est pourquoi il est raisonnable d'envisager que d'autres décisions de cette nature soient prises, au vu de la situation d'engorgement de la chaîne criminelle.

Cet état des lieux préoccupant est multifactoriel et trouve ses causes dans la convergence de facteurs structurels et conjoncturels.

³⁰ [Crim. 2 septembre 2009, pourvoi n°09-83.950.](#)

³¹ Notamment 7 arrêts de condamnation de la France par la CEDH pour des durées d'audience de près de deux ans après OMA : le 26 janvier 2012: [Guimon Esparza c. France n°29116/09](#), [Berasategi c. France n°29095/09](#), [Esparza Luri c. France n°29119/09](#), [Soria Valderama c. France n°29101/09](#) et [Sagarzazu c. France n°29109/09](#) et le 26 septembre 2013 [Almandoz Erviti n°45077/10](#) et [Abad Urkixo c. France n° 45087/10](#).

³² [Crim. 2 mars 2021 pourvoi n°20-86.729.](#)

³³ [Crim. 14 juin 2023, pourvoi n°23-82.157.](#)

³⁴ Voir notamment cour d'appel de Nancy 21 décembre 2023 n°2023/820, pourvoi formé par le Ministère public le 22 décembre 2023.

1.2 La convergence de facteurs multiples à l'origine d'une situation par ailleurs contrainte par des limites bloquantes

1.2.1 Des facteurs structurels

Parmi les facteurs structurels de nature procédurale à l'origine de la situation d'engorgement croissant figurent différentes évolutions législatives ayant modifié le cadre juridique du jugement des crimes.

Après la modification d'ampleur résultant de l'introduction de l'appel des décisions des cours d'assises³⁵, qui a mécaniquement augmenté le nombre d'affaires à traiter, une autre réforme législative en a impacté le processus de jugement. Il s'agit de l'obligation de motivation des arrêts des cours d'assises instituée par la loi du 10 août 2011, à laquelle s'est ajoutée l'obligation de motivation du choix de la peine par suite de la décision du Conseil constitutionnel du 2 mars 2018³⁶. Cette double obligation de motivation a eu pour conséquence un allongement des délibérés.

La loi du 23 mars 2019 a apporté deux modifications venant encadrer les délais de comparution des accusés détenus : d'une part en appel et d'autre part devant la CCD³⁷.

En premier lieu, l'article 380-3-1 du CPP créé par cette loi prévoit ainsi, pour les appels formés postérieurement au 1^{er} juin 2019, que l'accusé doit comparaître devant la cour d'assises statuant en appel sur l'action publique dans un délai d'un an à compter de l'appel lorsqu'il est détenu. À titre exceptionnel, si l'audience sur le fond ne peut se tenir dans ce délai, le président de la chambre de l'instruction peut, par une décision motivée et mentionnant les raisons de fait ou de droit faisant obstacle au jugement de l'affaire, ordonner la prolongation de la détention pour une nouvelle durée de six mois, renouvelable une fois.

Par ailleurs, les CCD ont eu pour premier objectif exprimé par le législateur de réduire les délais de traitement des affaires criminelles en limitant le délai maximal d'audiencement entre la mise en accusation et la comparution de l'accusé détenu à un an au maximum contre deux ans devant la cour d'assises³⁸.

³⁵ Entrée en vigueur en janvier 2001 et en mars 2002 pour l'appel des acquittements par le procureur général.

³⁶ [Décision du Conseil constitutionnel n°2017-964 QPC](#) du 2 mars 2018.

³⁷ Instaurée à titre expérimental et repris dans le cadre de sa généralisation.

³⁸ [Exposé des motifs de la Loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 *Tout en garantissant la qualité des débats, cela permettra un audiencement plus rapide des affaires actuellement jugées par les cours d'assises, tout en diminuant le nombre des correctionnalisations, en permettant de juger comme des crimes, devant ce tribunal [criminel], des faits qui sont aujourd'hui correctionnalisés. Le délai maximum d'audiencement des accusés détenus devant ce tribunal sera du reste réduit de deux à un an.*

À l'aune de l'expérience acquise par tous du fait de leur généralisation depuis une année, l'ensemble des interlocuteurs de la mission a confirmé que l'accélération du jugement des accusés détenus devant répondre de crimes punis de 15 à 20 ans de réclusion criminelle était acquise, mais avait de *facto* allongé le délai de jugement des accusés détenus relevant de la cour d'assises et, plus encore, celui des accusés libres.

Le second objectif poursuivi par le législateur était la diminution du nombre des correctionnalisations, afin de restituer leur véritable qualification criminelle aux faits, essentiellement de viols, qui étaient jusqu'alors correctionnalisés dans d'importantes proportions.

Il est, par essence, très compliqué d'arriver à calculer finement les phénomènes de correctionnalisation et de « dé-correctionnalisation », faute de disposer d'outils statistiques adéquats, ainsi que le relevait le rapport sur le suivi sur l'expérimentation des cours criminelles, établi en avril 2021 par Mme Gallen³⁹.

En effet, la décision d'occulter un élément constitutif -par exemple la pénétration sexuelle s'agissant du viol- ou une circonstance aggravante -par exemple le port d'arme pour les vols- n'est pas traçable par un outil métier lorsqu'elle intervient *ab initio* par le parquet, sauf à en faire tenir le compte journalier par chaque magistrat du parquet, ce qui n'a pas été réalisé faute d'être envisageable.

Des éléments, certes parcellaires, mais objectifs, peuvent néanmoins être examinés, pour analyser la correctionnalisation qui intervient *in fine*, après que le juge d'instruction ait été saisi d'une infraction de nature criminelle et ait mené ses investigations.

Ainsi, les données statistiques de l'administration pénitentiaire permettent d'apprécier, uniquement pour les mis en examen placés en détention provisoire, l'évolution de l'infraction la plus grave entre le mandat de dépôt et l'ordonnance de règlement puis de distinguer selon la nature de cette infraction.

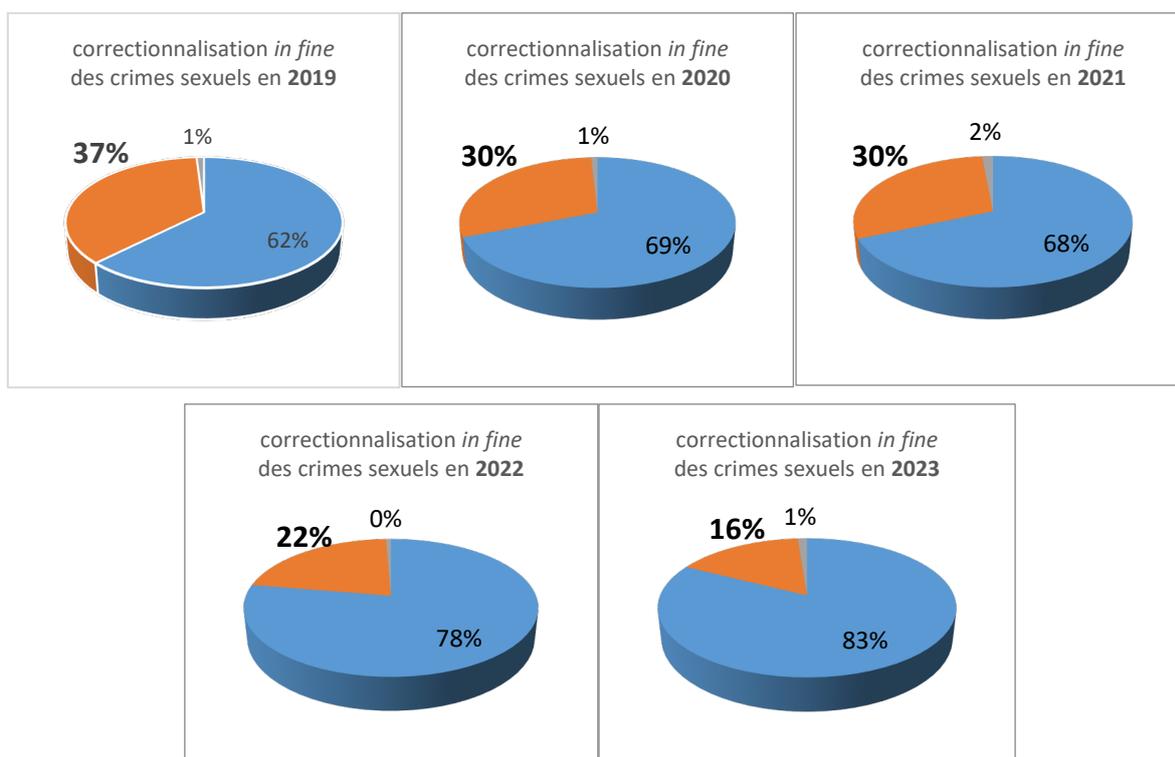
Pour les infractions de nature sexuelle, l'évolution du taux de correctionnalisation *in fine* est marquante : sur fond de nette augmentation du nombre d'informations judiciaires ouvertes concernant des faits de viols (687 en 2019 et 1241 en 2023 soit +80,64% en cinq ans), on note la diminution de la part des correctionnalisations (-19,68%), avec une accélération du phénomène plus marquée en 2022 et 2023.

³⁹ DACG, Rapport sur le suivi sur l'expérimentation des cours criminelles, établi en avril 2021 par Mme Gallen p. 49 et 50 « S'agissant de la mesure de la correctionnalisation, ou plutôt, pourrait-on dire de la « dé-correctionnalisation », le pôle d'évaluation des politiques pénales, service statistique de la DACG [a] pu indiquer qu'il n'était pas possible, faute d'outils appropriés, de mesurer celles-ci et qu'on ne pourrait en avoir une idée qu'*a posteriori*, en comparant deux périodes suffisamment longues. ». Les juridictions interrogées par Mme Gallen à ce sujet « ont pratiquement toutes [répondu] qu'il est impossible de mesurer la « dé-correctionnalisation » dans la mesure où il aurait fallu pouvoir mener une analyse dossier par dossier sur les périodes de référence, sans être pour autant certain du caractère probant d'un tel travail. ». En outre « la simple comparaison statistique du nombre d'OMA et d'ORTC, à la supposer faisable [statistiquement], était considérée comme non pertinente du fait des qualifications finalement retenues pour des motifs juridiques. »

évolution de la correctionnalisation <i>in fine</i> des crimes sexuels impliquant un/des mis en examen(s) détenu(s)												
évolution de l'infraction la plus grave entre le mandat de dépôt et l'ordonnance de règlement	affaires terminées par une ordonnance de règlement										évolution 2019 / 2023	
	2019		2020		2021		2022		2023		en nombre	en %
	en nombre	en %	en nombre	en %	en nombre	en %	en nombre	en %	en nombre	en %		
crime → crime	433	62,39%	561	69,00%	658	68,40%	844	77,64%	1037	82,56%	604	139,49%
crime → délit	254	36,60%	245	30,14%	290	30,15%	236	21,71%	204	16,24%	-50	-19,68%
délit → crime	7	1,01%	7	0,86%	14	1,46%	7	0,64%	15	1,19%	8	114,28%
total	694	100%	813	100%	962	100%	1087	100%	1256	100%	562	80,98%

Source du tableau ayant servi aux calculs : Genesis. Les données issues de Genesis ne précisent pas le nombre lorsqu'il se situe entre 5 et 10. Dans ce cas, il a été retenu par convention le chiffre de 7.

La représentation graphique de cette évolution permet de l'appréhender visuellement :

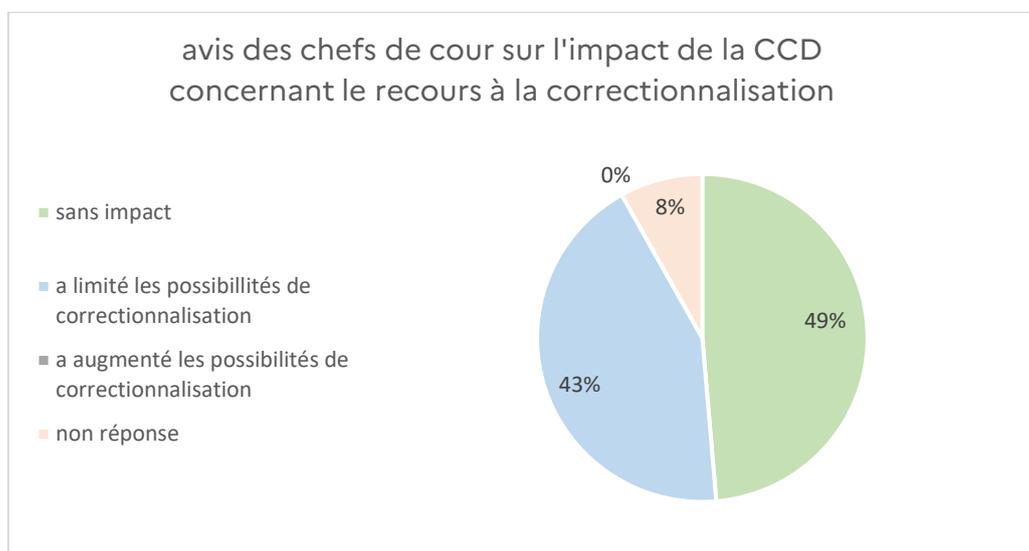


Il convient naturellement d'observer une grande prudence quant à l'interprétation de ces résultats, au regard des biais méthodologiques tenant à la limitation de cette étude aux correctionnalisations *in fine* -hors correctionnalisations *ab initio*- et à la base statistique qui est réduite aux seules personnes ayant fait l'objet d'un mandat de dépôt, ce qui exclut les mis en examen soumis ou non à une autre mesure de sûreté.

Par ailleurs, ces chiffres ne permettent pas de distinguer entre les correctionnalisations en opportunité et les correctionnalisations pour motifs juridiques tenant notamment à l'absence de caractérisation de l'élément matériel de l'infraction criminelle.

Cependant, au bénéfice de ces réserves, cette analyse statistique permet d'objectiver une nette diminution de la correctionnalisation des crimes sexuels sur les cinq dernières années.

L'analyse de l'exploitation des réponses données par les chefs des 36 cours d'appel au questionnaire Sphinx de la DACG révèle une absence d'unanimité chez les chefs de cour quant à l'impact de la CCD dans ce domaine. Si près de la moitié des répondants (49 %) estime qu'aucun impact de cette nature n'existe, 43 % font valoir que la CCD a limité les possibilités de correctionnalisation.



Source : réponses des 36 cours d'appel (hors TSA de St-Pierre et Miquelon) au questionnaire Sphinx DACG du 21 novembre 2023

En toute hypothèse, tous les interlocuteurs de la mission, magistrats comme avocats⁴⁰ relèvent le refus massif et juridiquement bloquant des plaignants et parties civiles d'accepter désormais la correctionnalisation de faits constitutifs de viol. De même, semble croître une tendance culturelle identique au sein de la communauté des professionnels judiciaires.

1.2.2 Des facteurs conjoncturels

L'une des premières causes de la situation actuelle de la chaîne criminelle de jugement réside dans la baisse du nombre de décisions rendues par les cours d'assises durant quinze ans : la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks⁴¹ avait ainsi relevé en ce sens une diminution de 25,9 % entre 2004 et 2019.

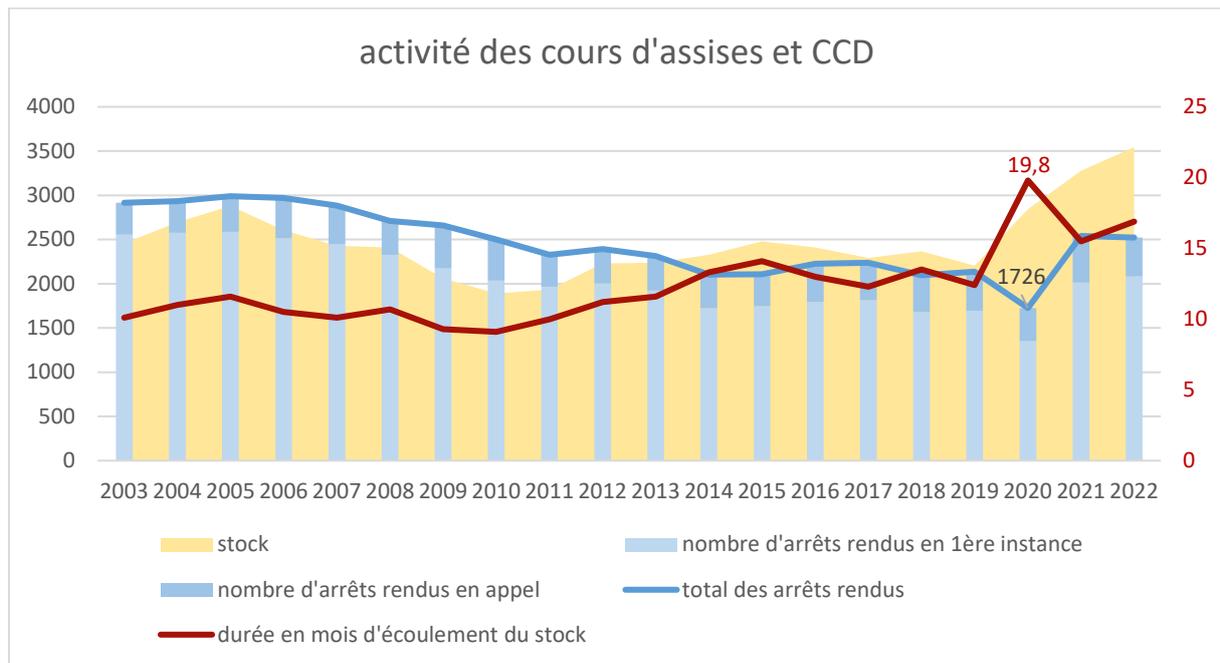
Comme, dans le même temps, le flux des dossiers entrants n'a pas diminué, le délai moyen d'écoulement des stocks a tendanciellement augmenté et a dépassé en 2013 la courbe -descendante- du nombre d'affaires jugées : pour la première fois en 2014, le nombre de décisions rendues au cours de l'année était inférieur au nombre d'affaires en stock.

La situation est restée contenue, avec des fluctuations, entre 2014 et 2019.

⁴⁰ Chefs des cours d'appels et tribunaux judiciaires entendus, CNPP, CNPG, CNPTJ, CNPR, conseil national des barreaux, conférence des bâtonniers, barreau de Paris.

⁴¹ Rapport déposé en novembre 2021.

L'année 2020 apparaît en revanche comme une année charnière durant laquelle le mouvement de protestation des avocats⁴² de janvier à mars, puis les effets de la crise sanitaire à compter du mois de mars, ont provoqué le renvoi de nombreux dossiers criminels et des suppressions de sessions entières. La chute du nombre d'arrêts rendus cette année-là est particulièrement importante avec seulement 1726 décisions, soit la plus faible activité en 20 ans. La durée d'écoulement du stock a, corrélativement, atteint un sommet de 19,8 mois.



Sources : Cadres du parquet OCASSIS – DACG

Les effets des crises successives qui se sont manifestés en 2020 et poursuivis dans une moindre mesure en 2021 ne se sont pas limités, s'agissant du traitement des infractions criminelles, à cette baisse de l'activité des cours d'assises. En effet, les perturbations engendrées dans les cabinets d'instruction ont entraîné l'ajournement d'un très grand nombre d'actes et retardé les ordonnances de mise en accusation, avec un effet de report dès la sortie de crise sanitaire, qui a contribué à l'engorgement de l'audiencement.

Au-delà de cette conjoncture spécifique et dans le but de déterminer les causes profondes de la baisse du nombre de décisions rendues, la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks notait en 2021 que *l'étude d'un échantillon de dossiers criminels a démontré une augmentation significative de la durée des procès sans que le nombre moyen de parties, d'avocats, d'experts et de témoins cités puisse l'expliquer. Il n'a pas été démontré, autrement dit, que l'allongement du temps de jugement de ces affaires serait lié à des facteurs objectifs de complexité*⁴³.

⁴² Dans le contexte du projet de réforme des retraites.

⁴³ Rapport de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks, page 6.

Les inspecteurs relevaient, plus précisément, que la nature des crimes poursuivis devant les cours d'assises semblait assez similaire sur la période antérieure à 2020 et que le nombre moyen de personnes jugées aux assises par affaire n'avait pas connu d'évolution significative entre 2005 et 2019, passant d'un ratio de 1,38 personnes par dossier à 1,33.

L'analyse réalisée par la présente mission permet d'objectiver que ce ratio, qui a baissé en 2021 (1,21 personnes par dossier) et 2022 (1,24 personnes par dossier) retrouve, en 2023, un taux identique à celui de 2019 à hauteur de 1,33 personnes par dossier⁴⁴.

Ainsi, la complexité des affaires jugées par les juridictions criminelles, qui est souvent corrélée au nombre d'accusés dans un dossier, ne peut être considérée comme un facteur global d'explication de la situation d'engorgement de la chaîne criminelle de jugement.

Cet élément objectif permet d'écartier, comme causes systémiques de la situation actuelle d'embolie du jugement des crimes, deux facteurs :

- celui de l'augmentation de la complexité intrinsèque des dossiers criminels. Les techniques d'enquêtes modernes déployées dans les enquêtes portant sur la criminalité organisée (notamment ADN, géolocalisation, écoutes), qui génèrent des audiences allongées par l'examen exhaustif de ces éléments probatoires, sont désormais mises en œuvre depuis de nombreuses années. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs de la présente mission ont confirmé que les dossiers de criminalité organisée, qu'ils soient ou non suivis par les JIRS, sont pour la plupart correctionnels *ab initio* ou correctionnalisés *in fine*. Ce choix de la correctionnalisation paraît dicté par le souci de soumettre à des magistrats professionnels des affaires dans lesquelles les preuves reposent sur un faisceau d'indices supposant un examen technique approfondi à l'audience ;
- celui de l'impact du jugement des dossiers dits « hors norme » dont l'examen en audience est particulièrement chronophage et peut s'étaler sur plusieurs semaines. Si l'audiencement de ces dossiers devant certaines cours d'assises⁴⁵ a principalement pour effet de réduire significativement le nombre de dossiers fixés sur l'année considérée, leur faible nombre ne semble pas en faire, au plan national, une cause systémique d'engorgement des juridictions criminelles ;

⁴⁴ Source : réponses des 36 cours d'appel (hors TSA de St-Pierre et Miquelon) au questionnaire Sphinx DACG du 21 novembre 2023. Données de l'année 2023 arrêtées au 31/10/2023.

⁴⁵ Dans le panel retenu par la présente mission, situation notamment des cours d'assises des Alpes-Maritimes, des Yvelines et du Nord.

Les professionnels entendus par les membres de l'IGJ en 2021⁴⁶ avaient identifié comme cause de la baisse de la capacité de jugement des cours d'assises, alors que le nombre et la durée des sessions n'avait pas diminué, l'allongement du temps d'audience consacré à l'examen de chaque affaire.

Cet allongement était décrit comme résultant à la fois d'une réduction sensible de la durée journalière des audiences⁴⁷, d'un nombre croissant de témoins entendus et de débats plus longs sur les faits, y compris lorsqu'ils étaient reconnus.

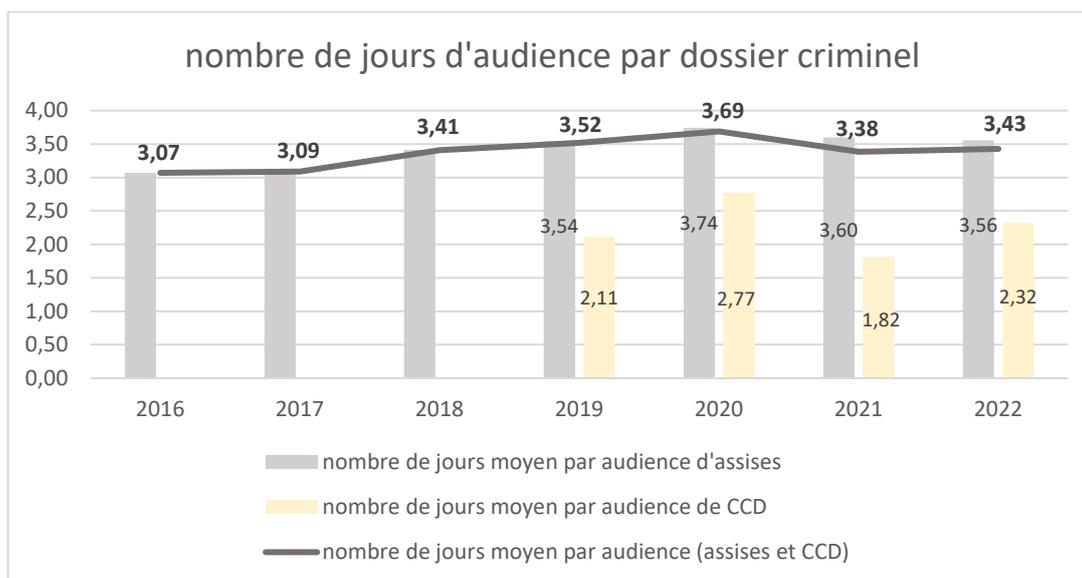
Au plan national, le nombre de jours par affaire a été évalué par la DACG à 2,9 en 2010 et 3,2 en 2015⁴⁸.

La DACG a par ailleurs estimé à 12% la réduction de la durée des audiences devant les CCD⁴⁹. Elle résulterait de l'absence de formalités pour constituer le jury, de la mise à disposition aux membres de la cour de la copie du dossier et de l'absence de jury populaire.

La présente mission s'est attachée à analyser les données chiffrées les plus récentes, au plan national, concernant le nombre moyen de jours par audience criminelle, en distinguant entre les procès d'assises et de CCD.

Elle s'est appuyée sur deux sources :

- celles disponibles jusqu'en 2022, avant généralisation, fournies par la DSJ :



Source : Enquête SDSE "Cadre du parquet", enquête FIP1/CCG "ETPT" pour le nombre de jours d'audience - Le poids relatif nettement plus important du nombre de dossiers jugés par les cours d'assises par rapport au nombre de dossiers jugés en CCD contribue à établir le nombre de jours moyen par audience criminelle à un niveau approchant celui des cours d'assises.

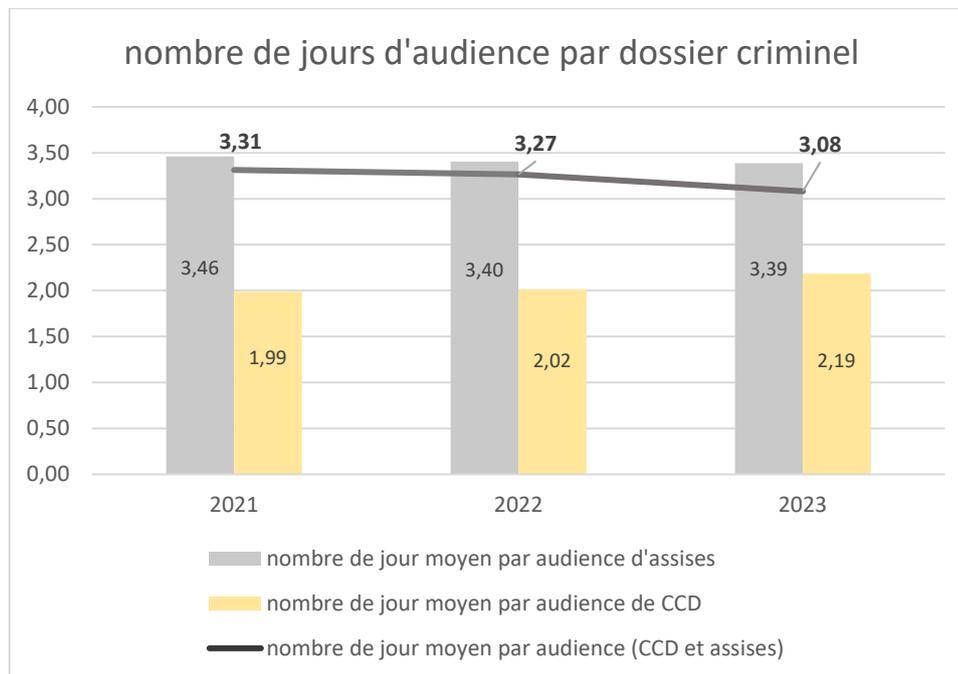
⁴⁶ Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks, précitée.

⁴⁷ Notamment par l'effet de la circulaire Lebranchu du 6 juin 2001 relative à la durée des audiences.

⁴⁸ Rapport de la commission sur les cours d'assises et cours criminelles départementales instituée par le garde des sceaux et présidée par Jean-Pierre Getti, citant les données de la DACG.

⁴⁹ DACG : recensement des décisions des cours criminelles, chargé de projet et SG/SDSE, traitement PEPP 2021, analyse sur 387 affaires.

- et celles issues des réponses des chefs des 36 cours d'appel au questionnaire Sphinx de la DACG, portant sur les années 2021-2023 (post-généralisation jusqu'au 31/10/2023) :

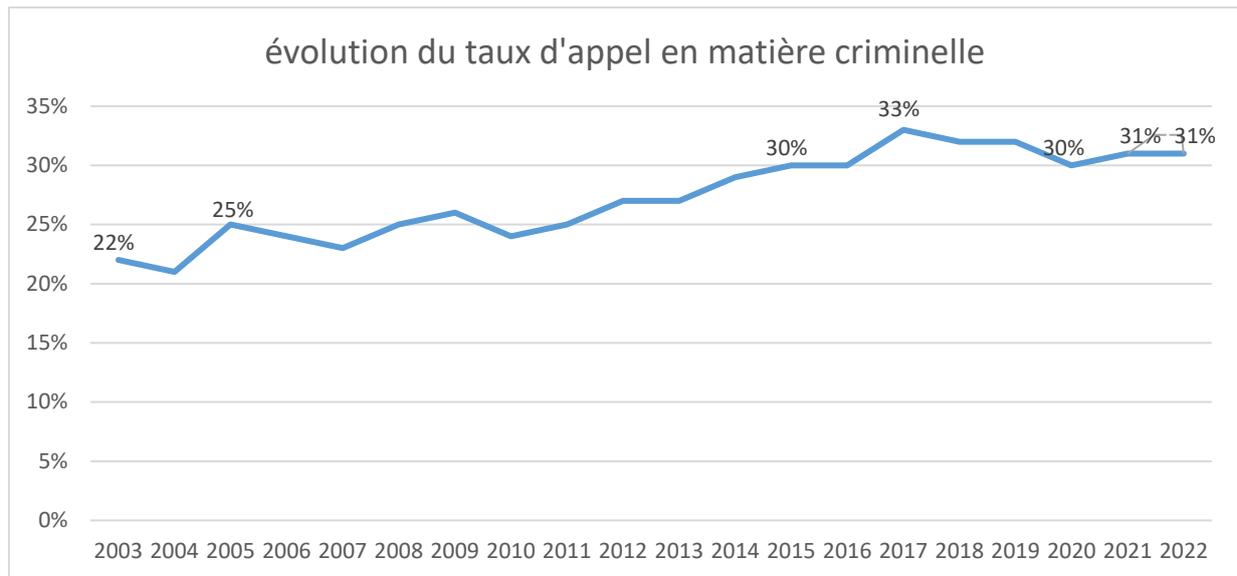


Source : réponses des 36 cours d'appel (hors TSA de St-Pierre et Miquelon) au questionnaire Sphinx DACG du 21 novembre 2023. - Le poids relatif nettement plus important du nombre de dossiers jugés par les cours d'assises par rapport au nombre de dossiers jugés en CCD contribue à établir le nombre de jours moyen par audience criminelle à un niveau approchant celui des cours d'assises.

Ces données statistiques récentes ne sont pas parfaitement concordantes entre elles mais restent en cohérence. La moyenne entre ces deux sources conduit à un nombre de jours moyens d'audience (CCD et assises) de 3,34 jours en 2021 et 3,35 jours en 2022. La tendance qui paraît, au 31 octobre 2023, être celle d'une légère baisse de la durée des procès selon les déclarations des chefs des cours d'appel, devra être confirmée une fois que les données seront stabilisées en année pleine.

En l'état, ces éléments conduisent à envisager que le facteur de la durée de l'audience, qui a manifestement contribué à l'engorgement de la chaîne criminelle de jugement durant quinze ans, soit désormais en phase de stabilisation, tout en restant à un niveau structurellement élevé. Cette hypothèse est cohérente avec la proportion croissante de crimes sexuels ayant vocation à alimenter les CCD dans les prochaines années (cf. *infra* 1.2.3).

La hausse du taux d'appel sur le temps long, de presque 10 points (22 % en 2003 contre 31 % en 2022), figure également parmi les causes concourant à la situation actuelle.



Source : DACG – OCASSIS

Le taux d'appel s'est stabilisé depuis cinq ans dans une fourchette comprise entre 30 % et 32 %. Ce taux national moyen recouvre des disparités assez fortes selon les ressorts : parmi les juridictions criminelles dont l'activité a été analysée par la mission, certaines⁵⁰ font face à un niveau d'appel particulièrement élevé, qui contribue à obérer la capacité de jugement des dossiers de première instance.

La question de l'impact de l'instauration des CCD sur le taux d'appel a été analysée, en avril 2021, dans le rapport de suivi sur l'expérimentation des cours criminelles réalisé par la DACG⁵¹ qui notait un taux d'appel de 24% des accusés jugés par des CCD après une analyse portant sur 99 dossiers. En octobre 2022, le rapport du comité d'évaluation et de suivi des CCD (Annexe 7) relevait, quant à lui, un taux d'appel compris entre 21% et 23%, selon la nature des infractions retenues, après l'examen de 387 affaires.

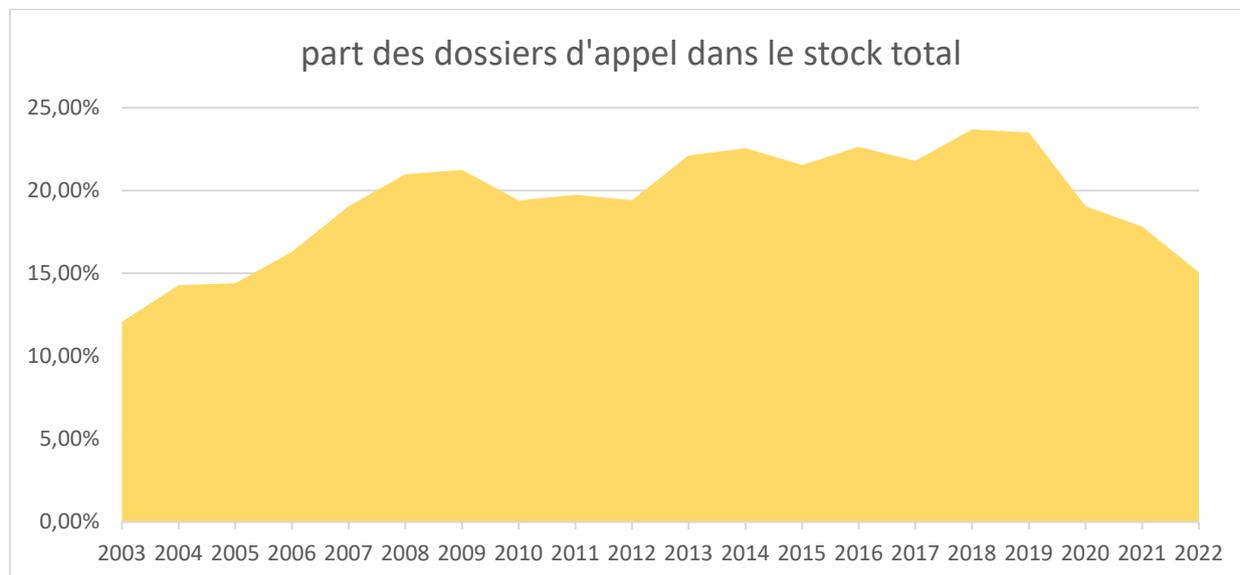
Toutefois, les deux rapports soulignaient la prudence nécessaire dans l'interprétation de ces résultats, compte tenu de l'absence d'outils permettant de mesurer ce taux entre cours criminelles et cours d'assises à champs infractionnels identiques, étant précisé que le taux d'appel varie fortement d'un contentieux à l'autre.

La mission partage cette prudence méthodologique : dans l'attente des données statistiques de l'année 2023, il est prématuré d'émettre des hypothèses solides concernant les conséquences de l'instauration des CCD à cet égard.

⁵⁰ Notamment juridictions criminelles des Alpes-Maritimes, de Haute-Corse et des Pyrénées-Orientales.

⁵¹ Etabli par Mme Gallen, directrice de projet CCD.

En tout état de cause, la situation reste actuellement maîtrisée concernant la part des dossiers d'appel dans le stock total des dossiers criminels : après une longue phase d'augmentation depuis l'instauration de l'appel des décisions des cours d'assises, on note une baisse significative de cette proportion des dossiers d'appel dans le stock total à partir de l'année 2019, qui coïncide avec l'encadrement légal du délai de comparution des condamnés détenus ayant formé appel.

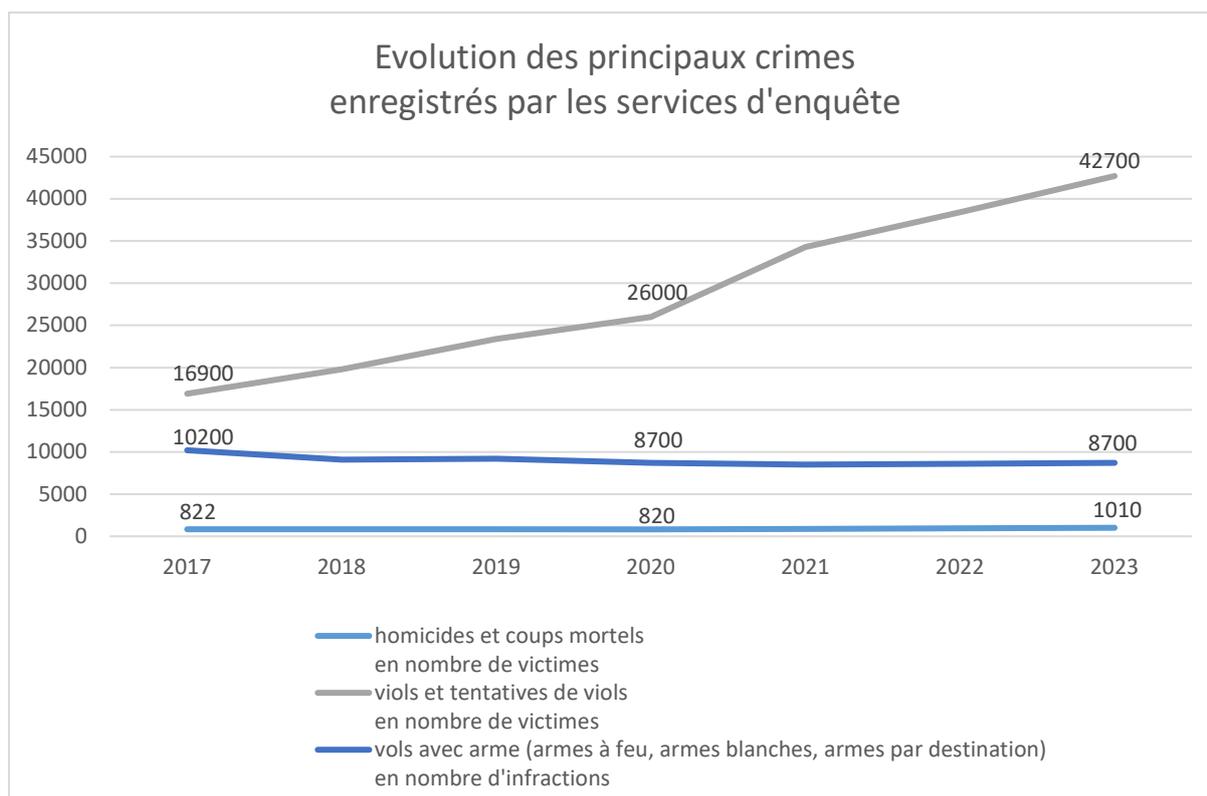


Source : DACG -OCASSIS

Parmi les autres facteurs conjoncturels analysés par la mission, avant de les écarter, figure enfin le poids des délits connexes⁵² soumis à la cour d'assises : ce phénomène est réel mais paraît limité à certaines juridictions criminelles Outre-Mer et donc non significatif au plan national.

Enfin, la hausse importante des faits criminels traités par les services enquêteurs induit nécessairement des tensions supplémentaires sur le volume des dossiers à juger et constitue une source d'inquiétude pour les évolutions à venir. Ainsi, les chiffres de la délinquance issus du service statistique ministériel de la sécurité intérieure mettent en lumière une augmentation constante et nette des crimes sexuels parmi les principaux faits de nature criminelle enregistrés par les services de police et de gendarmerie.

⁵² Source OCASSIS : 2010 : 10%, 2015 : 9%, 2021 et 2022 : 13%.

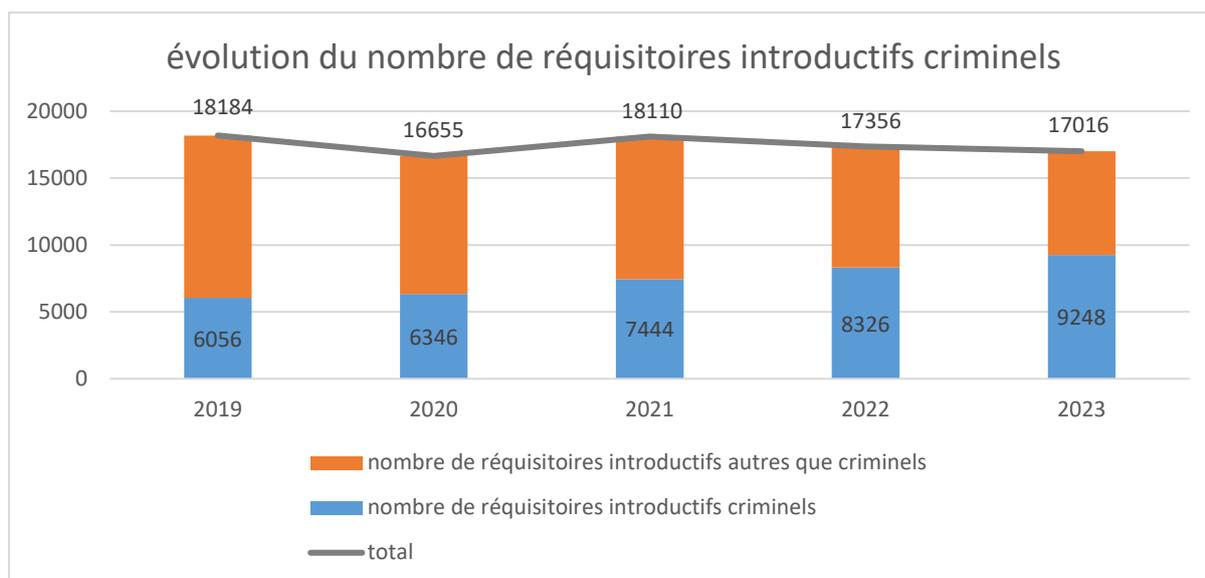


Sources : État 4001, bases historiques de crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie - bases statistiques des mis en cause/victimes de crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie - traitement SSMSI 2018 – 2022 et étude « Insécurité et délinquance en 2023- première photographie » – Interstat n°64 du 31 janvier 2024

La hausse de 152,6 % des viols enregistrés en sept ans par les services d'enquête est notamment le reflet du mouvement de libération de la parole des victimes d'infractions sexuelles et sexistes⁵³ tandis qu'aucun élément ne permet actuellement de prévoir de modification concernant cette tendance à l'augmentation des révélations de crimes sexuels.

Cet accroissement des crimes enregistrés par les forces de sécurité intérieure se traduit en toute logique par une augmentation constante de la saisine des juges d'instruction de faits de nature criminelle, augmentation tant en nombre qu'en proportion dans l'ensemble des réquisitoires introductifs. La part des informations judiciaires ouvertes pour des faits criminels augmente ainsi de 21 % en cinq ans, passant de 33,33 % du total des réquisitoires introductifs en 2019 à 54,35 % en 2023.

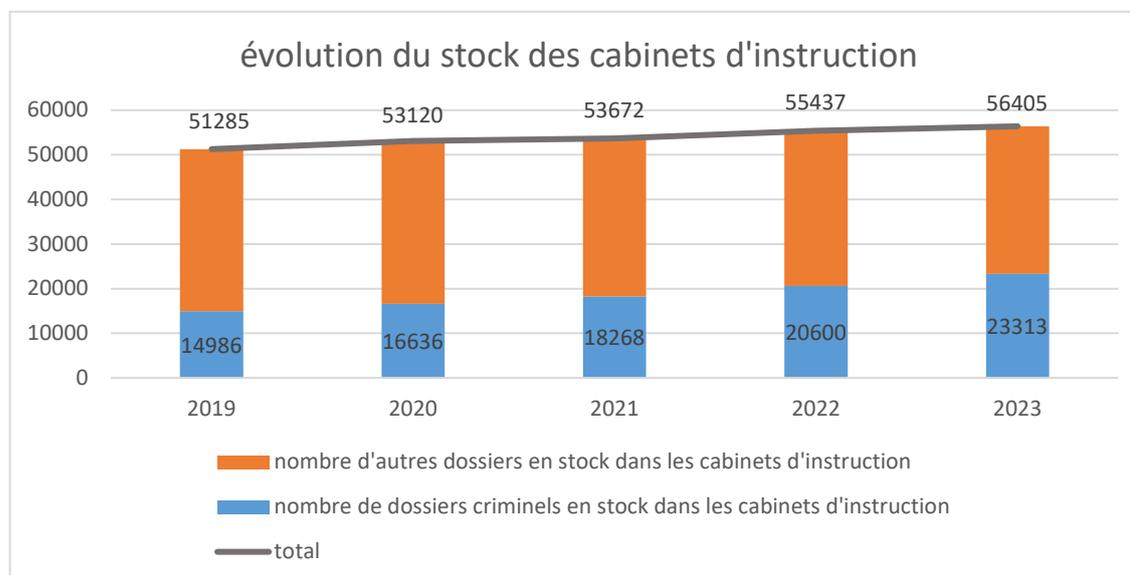
⁵³ Mouvement « #MeToo » commencé en octobre 2017 aux Etats-Unis et création de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) en mars 2021.



Source : Pharos Cadre B activité de l'instruction – vision nationale 2019-2023

Cette tendance est en parfaite cohérence avec la hausse observée de 80,64 % sur la même période du nombre d'informations judiciaires ouvertes pour viol comportant au moins un mis en examen détenu issue des données de l'administration pénitentiaire (cf. *supra* 1.1.3).

Par ailleurs l'augmentation du nombre d'ouvertures d'informations criminelles conduit inévitablement à une augmentation à la fois du nombre de dossiers criminels en stock au plan national en cinq ans (+55,56 %), mais aussi de la part de ces dossiers criminels dans le total des dossiers instruits dans les cabinets des juges d'instruction, qui passe de 29,22 % en 2019 à 41,33 % entre 2019 et 2023.



Source : Pharos Cadre B activité de l'instruction – vision nationale 2019-2023

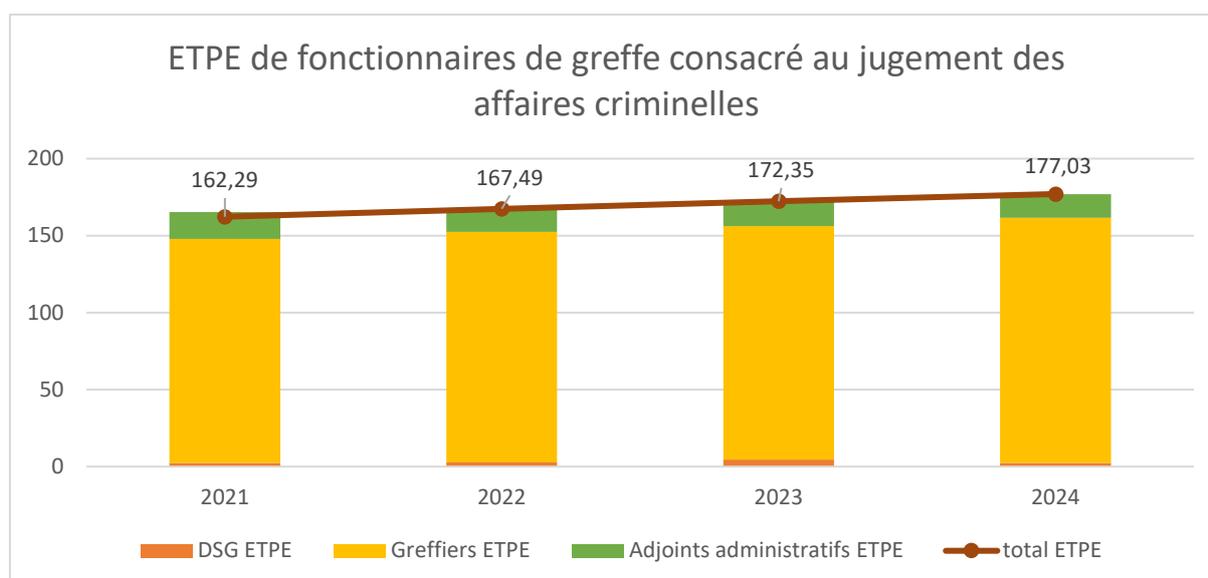
La conjugaison de ces éléments conduit à affirmer que l'afflux de dossiers criminels vers les juridictions de jugement -cours d'assises et encore plus CCD- est un phénomène durable qui nécessite des solutions pérennes et non pas seulement des actions dont les effets seraient de court ou moyen terme.

1.2.3 Une situation contrainte par des limites bloquantes

L'ensemble des interlocuteurs de la mission a évoqué le sous-dimensionnement des ressources humaines disponibles en juridiction du premier comme du second degré, pour traiter la masse croissante des affaires criminelles.

Lors des entretiens réalisés par la mission, les membres des cours, tribunaux et des conférences nationales, représentant les magistrats du siège, du parquet et les directeurs des services de greffe, ont relevé la part importante de magistrats et fonctionnaires dévolue au jugement des affaires criminelles, ainsi que l'augmentation, depuis la sortie de la crise sanitaire, des effectifs dédiés au traitement de ce contentieux, réalisée par redéploiements internes, pour tenter de faire face aux nécessités d'évacuation des stocks.

La mission a analysé les données nationales issues des déclarations d'affectation effectuées par les directeurs de greffe, selon le référentiel des métiers et des compétences des greffes (RMCG)⁵⁴ via l'appli Lolfi. Celles-ci permettent de confirmer une augmentation de +9,1% d'équivalents temps plein emploi (ETPE) de fonctionnaires rattachés au jugement des affaires criminelles depuis 2021.



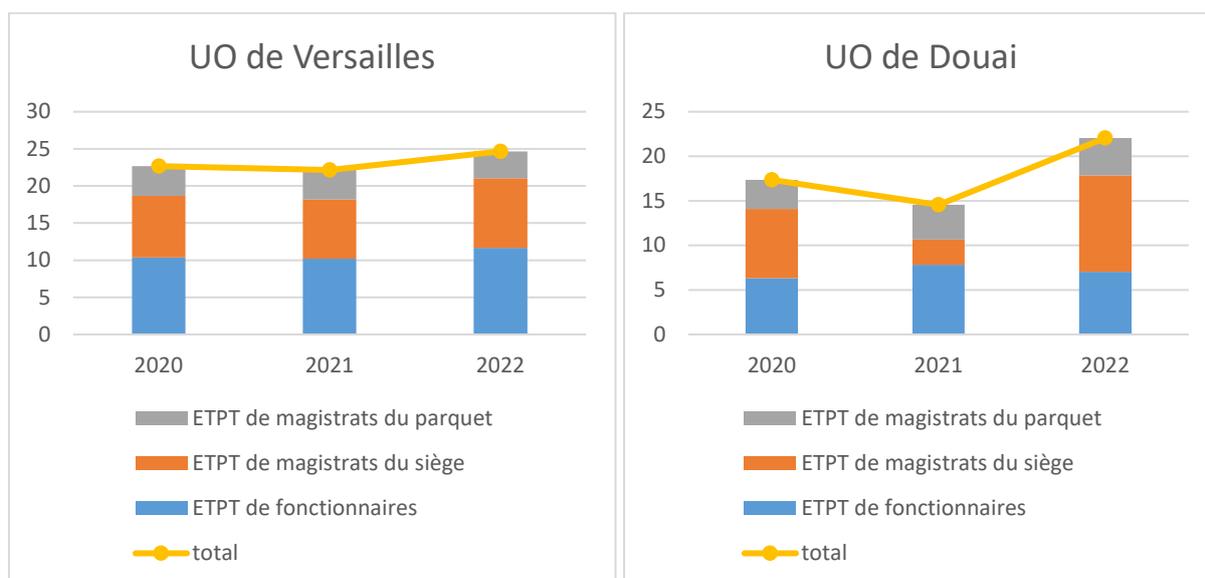
Source : DSJ - Lolfi

Concernant les six cours d'appel⁵⁵ faisant partie du panel examiné par la mission, les données transmises par la DSJ permettent de mettre en lumière l'évolution des ressources affectées au jugement des crimes entre 2020 et 2022 au sein de chacune des UO considérées.

⁵⁴ Données renseignées en janvier de chaque année, dont la fiabilité est conditionnée par la qualité des rattachements des agents aux fiches emploi-type du RMCG.

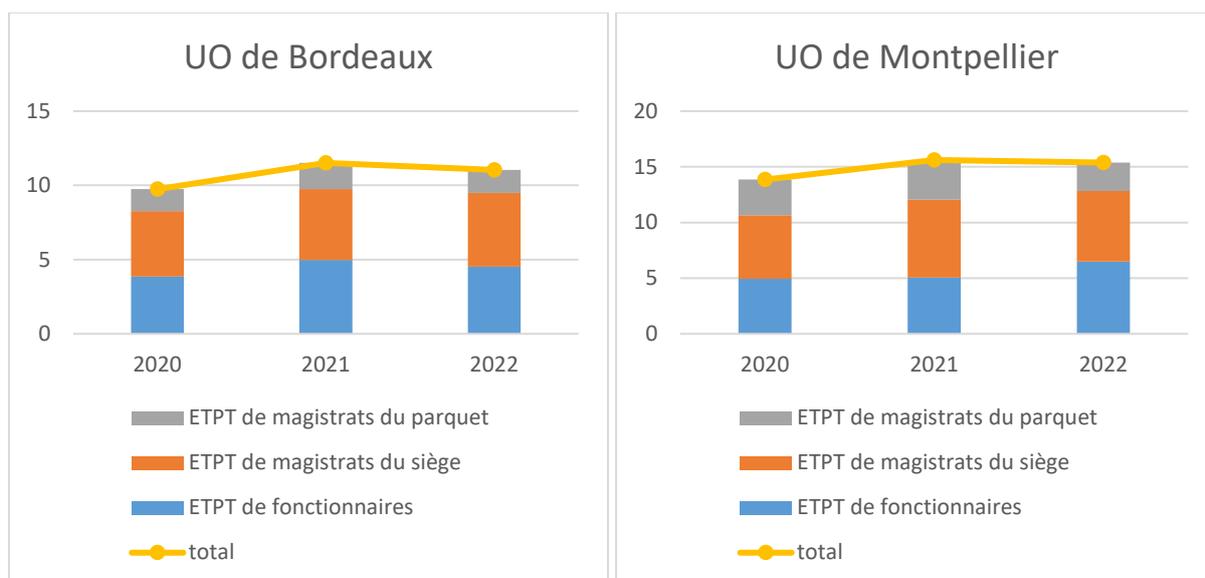
⁵⁵ La mission n'a pu obtenir de la DSJ les données France entière.

Cours d'appel du groupe 1 faisant partie du panel :



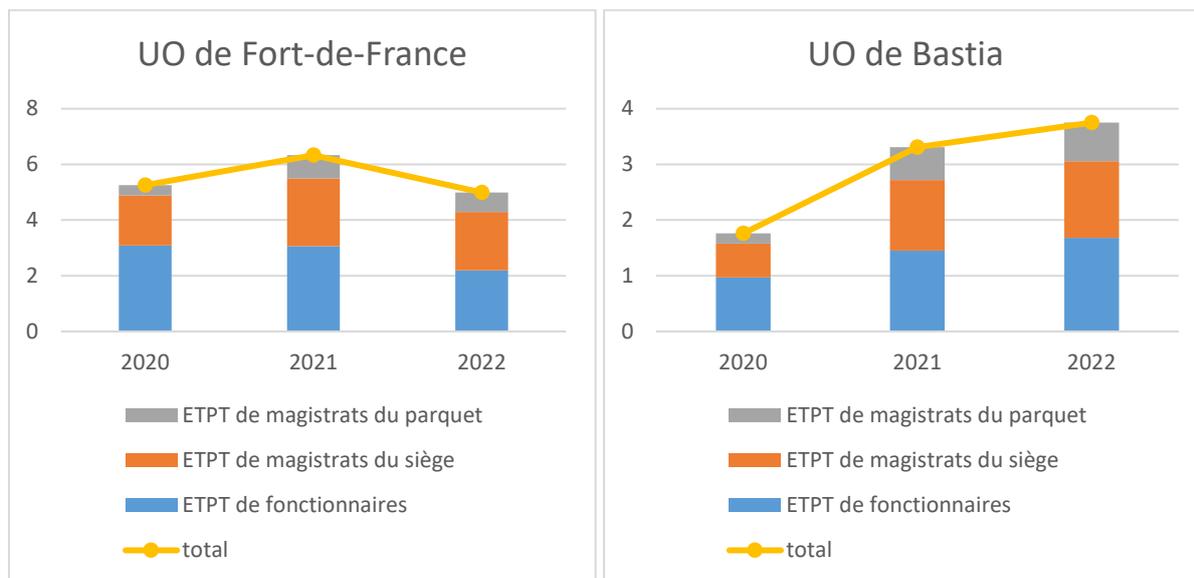
Source : DSJ - Pharos

Cours d'appel du groupe 2 faisant partie du panel :



Source : DSJ - Pharos

Cours d'appel du groupe 3 faisant partie du panel :



Source : DSJ - Pharos

Ces données, qui regroupent les équivalents temps plein travaillé (ETPT) non seulement de la cour-juridiction mais également des TJ du ressort ne permettent pas de distinguer les évolutions des effectifs au sein de la cour et celles au sein des TJ.

Par ailleurs, l'augmentation des ressources humaines de magistrats du siège consacrées par certaines cours d'appel au jugement des crimes peut être corrélée pour partie à la faible attractivité du territoire pour les magistrats honoraires et à titre temporaire, évoquée par les chefs de cour lors des entretiens. Cet élément, qui est partagé par de nombreuses juridictions criminelles et dépend du niveau d'attractivité général de leur territoire d'implantation, génère d'importantes disparités entre les juridictions.

Les efforts de l'ensemble des acteurs pour augmenter la capacité de jugement (cf. 2.1.1) sont souvent obérés par les capacités immobilières intrinsèques, la plupart du temps insuffisantes, des juridictions criminelles. La DSJ précise à cet égard que, sauf demande expresse d'aménagement ou de travaux de la part des juridictions, il n'existe pas de plan de travaux spécifiquement lié à l'installation des CCD. À contrario, elle précise que dès lors qu'un projet de réhabilitation, d'extension ou de création d'un palais de justice est initié, la présence d'une CCD -comme de toute autre juridiction- est identifiée et prise en compte dans l'expression de besoins et l'élaboration du programme de l'opération immobilière.

La mission a pu noter que, dans de nombreux cas, les contraintes immobilières existantes limitent fortement -lorsqu'elles ne le bloquent pas- le déploiement des solutions envisagées, telles que la tenue concomitante de plusieurs sessions (assises et CCD) ou l'augmentation du nombre de sessions.

À l'exception notable de la cour d'appel de Fort-de-France, bâtiment d'une dizaine d'années dépourvu d'une salle d'audience pouvant accueillir des jurés, les cours d'appel dont l'activité a été étudiée par la mission disposent d'une salle adéquate pour le jugement des crimes.

Cependant, plusieurs chefs de cour ont évoqué une impossibilité de juger davantage d'affaires criminelles au sein de la cour-juridiction, les sessions se tenant déjà sans discontinuer. S'il existe parfois des perspectives dans les TJ du ressort, c'est dans la limite de la désorganisation des audiences locales, notamment dans les contentieux nécessitant les salles les plus vastes.

A cet égard, le représentant de la CNPR a relevé que l'augmentation du nombre d'audiences criminelles pouvait d'ores et déjà engendrer, faute de salles disponibles en nombre suffisant, des suppressions d'audiences pénales dans un certain nombre de juridictions, ce qui va à l'encontre de l'objectif global de réduction des délais de jugement.

Les tribunaux judiciaires sièges de juridictions criminelles faisant partie du panel disposent tous d'une salle permettant d'accueillir des jurés, mais pas toujours des procès impliquant de multiples co-accusés.

En outre, plusieurs présidents de TJ ont précisé que les pratiques professionnelles sur la tenue des audiences de cabinet dans les bureaux des magistrats avaient évolué durant la crise sanitaire et que ces dernières se tenaient désormais plus souvent dans des salles d'audience, ce qui provoque des conflits d'usage plus fréquents.

1.3 Les conséquences d'un niveau de saturation perturbateur des dispositifs existants et de la vigilance humaine dans le suivi de la détention provisoire des accusés

La mission a établi et placé en annexe (Annexe 8) au présent rapport, un tableau synoptique présentant les principales caractéristiques des quatre évènements ayant conduit à sa saisine.

Toutes les causes de remise en liberté examinées concernent des omissions de prolongation exceptionnelle de la détention dans l'attente du jugement.

Dans trois cas, cette omission est intervenue dans la période suivant l'arrêt de condamnation rendu au premier degré par une cour d'assises, dans la phase préalable à l'audience devant la cour d'assises d'appel. À défaut de décision de prolongation par le président de la chambre de l'instruction, le titre de détention des personnes condamnées en première instance arrivait à échéance, s'agissant de détenus, un an après l'acte d'appel, conformément aux dispositions de l'article 380-3-1 du CPP.

Dans le quatrième cas, l'omission est intervenue dans la phase procédurale postérieure à l'ordonnance de mise en accusation et dans l'attente du jugement en première instance par la CCD. En l'absence de décision de prolongation de la détention par la chambre de l'instruction, faute de pouvoir organiser une audience dans le délai de six mois après le moment où l'ordonnance de mise en accusation a acquis son caractère définitif, les accusés ont été remis en liberté en application des articles 181 huitième alinéa et 181-1 alinéa 2 du CPP.

Ces situations ont conduit à des élargissements à la suite de détentions arbitraires dans deux cas -une de deux jours et une de quatre jours- de condamnés présentant des profils différents, des risques majeurs de réitération et n'offrant, pour certains, strictement aucune garantie de représentation.

Pour trois des juridictions concernées, ces incidents ont révélé une absence ou une insuffisance d'outil structuré et partagé permettant le suivi de l'audiencement des dossiers criminels.

Dans la quatrième juridiction, il existait un dispositif de suivi pertinent composé d'un tableau numérique partagé entre le magistrat du parquet et le greffe, doublé d'un tableau physique avec étiquettes géré par le greffe, ainsi que de consignes de prise de contact avec la chambre de l'instruction quinze jours avant la fin du titre de détention en cas d'absence de transmission de la décision de prolongation de la détention. Dans cette situation, la remise en liberté résulte, pour l'essentiel, de plusieurs informations erronées renseignées dans ces tableaux de suivi.

Dans certains cas, les dysfonctionnements ont été abordés collégialement par le biais de retours d'expérience associant l'ensemble des acteurs locaux concernés. Dans d'autres juridictions, il n'est pas fait état d'organisation de telles réunions dédiées à une analyse partagée des incidents à l'origine des remises en liberté.

En tout état de cause, des solutions organisationnelles de remédiation ont été mises en œuvre dans toutes les juridictions concernées par ces difficultés. Pour les trois d'entre elles non dotées antérieurement de dispositifs structurés de pilotage de l'audiencement criminel et de la détention, des outils d'initiative locale ont été créés ou sont en cours de création. Le délai de réalisation de ces dispositifs et l'association de l'ensemble des acteurs concernés, greffe notamment, ont cependant été variables selon les ressorts et la sécurisation des circuits de saisine de la chambre de l'instruction n'est pas encore aboutie dans tous les ressorts concernés.

Dans la seule juridiction disposant déjà de tableaux de suivi et de procédures identifiées, ces outils ont été renforcés par la création d'un nouveau tableau de suivi rempli par le magistrat du parquet local pour ajouter un contrôle supplémentaire. Des réunions mensuelles ont également été mises en place pour confronter les données contenues dans les différents tableaux. La mission estime que ce dispositif jugé utile n'en constitue pas moins une lourde charge.

Trois éléments d'analyse ont été mis en lumière par ces remises en liberté d'ordre procédural, étant rappelé que le cadre de la présente mission thématique était exclusif de toute recherche de responsabilités individuelles :

- les prolongations exceptionnelles de détention provisoire qui sont fréquemment nécessaires dans les dossiers criminels en instance de jugement en appel sont constitutives d'une période de gestion de la détention particulièrement vulnérable ;
- des solutions pérennes de réduction des difficultés d'audiencement qui contribuent aux délais excessifs de comparution devant la cour d'assises d'appel doivent être résolument recherchées et mises en œuvre ;
- le constat de l'hétérogénéité des dispositifs de suivi des détentions provisoires en cours dans les dossiers criminels en attente d'audiencement ou de jugement s'impose. Faute d'un logiciel national qui serait partagé par l'ensemble des acteurs judiciaires de la chaîne pénale criminelle et qui intégrerait des alertes automatiques de criticité de la détention provisoire, des outils disparates sont mis en place par les juridictions des différents ressorts concernés par le jugement des affaires criminelles, lesquels provoquent une gestion fragmentée de ces détentions, propice à l'erreur humaine.

2. UNE CHAÎNE CRIMINELLE DE JUGEMENT RELEVANT D'UN PLAN DIVERSIFIÉ D' ACTIONS EN FAVEUR DE L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ DE JUGEMENT

2.1 Les limites des initiatives régionales organisationnelles ou managériales à dotation constante en effectifs

2.1.1 *Des mesures d'adaptation prises d'initiative par certains chefs de cour*

Au cours de leurs auditions par la mission, les chefs de cour ont évoqué les moyens qu'ils avaient pu déployer d'initiative pour augmenter la capacité de jugement des juridictions criminelles de leur ressort face aux tensions affectant leur chaîne pénale tenant à l'aggravation des stocks et aux impératifs de respect des délais diversifiés de comparution des accusés détenus.

Faute d'une dotation en effectifs dédiés lors de la généralisation des CCD ou postérieurement⁵⁶ et face à la nécessité d'augmenter le nombre de sessions, ils ont généralement procédé par redéploiement d'effectifs existants prélevés sur d'autres activités juridictionnelles pour renforcer la présidence des assises et des CCD⁵⁷. De plus, ils ont mobilisé les magistrats du siège de la cour-juridiction⁵⁸ pour siéger en assessorat ainsi que les magistrats du parquet général pour tenir le siège du ministère public devant les cours d'assises et les CCD du ressort.

Toutefois, les facultés d'adaptation de la ressource humaine dont disposent en propre les chefs de cour apparaissent d'autant plus limitées qu'elles impactent nécessairement l'ensemble des autres domaines d'activités juridictionnelles au profit desquelles ils sont également tenus d'assurer des taux de couverture acceptables.

Ces politiques de renforcement de la capacité de jugement criminel, réalisées au détriment d'autres contentieux, ne permettent, dans le meilleur des cas, que de stabiliser le stock existant⁵⁹ ou d'en ralentir la progression⁶⁰.

Parallèlement, les allègements de charge réalisés par les premiers présidents dans l'exercice de leur pouvoir de désignation de la cour d'assises d'appel, au profit de certains TJ sièges de juridictions criminelles de leur ressort totalement embolisées se sont nécessairement reportés sur les autres. C'est ainsi que l'engorgement actuel de la chaîne criminelle du TJ d'Evry apparaît imputable à sa fréquente désignation comme cour d'assises d'appel du ressort de la cour d'appel de Paris alors que le niveau de ses stocks de dossiers à juger en premier ressort était sain. Le même constat peut être fait pour le TJ d'Angoulême au sein de la cour d'appel de Bordeaux.

⁵⁶ C'est ainsi par exemple que la demande de contrat d'objectifs au profit des juridictions du ressort de la cour d'appel de Versailles en date du 25 avril 2022 n'a pas reçu de réponse favorable.

⁵⁷ C'est ainsi qu'à la cour d'appel de Versailles le nombre de présidents affectés aux juridictions criminelles est passé par redéploiement interne à la cour de :

- 6 à 7 au 1^{er} janvier 2022 ;
- 7 à 7,5 au 1^{er} septembre 2022 ;
- 7,5 à 8,5 au 1^{er} septembre 2023.

⁵⁸ Tous les conseillers voire les présidents de chambre comme, par exemple, à la cour d'appel de Bastia comme de Versailles.

⁵⁹ Exemple de la cour d'appel de Douai où le stock de dossiers criminels, après une forte progression, a été stabilisé entre 2022 (242 dossiers) et 2023 (240 dossiers), grâce notamment au renforcement de + 1 ETP de président de cour d'assises depuis septembre 2021, mais aussi à la baisse du flux entrant en 2023.

⁶⁰ Exemple de la cour d'appel de Versailles, qui connaît une augmentation de 29,8 % de son stock criminel en moins de deux ans (178 dossiers en stock au 31/12/2022 et 231 dossiers en stock au 31/10/2023) en raison d'une augmentation de 35,2 % des nouveaux dossiers criminels, ce malgré l'augmentation du nombre de dossiers jugés de 13,7 % sur la même période résultant notamment de l'augmentation du nombre de magistrats de la cour chargés de la présidence des assises et CCD : +2,5 ETP depuis janvier 2022.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de sessions pour assurer le jugement des dossiers avec détenus dans le respect des délais légaux se heurte aux capacités immobilières des juridictions pour lesquelles les chefs de juridiction n'ont pas de marges de manœuvre significatives. Nombre d'entre eux sont confrontés à un problème de place qui nécessite de mutualiser les salles d'audience pénales de sorte que la tenue d'une session criminelle dégrade les conditions matérielles et de sécurité des audiences correctionnelles tenues à titre permanent. La plupart des chefs de juridiction entendus évoquent la question immobilière comme obstacle bloquant à la tenue simultanée d'une audience de CCD et d'une audience de cour d'assises pourtant nécessaire à l'apurement des stocks et l'évacuation des flux criminels. Ils ont également fait état de leurs recherches périphériques pour louer des locaux ou envisager l'installation de bâtiments modulaires qui, pour être utiles, semblent limitées.

La mission a toutefois constaté qu'une initiative des chefs de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, déclinée sous la forme d'un contrat d'objectif signé le 4 octobre 2023 avec les TJ de Nice et de Grasse, avait pertinemment conduit à la mutualisation de leurs moyens humains et matériels pour renforcer l'activité de la CCD du département des Alpes-Maritimes dont les juridictions criminelles ont leur siège au seul TJ de Nice. Cette pratique novatrice est née du constat d'un stock très important et ancien d'affaires criminelles à juger, de son impact sur les effectifs et l'activité des deux TJ via les assesseurs à fournir⁶¹ ainsi que d'une contrainte immobilière très forte⁶². Dans ce cadre, la cour d'assises siège à Nice les trois premières semaines du mois afin de laisser la quatrième disponible pour le jugement des affaires correctionnelles complexes, tandis que la CCD siège systématiquement la première semaine de chaque mois en alternance à Nice et à Grasse. En contrepartie des effectifs de renfort sont mis à disposition par la cour d'appel⁶³.

Cette délocalisation⁶⁴-qui nécessite un arrêt rendu par la formation d'audience solennelle prévue à l'article R 212-9 du code de l'organisation judiciaire (COJ) par session concernée- repose juridiquement sur la combinaison des articles L 241-1 du COJ, 235 et 380-17 du CPP.

La mission envisage la généralisation par voie législative d'une telle démarche en élargissant et simplifiant les conditions de délocalisation de la cour criminelle départementale vers un TJ du même département -non siège de cour d'assises- (cf.2.2.3).

⁶¹ 11 sessions en 2022 et 2023 représentant entre 148 et 150 jours d'audience.

⁶² Le TJ de Nice manquant de salles aménagées pour recevoir les procès criminels.

⁶³ Outre le président de la CCD, un juge placé à temps plein qui siège à la CCD de Nice ou Grasse un magistrat honoraire et un greffier placé.

⁶⁴ Qui est prévue pour 18 mois a permis en l'état et en quatre mois de juger huit affaires de CCD dont le stock en comporte encore 15.

2.1.2 Le nécessaire renforcement, au plan national, des effectifs judiciaires dédiés à l'activité de jugement criminel

À l'issue de l'ensemble de ses investigations, la mission a acquis la conviction de la nécessité de renforcer les effectifs judiciaires au regard de l'engorgement croissant de la chaîne criminelle de jugement (cf.1.1). S'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau et qu'il a manifestement des causes multifactorielles (cf.1.2), la généralisation de la CCD figure au rang de celles-ci.

L'examen de l'étude d'impact établie par la DSJ relativement à ladite généralisation qui concluait en évoquant les gains en magistrats et fonctionnaires susceptibles d'être générés⁶⁵ a reposé sur une approche purement théorique, sans intégration d'éléments de pondération, à partir de la balance entre la charge de travail susceptible d'être soustraite à la compétence des cours d'assises et de la charge de travail susceptible d'être soumise aux cours criminelles départementales.

La généralisation des CCD a confirmé que la réalité avait été nécessairement affectée de nombreux facteurs non intégrés dans la trajectoire mathématique : c'est ainsi que l'objectif de « dé-correctionnalisation » poursuivi par la création de la CCD⁶⁶ a nécessairement produit une augmentation du champ de l'activité judiciaire dans le domaine criminel.

De même, le dispositif mis en place pour compenser la nécessité de mobiliser cinq magistrats pour siéger en CCD au lieu de trois pour une cour d'assises, ne porte ses fruits que de manière très disparate sur le territoire national.

C'est ainsi que dans certains ressorts les CCD peuvent effectivement être composées de trois magistrats professionnels dont le président et être complétées de deux assesseurs juges non professionnels⁶⁷ : MTT ou magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ)⁶⁸.

⁶⁵ La généralisation des CCD à l'ensemble du territoire national serait ainsi susceptible de générer un gain de 11,5 ETPT de magistrats du siège, 1,7 ETPT de magistrats du parquet et 5,7 ETPT de fonctionnaires de greffe.

⁶⁶ Et pourtant non évoqué dans l'étude d'impact qui n'évoque que l'objectif de pallier l'engorgement du traitement des procédures criminelles.

⁶⁷ Le recours, qui avait déjà été prévu à titre expérimental par la loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions, aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et aux magistrats non-professionnels exerçant à titre temporaire, se trouve logiquement pérennisé dans le cadre de la généralisation des cours criminelles départementales.

⁶⁸ La cour criminelle ne peut comprendre plus de deux assesseurs choisis parmi les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui impose que les juges non-professionnels soient minoritaires dans une formation collégiale.

Dans le cadre de leurs auditions par la mission, les chefs de juridictions qui peuvent mobiliser en totalité deux assesseurs MTT ou MHFJ pour siéger en CCD ont pu exprimer leur satisfaction, allant jusqu'à dire qu'ils ne pourraient fonctionner sans eux⁶⁹. Ceux qui en revanche ne peuvent en bénéficier, faute de vivier local, s'inquiètent des difficultés auxquelles les confronte la nécessité de réunir cinq magistrats professionnels⁷⁰.

Au cours de ses échanges avec la CNPP la perspective de renforcer l'attractivité des fonctions de MTT et de MHFJ a été évoquée auprès de la mission sous la forme de la spécialisation des juges non professionnels.

Il apparaît effectivement opportun en ce sens d'expertiser la voie d'une spécialisation sur des fonctions pénales, en particulier pour leur permettre de siéger comme assesseurs dans les juridictions criminelles -cours d'assises comme CDD- sans conditionner leur nomination à leur capacité à conduire des audiences civiles et à rédiger des jugements.

La loi organique du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a permis par ailleurs d'apporter une réponse supplémentaire au besoin d'assesseurs en matière criminelle en mettant en place les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ) dans le cadre d'une expérimentation pour trois ans à compter du 1^{er} janvier 2023 dans 20 départements. Cette ouverture supplémentaire de la composition des formations de jugement des crimes vise à conforter le sentiment que la justice mêle de nombreuses expériences professionnelles, spécialement celles garantissant une expertise particulière des droits de la défense.

Cette expérimentation connaît, là encore, une disparité territoriale dans les départements expérimentateurs qui, à l'heure actuelle et en fonction du nombre de candidats remplissant les conditions de nomination⁷¹ et ayant suivi le cursus de formation préalable obligatoire à leur nomination sont diversement dotés :

Lot-et-Garonne	2
Bouches-du- Rhône	1
Mayenne	2
Cher	3
Hauts-de-France	4
Drôme	4
Haute-Vienne	1
Rhône	6
Meurthe-et-Moselle	3
Vaucluse	5

⁶⁹ Par exemple la cour d'appel de Versailles ou celle de Montpellier.

⁷⁰ Par exemple la cour d'appel de Bastia ou de Fort-de-France.

⁷¹ L'avocat honoraire ne doit pas avoir exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel à laquelle il est affecté et être âgé de moins de 75 ans.

Indre-et-Loire	4
Paris	6
Pyrénées-Atlantiques	1
Pau	1
Vienne	4
Côte d'Armor	0
Puy-de-Dôme	1
Eure	0
Haute-Garonne	4
Val d'Oise	7
Guyane	0
Total	59

Cette expérimentation a fait l'objet de diverses demandes d'évolution auprès de la mission, tant des représentants de la profession d'avocat que de magistrat - assouplissement des conditions d'exercice professionnel préalables et de la limite d'âge voire généralisation anticipée- la conduisant à proposer qu'un bilan d'étape soit réalisé courant 2024.

En tout état de cause, pour les AHFJ, comme pour les MTT, la durée d'instruction des candidatures, cumulée à leurs obligations de formation, ne permet de concevoir ces renforts que dans un temps long, peu compatible avec les besoins actuels.

Sur un plan plus général, la mission n'a pas exploré la voie de la quantification des besoins en magistrats professionnels et fonctionnaires de greffe pour adapter la ressource humaine aux besoins actuels de la justice criminelle. Elle estime en effet que, s'il s'agit bien d'un levier essentiel à mobiliser pour augmenter la capacité de jugement des juridictions criminelles, il relève d'un choix politique lié à la priorisation des axes d'action judiciaire à renforcer. Au niveau de la méthode, une telle expertise des besoins en ressources humaines de magistrats relève notamment du chantier de l'évaluation de leur charge de travail en cours sous l'égide de la DSJ tandis que la gestion prévisionnelle des ressources humaines des greffes bénéficie des actualisations⁷² de l'applicatif Outil de gestion et de répartition des emplois de fonctionnaires (Outilgreffe).

Toutefois, son attention a été particulièrement retenue lors des entretiens qu'elle a conduits, par la difficulté spécifique dans laquelle se trouvent les juridictions au regard du niveau actuel de vacance des postes de magistrats placés⁷³, qui constituent pourtant un appui important à l'exercice de la justice criminelle.

⁷² Cf. circulaires DSJ du 14 avril 2023 pour les TJ et les services administratifs régionaux et du 26 février 2021 pour les cours d'appel.

⁷³ Étant précisé qu'au jour de clôture du présent rapport la mission n'avait pas obtenu les précisions demandées pour les fonctionnaires de greffe placés.

	Au 1 ^{er} janvier 2023	Au 1 ^{er} janvier 2024
Magistrats du siège placés	15,12 % (44 postes vacants sur 291 localisés)	17,18 % (50 postes vacants sur 291 localisés)
Magistrats du parquet placés	22,35 % (38 postes vacants sur 170 localisés)	18,24 % (31 postes vacants sur 170 localisés)
Total placés	17,79 % (82 postes vacants sur 461 localisés)	17,57 % (81 postes vacants sur 461 localisés)

2.2 Les évolutions nécessaires du cadre légal

2.2.1 Le principe de l'oralité des débats devant la cour criminelle départementale

L'objectif premier de réduction des délais de jugement de l'ensemble des dossiers criminels -et au premier chef ceux comportant des accusés détenus-poursuivi par la création de la CCD⁷⁴ a conduit la majorité des praticiens -désormais tous concernés depuis sa généralisation- à envisager une modération du principe d'oralité des débats dans la mesure où sa composition sans jury populaire justifierait un format d'auditions de témoins et experts plus restreint que devant la cour d'assises.

Cette conception à visée pragmatique défendue par l'ensemble des magistrats entendus par la mission se heurte manifestement à une conception plus juridique dont les représentants de la profession d'avocat se sont faits l'écho auprès de la mission en se fondant sur l'exercice des droits de la défense et le respect du contradictoire consubstantiel à l'oralité des débats.

Le comité d'évaluation et de suivi de la CDD dans son rapport d'octobre 2022⁷⁵ s'était prononcé en ce sens en considérant, *après avoir constaté que l'expérimentation avait été menée de façon satisfaisante en raison du respect du format procédural criminel, que la généralisation des CCD exige le maintien de ce format qui passe par le respect des principes d'oralité des débats et du contradictoire, ajoutant que le corollaire indispensable à cette généralisation tient à la capacité de mobiliser les ressources humaines en nombre suffisant.*

⁷⁴ Exposé des motifs de la loi organique du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire : *Les mesures envisagées visent à améliorer la procédure de jugement des crimes pour permettre une plus grande célérité des décisions rendues.*

⁷⁵ Il convient de relever que l'IGJ n'a aucunement été associée ni au comité ni à l'élaboration dudit rapport alors pourtant que le décret n°2022-16 du 7 janvier 2022 en portant création prévoyait que le chef du service ou son représentant en était membre de droit.

À l'issue d'une année de mise en œuvre généralisée de la CCD⁷⁶ la mission constate que deux indicateurs peuvent être analysés comme rendant compte de l'application du principe d'oralité des débats devant la CCD et de ses effets en termes de réduction de la durée des débats :

- il s'agit d'une part du nombre moyen d'experts et de témoins cités par affaire audiencée aux assises qui s'élevait à 13,8 au 31 octobre 2023 tandis que le même nombre pour les CCD à la même date s'élève à 8,7⁷⁷ ;
- si un tel différentiel apparaît significatif, le nombre moyen de citations devant la CCD témoigne toutefois d'un réel maintien du principe de l'oralité ;
- il s'agit d'autre part de la durée des audiences criminelles. La durée moyenne d'une audience devant une cour d'assises se situe depuis 2021 autour de 3,3 jours tandis qu'elle se situerait devant la CCD à 2,2 jours en 2023.

S'il y a lieu de relativiser l'interprétation de ces données dans la mesure où les deux juridictions criminelles ne jugent pas des faits de même nature et de même complexité, ce qui influe nécessairement sur la durée des débats, il est toutefois incontestable que des gains de temps sont objectivement induits devant la CCD par l'absence de jurés (cf *supra* 1.2.2).

À ce stade, la question se pose nécessairement de savoir s'il faut adapter le format de l'audience de la CCD par une simplification et un allègement de son cadre procédural prenant sa source dans une atténuation du principe d'oralité des débats.

Les partisans de cette évolution entendus par la mission se fondent sur sa composition -absence de jury populaire- et ses finalités -réduction des délais de jugement et limitation de la pratique de la correctionnalisation- pour estimer que les auditions de témoins et d'experts devraient être réduites à un format très limité emportant suppression des témoins dits périphériques voire de certains experts, les plus maximalistes soutenant même l'inutilité de l'audition du directeur d'enquête.

Dans la mesure où une telle analyse ne fait pas consensus, les représentants nationaux de la profession d'avocat entendus par la mission étant fortement hostiles à une telle réduction, la mise en œuvre d'une procédure allégée devant la CCD relèverait d'une modification législative.

Il faut à cet égard rappeler qu'en l'état, la procédure devant la CCD est identique à celle devant la cour d'assises à trois exceptions :

⁷⁶ Dont le régime d'application de la loi dans le temps s'est caractérisé par une mise en œuvre différenciée distinguant le régime applicable aux personnes mises en accusation avant le 1er janvier 2023 selon que la cour criminelle départementale siège dans un des quinze départements concernés par l'expérimentation ou non et, d'autre part, le régime unique applicable aux personnes mises en accusation à compter du 1er janvier 2023 . cf circulaire du DACG du 7 décembre 2022 (Annexe 9).

⁷⁷ Source questionnaire SPHINX DACG novembre 2023.

- premièrement, l'absence de jurés, compensée par le passage de deux à quatre assesseurs – dont un ou deux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou magistrats à titre temporaire ;
- deuxièmement, le délai maximal d'audiencement – entre la mise en accusation et la comparution –, qui est fixé à six mois lorsque l'accusé est détenu – contre douze pour les cours d'assises ;
- troisièmement, la possibilité pour les juges de la CCD d'accéder au dossier écrit en amont.

Or, le juge constitutionnel dans sa décision n°2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023, pour écarter les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et la justice (visant la CCD) a *retenu qu'à l'exception de celles mettant en jeu la présence du jury, les règles de procédure applicables devant la cour criminelle départementale sont identiques à celles applicables devant la cour d'assises et que sont ainsi assurées aux accusés, qu'ils soient jugés devant une cour d'assises ou devant une cour criminelle départementale, des garanties équivalentes.*

La mission estime en conséquence qu'un allègement du principe d'oralité des débats devant la CCD par la voie législative s'exposerait à la censure du juge constitutionnel.

Par ailleurs, une perspective de réduction du principe d'oralité des débats devant la CCD, en pratique, ne résisterait pas aux conséquences de la nature hybride de la procédure de jugement des crimes passibles de 15 à 20 ans de réclusion criminelle qui relèvent certes au premier degré de la CCD -sans jury populaire- mais en appel de la cour d'assises avec un tel jury.

C'est ainsi qu'en l'état du système procédural adopté par le législateur pour ces dossiers, il existe une hybridation entre les deux degrés de la juridiction criminelle de sorte qu'une oralité réduite devant la CCD risquerait d'ouvrir largement la voie à l'exercice de l'appel de l'accusé devant la cour d'assises pour ce seul motif. Il aurait pu en aller différemment si le législateur avait entendu créer deux filières procédurales hermétiques -l'une constituée de la CCD en premier ressort et d'un format spécifique de CCD d'appel-, l'autre de la cour d'assises statuant en premier ressort et de l'actuelle cour d'assises d'appel.

Enfin, la nature de cette juridiction qui juge des faits graves dont une majeure partie relevait, avant sa création, de la cour d'assises, la lourdeur de la peine criminelle encourue par l'accusé, de 15 à 20 ans de réclusion, ainsi que le poids des enjeux pour les victimes de viols dont le rejet d'une justice criminelle allégée est consubstantiel aux mouvements contemporains de libération de leur parole, constituent autant d'arguments de contexte sociétal défavorables à un tel allègement.

C'est pourquoi, la mission estime que l'augmentation de la capacité de jugement que nécessite la situation actuelle caractérisée par un engorgement croissant de la chaîne criminelle de jugement ne saurait être recherché par la voie de la réduction du principe d'oralité des débats devant la CCD.

C'est davantage par un engagement volontariste de l'ensemble des acteurs du procès criminel à venir dans la préparation de l'audience dans le cadre de la réunion préparatoire criminelle que doit être trouvé le juste équilibre dans la mise en œuvre d'un principe d'oralité des débats adapté aux nécessités de chaque dossier criminel, tant devant la CCD que la cour d'assises.

2.2.2 Repenser la réunion préparatoire criminelle

La réunion préparatoire criminelle, issue de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, prévue à l'article 276-1⁷⁸ du CPP dont les modalités sont précisées par l'article 5 du décret n°2022-546 du 13 avril 2022, est applicable aux procédures dans lesquelles la décision de renvoi de l'accusé, devant la cour d'assises ou la CCD⁷⁹, a été rendue après le 1^{er} mars 2022.

Cette innovation figurait, sous un autre format, parmi les propositions de la mission relative aux cours d'assises et CCD, présidée par Jean-Pierre Getti⁸⁰.

L'objectif de la réunion préparatoire criminelle est de restreindre les débats autour des points qui sont encore véritablement contestés à l'issue de l'information judiciaire et de raccourcir les audiences pour les dossiers dans lesquels l'accusé a reconnu tout ou partie des faits, parfois depuis le début de l'enquête, et n'a pas fait évoluer sa position depuis lors.

Ainsi, cette réunion est destinée à rechercher un accord sur la liste des témoins et des experts qui seront cités à l'audience, leur ordre de déposition et la durée de l'audience.

En appel, l'ambition est plus grande puisque la réunion préparatoire criminelle peut aboutir à circonscrire la voie de recours à la peine, par application de l'article D45-1 du CPP, alors que ce choix n'a pas été exprimé dans le cadre de l'acte d'appel : *Lorsque l'avocat de l'accusé est présent lors de l'interrogatoire et que la cour d'assises est saisie pour statuer à la suite d'un appel formé par l'accusé sans que ce dernier ait fait application de l'article 380-2-1 A, le président peut demander à l'accusé s'il ne conteste pas les réponses données par la cour d'assises en premier ressort sur la culpabilité et s'il entend limiter son appel à la décision sur la peine. Dans ce cas, sa réponse est mentionnée dans le procès-verbal prévu à l'article 276.*

⁷⁸ Après avoir procédé à l'interrogatoire de l'accusé en application de l'article 272, le président de la cour d'assises organise en chambre du conseil une réunion préparatoire criminelle. Si l'accusé est en détention provisoire, le président de la cour d'assises sollicite la communication d'une copie de son dossier individuel de détention. La réunion se tient en présence du ministère public et des avocats de l'ensemble des parties, le cas échéant par tout moyen de télécommunication, afin de rechercher un accord sur la liste des témoins et des experts qui seront cités à l'audience, sur leur ordre de déposition et sur la durée de l'audience, notamment lorsqu'il a été fait application de l'article 380-2-1 A. Si un accord intervient, il ne fait obstacle, en cas de nécessité, ni à la possibilité pour le ministère public et les parties de citer d'autres témoins ou experts que ceux qui avaient été prévus, ni à une modification de leur ordre de déposition. À défaut d'accord, il est procédé dans les conditions prévues aux articles 277 à 287.

⁷⁹ Les dispositions relatives à la procédure préparatoire aux assises, prévues par les articles 269 à 287 du CPP, à l'exception de l'article 282, sont applicables à la cour criminelle départementale.

⁸⁰ Magistrat honoraire et ancien président de cour d'assises, qui a rendu son rapport le 11 janvier 2021.

Si sa création a fait l'objet d'un développement, sous le titre *l'organisation obligatoire d'une réunion préparatoire criminelle*, dans le cadre de la circulaire du garde des sceaux du 28 février 2022 relative à l'ensemble des dispositions procédurales applicables à la cour d'assises résultant de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, en revanche son décret d'application en date du 13 avril 2022 qui en a précisé les modalités pratiques de déroulement n'a pas fait l'objet de la circulaire de présentation détaillée qui était pourtant annoncée dans celle du 28 février 2022.

Les conclusions du questionnaire Sphinx de la DACG sur l'impact de l'instauration de la réunion criminelle préparatoire sur la durée des procès criminels sont peu explicites, faute pour le sondage fait sur ce point d'être complété d'explications sur le degré de sa mise œuvre dans chaque ressort : 78 % des chefs de cour ont considéré qu'elle n'avait pas eu d'impact, 8% un impact positif, 11 % un impact négatif tandis que 3 % n'ont pas répondu.

En réalité, la mission a constaté que cette réunion, destinée à engager le processus du jugement criminel dans une démarche de mise en état préalable à l'audience a été diversement appliquée sur le terrain judiciaire :

C'est ainsi qu'au sein du panel des juridictions retenues par la mission, le constat a dû être fait que deux pratiques divergentes s'opposaient sur la mise en œuvre de l'article 276-1 du CPP :

Certains chefs de cour ont exposé qu'ils avaient fait le choix d'une mise en état appelée *mise en état électronique* consistant en réalité à envoyer aux parties, par courrier électronique, un imprimé *ad hoc* accompagné de la liste des témoins et experts prévus par le ministère public en leur impartissant un délai pour faire des observations tant sur la liste que le nombre de jours programmés et en leur laissant la possibilité de solliciter une réunion. Les barreaux concernés ne se sont pas opposés à cette pratique qui a conduit *ipso facto* à donner satisfaction à leurs éventuelles demandes d'ajout de témoins ou d'experts exprimées en réponse.

Dans un tel système, la tenue d'initiative d'une véritable réunion n'est préservée que pour les dossiers dits sensibles ou complexes avec plusieurs avocats, qui, nécessitant plusieurs jours d'audience, bénéficiaient déjà auparavant d'une organisation anticipatoire cadrée dans ce format.

Les chefs de cour partisans de cette conception, pour le moins minimaliste au regard tant de la lettre de la loi que de son esprit, argumentent en évoquant le poids de la charge supplémentaire en réunions que représenterait une application conforme du texte. C'est ainsi qu'à la cour d'appel de Douai a été évoquée la nécessité qu'il y aurait alors d'organiser entre 150 et 200 réunions préparatoires criminelles par an et de supprimer corrélativement l'équivalent de quatre sessions d'assises. À la cour d'appel de Montpellier a été évoquée la perte de 50 jours d'assises.

Ils soulignent de surcroît l'absence d'efficacité de cette réunion au regard du caractère non obligatoire de l'éventuel engagement qui y serait acté dans la mesure où il ne fait pas obstacle, *en cas de nécessité*, à la possibilité pour le ministère public et les parties de citer d'autres témoins ou experts que ceux qui avaient été prévus.

- D'autres chefs de cour ont témoigné à la mission d'une véritable mise en œuvre de l'article 276-1 du CPP sans en éluder toutefois les difficultés d'application. Au sein de la cour d'appel de Bastia qui organise systématiquement la réunion préparatoire à laquelle les avocats viennent en nombre, tous s'en montrent satisfaits, la qualifiant *de collaboration assez sereine qui permet d'avoir une audience plus apaisée* sans toutefois que sa tenue ne génère de réduction du nombre de témoins ou d'experts au regard de la culture judiciaire locale attachée à la complétude des débats.

A la cour d'appel de Versailles, la réunion préparatoire est tenue en présentiel au siège du TJ le même jour que l'interrogatoire préalable de l'accusé, alors que les avocats n'y participent souvent que par téléphone. La plupart du temps, ils ne s'engagent pas et font citer des témoins supplémentaires par la suite, de sorte que se développe l'impression chez les magistrats d'avoir fait la réunion préparatoire pour rien.

Au sein de la cour d'appel de Paris -qui n'a été abordée qu'à travers le focus sur la cour d'assises de l'Essonne siégeant au TJ d'Évry- il est également constaté que la réunion nécessite un investissement important en temps pour une efficacité limitée eu égard à la pratique des avocats de faire reciter par la suite les témoins et experts absents de la liste à l'issue de la réunion préparatoire.

Les instances représentatives de la profession d'avocat entendues par la mission considèrent que la réunion préparatoire criminelle est un premier pas vers une véritable mise en état de la procédure criminelle qu'elles appellent de leurs vœux mais qu'elles jugent pour l'heure insuffisamment investie.

La mission constate qu'à l'évidence une adhésion de tous les participants à la réunion préparatoire doit être davantage recherchée, et au premier chef auprès de ceux qui ont l'obligation légale de la faire se tenir.

Les divergences de mise en œuvre d'une procédure obligatoire prévue par le CPP constatées sur le terrain des juridictions par la mission ne lui paraissent pas pouvoir perdurer, quand bien même -ainsi que cela lui a été opposé⁸¹- aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ses dispositions.

C'est pourquoi il apparaît essentiel qu'une circulaire d'application *ad hoc* des modalités pratiques de déroulement de la réunion préparatoire criminelle soit publiée à bref délai, ainsi qu'initialement annoncée.

Bien plus, la mission constate que le développement d'une forme de mise en état des affaires criminelles relève, *erga omnes*, d'un véritable changement de culture des professionnels impliqués, qui doit être accompagné d'évolutions tendant à l'optimiser :

⁸¹ Article D.45-1-3 du CPP : *Le non-respect des dispositions des articles 276-1 et D. 45-7 à D. 45-9 ne constitue pas une cause de nullité de l'audience tenue devant la cour d'assises.*

- Il s'agit tout d'abord de ne pas en lier la tenue à celle de l'interrogatoire de l'accusé qui, en l'état des textes, doit intervenir préalablement : si l'un des objectifs de la réunion préparatoire est de fixer d'un commun accord entre toutes les parties la liste des témoins et experts, il faut alors qu'elle soit correctement positionnée dans le temps c'est-à-dire au moment de l'audience de l'affaire qui se situe bien en amont de l'interrogatoire de l'accusé, lequel au demeurant n'y assiste pas ;
- Il s'agit ensuite, dans l'objectif d'un gain de temps au profit des présidents d'assises et de CCD en charge d'organiser cette réunion en chambre du conseil, d'autoriser qu'elle se tienne en totalité en visioconférence alors que le texte de l'article 276-1 du CPP ne semble pas l'autoriser dans sa globalité en ce qu'il prévoit *que la réunion se tient en présence du ministère public et des avocats de l'ensemble des parties, le cas échéant par tout moyen de télécommunication* ;
- Il s'agit enfin de réfléchir à l'extension de son contenu qui lui pourrait lui conférer une portée essentielle, à la fois symbolique et concrète :

La question se pose en effet de savoir si ce moment privilégié de préparation des débats de l'audience criminelle à venir ne pourrait aller jusqu'au recueil de la reconnaissance de la culpabilité de l'accusé, exprimée par son avocat, dans des conditions univoques c'est-à-dire avec une acceptation des qualifications des infractions retenues dans l'acte d'accusation.

Dans cette hypothèse, comme en matière d'appel avec reconnaissance de culpabilité⁸², seuls seraient entendus devant la cour d'assises ou la CCD, les témoins et experts dont la déposition serait nécessaire afin d'éclairer les assesseurs et les jurés sur les faits commis et la personnalité de l'accusé, sans que soient entendues les personnes dont la déposition ne serait utile que pour établir sa culpabilité, tandis que les dispositions relatives aux questions sur la culpabilité ne seraient pas applicables au délibéré.

La mission estime qu'une telle voie -qui constituerait l'application au premier degré de la reconnaissance de culpabilité en appel qui peut être recueillie dans le cadre de la réunion préparatoire criminelle- serait une forme acceptable de plaider-coupable intégrée au système de jugement français dans le domaine criminel.

Sur un strict plan juridique, la mission estime qu'une telle reconnaissance de culpabilité avant comparution devant la CCD ou la cour d'assises du premier degré relèverait de la loi et non d'un décret d'application.

⁸² Cf. [article 380-2-1A du CPP](#).

Elle constate d'ailleurs que le dispositif existant -avant comparution devant la cour d'assises d'appel- aurait relevé davantage de la loi que du décret d'application qui le prévoit à l'article D45-1 du CPP dans la mesure où il s'agissait de poser une nouvelle règle de droit emportant des conséquences juridiques et non d'en décliner les modalités. De surcroît, le décret d'application du 13 avril 2022 est porteur d'une contradiction en ce qu'il prévoit dans ledit article que *le président peut demander à l'accusé s'il ne conteste pas les réponses données par la cour d'assises en premier ressort sur la culpabilité* alors pourtant que l'article D45 prévoit que l'accusé n'assiste pas à la réunion préparatoire criminelle et qu'à l'évidence il aurait fallu édicter que *le président peut demander si l'accusé ne conteste pas*.

Recommandation n° 1. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : publier à bref délai la circulaire d'application du dispositif actuel de la réunion préparatoire criminelle.

Recommandation n° 2. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : faire évoluer le dispositif législatif de la réunion préparatoire criminelle en modifiant le moment où elle doit intervenir en le situant dès l'audiencement de l'affaire ; en y autorisant le recours à la visioconférence pour l'ensemble de ses acteurs.

Recommandation n° 3. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : introduire par la voie législative, le recueil de la reconnaissance de culpabilité préalablement aux débats de la cour criminelle départementale ou de la cour d'assises statuant en premier ressort et ses conséquences sur le procès criminel.

Recommandation n° 4. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : modifier l'article D.45-1 du code de procédure pénale en prévoyant que le président peut demander à l'avocat de l'accusé si celui-ci ne conteste pas les réponses données par la cour d'assises en premier ressort sur sa culpabilité.

2.2.3 Décorréliser la fixation des sièges respectifs des cours d'assises et des cours criminelles départementales

En application de l'article 380-17 du CPP, la CCD siège au même lieu que la cour d'assises. En application de l'article 234 du même code, applicable à la cour d'assises, la CCD siège donc au chef-lieu de la cour d'appel, dans les départements où siège une cour d'appel, et au chef-lieu du département dans les autres cas (sauf pour les exceptions prévues par l'article R. 41 du même code).

Par ailleurs, l'article 235 du CPP, applicable à la CCD, permet sa délocalisation, exceptionnelle et temporaire, sous réserve qu'elle siège dans un tribunal judiciaire situé dans le même département que celui du siège habituel de la cour d'assises. En pratique, cette délocalisation ne vaut que pour une seule session et est décidée sur réquisition du procureur général, par la cour réunie en assemblée générale. L'arrêt rendu par la cour doit être motivé et indiquer les circonstances qui commandent cette mesure exceptionnelle.

En revanche, s'il est possible qu'une cour criminelle départementale comporte, comme une cour d'assises, plusieurs sections, conformément à l'article 233 du CPP, ces dispositions ne permettent pas que ces différentes sections siègent dans des tribunaux judiciaires distincts (dont l'un serait au chef-lieu du département et l'autre, pour les cours d'assises mentionnées à l'article R. 41, au siège de la cour d'assises distinct de ce chef-lieu).

À l'issue d'une année de mise en œuvre généralisée de la CCD, la question se pose de l'évolution de ce maillage territorial, compte tenu des inconvénients que présente la concentration des sièges de cours d'assises et de CCD sur un seul et même site judiciaire départemental.

Cette problématique, évoquée dans le cadre des échanges de la mission avec les chefs de juridictions, est à l'origine de la saturation des salles d'audience au sein d'une même juridiction. Celle-ci voit ainsi sa salle d'audience principale affectée d'une occupation souvent permanente par la cour d'assises ou la CCD qui y siègent dans une alternance préjudiciable à la tenue des audiences nécessaires à l'exercice d'autres activités juridictionnelles. De tels impacts sont ainsi de nature à entraver les objectifs de diminution des délais de jugement -spécialement dans le champ correctionnel-dont la tenue des audiences nécessite une configuration immobilière similaire en raison de la forte présence d'un public à sécuriser, outre les impératifs propres au jugement des détenus.

Par ailleurs, la décorrélation des sièges des deux juridictions criminelles ouvrirait la voie à la tenue concomitante de sessions, la cour d'assises siégeant sur son site historique pendant que la CCD pourrait tenir des sessions délocalisées sur un autre site unique. Elle supposerait la disponibilité simultanée des effectifs nécessaires et compétents tant en magistrats -du siège et du parquet- qu'en greffiers et la mobilisation, par leurs autorités respectives, des personnels nécessaires aux extractions et à la garde des accusés détenus.

Afin d'accroître la capacité de jugement criminel, la mission se prononce donc en faveur de la mobilisation du levier de la délocalisation, pour laquelle elle a recueilli un avis favorable du DSJ.

Dans la mesure où sa mise en œuvre doit être adaptée aux spécificités de chaque territoire judiciaire, c'est la voie de l'élargissement des conditions prévues par l'article 235 du CPP pour la délocalisation de la CCD qui doit être privilégiée, en donnant au premier président de chaque cour d'appel, sur réquisitions du procureur général et après avoir recueilli les avis des assemblées générales des juridictions concernées par le projet ainsi que celui de leurs barreaux, la faculté d'en fixer le siège dans un TJ du même département que celui où se tient la cour d'assises.

En garantissant la proximité, la lisibilité et la stabilité de la justice criminelle, le département apparaît en effet constituer le cadre adapté à l'exercice de cette faculté, sous la réserve qu'un seul TJ du département concerné soit désigné et accompagné par le renfort et la mise à niveau en compétence des effectifs complémentaires nécessaires.

Concrètement, une telle évolution trouvera à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national⁸³ à l'exception des TJ à compétence départementale nécessairement seuls sièges des juridictions criminelles, comme par exemple trois des TJ du ressort de la cour d'appel de Versailles⁸⁴

C'est ainsi que les cours d'appel pourront bénéficier de la faculté de délocalisation de la CCD vers le TJ basé dans le même département que leur siège. Par exemple, la cour d'appel de Douai pourrait délocaliser la CCD du département du Nord dont elle est le siège vers l'un des TJ dudit département, celui de Lille, de Dunkerque, de Cambrai ou d'Avesnes-sur-Helpe.

C'est ainsi encore, par exemple, que s'agissant de cette même cour, le siège historique de la cour d'assises du département du Pas-de-Calais fixé au TJ de Saint-Omer⁸⁵ pourrait bénéficier de l'éventualité de la délocalisation de la CCD vers l'un des TJ dudit département celui d'Arras, de Béthune ou de Boulogne-sur-Mer.

C'est ainsi enfin que la délocalisation partielle de l'activité de la CCD du TJ de Nice vers celui de Grasse, organisée par le premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence au sein du département des Alpes-Maritimes dans le cadre du contrat d'objectif précédemment exposé (cf. 2.1.1) qui nécessite qu'un arrêt soit rendu pour chaque session délocalisée, pourrait trouver à s'appliquer pleinement et dans un formalisme allégé.

⁸³ Soit 48 départements.

⁸⁴Le TJ de Chartres, siège des juridictions criminelles d'Eure-et-Loir, le TJ de Nanterre siège des juridictions criminelles des Hauts-de-Seine, le TJ de Pontoise siège des juridictions criminelles du Val-d'Oise.

⁸⁵ Bien que n'étant pas le chef-lieu administratif du département du Pas-de-Calais, le TJ de Saint-Omer est siège de cour d'assises et de CCD comme quatre autres TJ du territoire national, en application de [l'article R.41 du CPP](#).

Ce dernier exemple, constitutif d'une bonne pratique, pose la question finale de savoir si la délocalisation de la CCD soutenue par la mission devrait être totale, le siège de la CCD délocalisée étant désigné à titre permanent, ou partielle, le TJ siège de la cour d'assises et le TJ siège de la CCD délocalisée étant désignés en alternance.

Recommandation n° 5. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : réformer l'article 235 du code de procédure pénale afin d'élargir et de simplifier les conditions de délocalisation de la cour criminelle départementale vers un tribunal judiciaire du même département (non siège de cour d'assises).

2.2.4 Généraliser la faculté de désignation en appel de la même cour d'assises autrement composée

Les modalités de désignation de la cour d'assises d'appel ont été modifiées par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale qui a transféré le pouvoir de désignation de la cour d'assises d'appel au premier président de la cour d'appel -en lieu et place de la chambre criminelle de la Cour de cassation- dès lors que celle-ci est située dans le ressort de la cour d'appel comme c'est le cas dans la majorité des dossiers.

En revanche, la procédure de désignation d'une cour d'assises d'appel hors du ressort de la cour d'appel, organisée par le deuxième alinéa de l'article 380-14 du CPP, reste dévolue à la Cour de cassation, à l'exception de la dérogation prévue par son dernier alinéa au profit des cours d'assises -et par coordination aux CDD⁸⁶- d'un département d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, qui autorise le président de la cour d'appel ou la chambre criminelle à désigner la même cour d'assises autrement composée pour connaître de l'appel.

La compétence exclusive de la chambre criminelle dans ce domaine pour l'ensemble du territoire métropolitain, bien que son champ soit devenu plus limité, est nécessairement à l'origine de délais supplémentaires résultant, d'une part de la transmission du dossier de la procédure pour qu'elle statue dans le mois qui suit la réception de l'appel et d'autre part, en aval de l'information⁸⁷ donnée au procureur général à l'origine de la requête et à celui de la cour objet de la désignation.

⁸⁶ En application de l'[article 380-21 du CPP](#).

⁸⁷ Dans une note postérieure à la rencontre de la mission avec des magistrats du siège et du parquet général de la chambre criminelle, il est précisé que, *concrètement*, le secrétariat du parquet général de la Cour de cassation informe par courriel les procureurs généraux des cours d'appel concernés, ainsi que les greffes des cours d'assises (celle qui a statué en première instance et celle désignée en appel) en joignant une copie de la décision. Cette information est donnée au plus tard dans les deux ou trois jours de la décision, en fait dès que le secrétariat pénal dispose d'une copie de l'arrêt.

Or, dans deux domaines, la saisine de la chambre criminelle donne lieu à des décisions de désignation systématiques :

- il s'agit d'une part du domaine des cours d'assises spécialement composées⁸⁸ principalement en matière de terrorisme, comme celles statuant en matière de JIRS, pour lesquelles la chambre criminelle désigne systématiquement la même cour d'assises spéciale ou JIRS, autrement composée ;
- il s'agit d'autre part de la cour d'assises de Moselle qui est la cour d'assises unique de la cour d'appel de Metz pour laquelle, nécessairement saisie, la chambre criminelle désigne systématiquement la cour d'assises de Meurthe-et-Moselle tandis qu'au terme d'un accord destiné à équilibrer les charges entre ces deux cours, elle désigne systématiquement la cour d'assises de Moselle pour statuer en appel des décisions de la cour d'assises de Meurthe-et-Moselle dont elle est saisie.

Ces deux cas de figures représentent plus de 65 % des requêtes devant la chambre criminelle en 2022 et plus de 62% en 2023⁸⁹.

C'est pourquoi la mission estime qu'il serait opportun d'élargir au profit des cours d'assises d'appel du territoire métropolitain la faculté prévue au dernier alinéa l'article 380-14 du CPP -existant pour les seuls outremer- afin d'autoriser le président de la cour d'appel ou la chambre criminelle à désigner la même cour d'assises autrement composée pour connaître de l'appel. Les magistrats de la chambre criminelle rencontrés par la mission ont accueilli favorablement une telle évolution.

Il doit être noté que cette faculté pourrait par ailleurs conduire chaque premier président à doter le ressort de la cour d'appel d'une véritable politique de désignation en appel adaptée à la configuration des salles d'audience des sites judiciaires incompatibles pour certaines avec le format élargi à neuf jurés composant la cour d'assises d'appel.

Par ailleurs, en généralisant un tel dispositif au profit des premiers présidents tout en laissant coexister la compétence naturelle de la chambre criminelle, à l'identique de la dérogation actuelle du dernier alinéa de l'article 380-14 du CPP, les droits des parties qui pourront donc demander la saisine de la Cour de cassation seront préservés. De même, le procureur général continuera à bénéficier des siens. Tout particulièrement, il pourra continuer à saisir la chambre criminelle si l'appel, principal ou incident, concerne un arrêt d'assises ayant également prononcé des acquittements sur certains faits ainsi que le préconise la circulaire des DACG et DSJ du 11 mai 2017, afin que la Cour de cassation puisse vérifier les conditions de recevabilité de l'appel et préciser le champ de celui-ci⁹⁰.

⁸⁸ Les cours d'assises spécialement composées seulement de magistrats, conformément à l'[article 698-6 du CPP](#) sont compétentes pour certains crimes commis par des militaires, certains crimes contre les intérêts fondamentaux de la Nation, les crimes de terrorisme et les crimes de trafic de stupéfiants (articles [697-1](#), [697-4](#), [702](#) et [706-25](#), [706-27](#) du CPP).

⁸⁹ 25 sur 38 en 2022 et 27 sur 43 en 2023.

⁹⁰ En effet l'appréciation de la recevabilité d'un appel contre un arrêt pénal avec acquittement partiel

Recommandation n° 6. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : réformer l'article 380-14 du code de procédure pénale en généralisant à l'ensemble du territoire national la dérogation prévue à son dernier alinéa au profit des cours d'assises d'un département d'outre-mer, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna qui autorise le président de la cour d'appel ou la chambre criminelle à désigner la même cour d'assises autrement composée pour connaître de l'appel.

2.3 La rationalisation de la politique managériale de l'audience criminel

2.3.1 La nécessaire mise à niveau des directives nationales

Par lettre de mission du 13 novembre 2015, la garde des sceaux confiait à la DACG et à la DSJ la mise en place d'un groupe de travail destiné à mener une réflexion approfondie sur la charge d'activité des cours d'assises et sur les moyens susceptibles de réduire les délais de jugement⁹¹.

Ce groupe de travail rendait en juin 2016 un rapport non publié⁹² qui identifiait deux leviers pour réduire les délais de jugement des crimes, la simplification de la procédure criminelle et la gestion de l'audience des cours d'assises.

C'est par une circulaire en date du 11 mai 2017 que le DACG et le DSJ ont défini dans sa seconde partie⁹³ *les principes pouvant guider la politique d'audience des procédures criminelles afin que soit mises en place des pratiques davantage uniformisées sur l'ensemble du territoire, tout en prenant en compte les nécessaires adaptations aux particularités locales.*

soulève des difficultés, dont la Cour de cassation est régulièrement saisie. La chambre criminelle a ainsi été conduite à rappeler, par plusieurs arrêts les règles en la matière. D'une part, en application de l'article 380-2 du CPP, pour être recevable, l'appel d'une décision d'acquiescement, même partiel, doit nécessairement émaner du procureur général. D'autre part, l'impossibilité pour le ministère public de restreindre son appel à une partie de la décision doit conduire le procureur général à saisir la cour d'assises d'appel, à la fois des dispositions de condamnation et d'acquiescement.

⁹¹ A la suite de remises en liberté en 2015 dans plusieurs procédures de personnes accusées de crimes et condamnées en première instance à des peines de réclusion criminelle en raison du dépassement du délai raisonnable de la détention provisoire.

⁹² Auquel à la mission a eu accès.

⁹³ La première étant consacrée aux dispositions simplifiant la procédure pénale : les apports de la loi du 3 juin 2016.

Cette circulaire s'appuie à cet égard sur deux idées force s'articulant d'une part, autour d'une politique d'audiencement criminel concertée et d'autre part, d'un audiencement criminel maîtrisé via le recours aux outils de suivi des stocks. Elle demeure à ce jour le seul document exposant les préconisations nécessaires à un contexte de situation préoccupante au regard de *l'augmentation du stock des affaires en attente de jugement depuis 2011 et une augmentation du délai théorique d'écoulement des stocks*.

Si elle est opportunément accompagnée d'outils d'aide au calibrage des audiences sous forme de fiches annexées, en revanche elle annonce l'aboutissement prochain de travaux menés par la DSJ pour mettre à disposition des juridictions un outil de pilotage, ce qui en réalité n'est pas intervenu depuis lors.

La mission constate que cette circulaire qui date de plus de six ans n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son application, notamment via les rapports annuels du ministère public qui se sont succédés.

Bien plus, elle n'a pas fait l'objet d'une nouvelle déclinaison qui aurait pourtant été opportune pour accompagner les adaptations nécessaires suite à la généralisation de la CCD par la loi du 22 décembre 2021 qui a bouleversé le paysage judiciaire en matière criminelle et a complexifié l'ensemble de la gestion de l'audiencement.

La mission estime qu'au-delà de la technicité de ces dispositions aisément maîtrisée par les professionnels, il s'agit là d'une transformation majeure de l'architecture des juridictions criminelles constitutive d'une évolution culturelle devant faire l'objet d'une démarche d'accompagnement du changement.

Il lui apparaît donc nécessaire, qu'à court terme, une nouvelle circulaire relative à l'audiencement des procédures criminelles soit diffusée.

Elle pourrait être utilement complétée, à moyen terme, d'un protocole de l'audiencement criminel sur le modèle du protocole de l'audiencement correctionnel établi par la DSJ (Annexe 10) qui en déclinerait concrètement les principes directeurs, à l'issue d'un travail de concertation avec des professionnels -magistrats et fonctionnaires- des cours d'appel et des TJ sièges de juridictions criminelles.

2.3.2 Les responsabilités renforcées de l'échelon des chefs de cour

L'article 236 du CPP prévoit que « la date de l'ouverture des sessions de la cour d'assises est fixée chaque fois qu'il est nécessaire, sur proposition du procureur général, par le premier président de la cour d'appel ou, dans le cas prévu à l'article 235, par l'arrêt de la cour d'appel ».

La cour d'appel peut, selon les dispositions de l'article 235 du même code, sur les réquisitions du procureur général, ordonner par arrêt motivé que les assises se tiendront au siège d'un tribunal autre que celui auquel elles se tiennent habituellement. L'arrêt est porté à la connaissance des tribunaux intéressés par les soins du procureur général.

L'article 238 du CPP dispose que « sur proposition du ministère public, le rôle de chaque session est arrêté par le président de la cour d'assises ou, à la demande du procureur général, par le premier président de la cour d'appel. ».

L'article 380-18 du CPP édicte que, sur proposition du ministère public, l'audiencement de la cour criminelle départementale est fixé par son président ou, à la demande du procureur général, par le premier président de la cour d'appel.

Les articles 245 et 250 du CPP donnent compétence au premier président pour désigner par ordonnance, le président de la cour d'assises ainsi que les assesseurs.

Les dispositions actuellement en vigueur ainsi rappelées permettent aux chefs de la cour d'appel, selon leurs attributions légales respectives, de gérer l'audiencement des juridictions criminelles de leur ressort.

Le rôle des chefs de cour dans la chaîne de jugement en matière criminelle est devenu encore plus essentiel du fait de la complexification de celle-ci résultant de la loi, qui les conduit à devoir assurer le fonctionnement de deux juridictions du premier degré non permanentes dont les décisions relèvent d'une seule juridiction d'appel dont le siège doit être désigné pour chaque affaire.

S'agissant des affaires avec détenus, le respect des délais spécifiques différenciés encadrant leur comparution devant la juridiction de jugement⁹⁴ commande des priorisations corollaires au sein de l'audiencement de ces affaires, qui interviennent au détriment de la fixation des dossiers sans détenus à l'origine de délais de jugement non conformes à l'impératif de respect du délai raisonnable. Bien plus, dans nombre de ressorts, la situation d'embolisation des juridictions criminelles conduit à devoir saisir -fréquemment ou systématiquement en fonction de son ampleur- la chambre de l'instruction de requêtes en prolongation de la détention provisoire à titre exceptionnel dans l'attente de la comparution du détenu à l'audience criminelle sur le fond.

Ce sont donc des impératifs complexes de fluidité qui doivent être appréciés dans un contexte de stocks importants d'affaires à résorber, de flux de dossiers en augmentation significative et de tensions sur les effectifs de magistrats et fonctionnaires des juridictions. La capacité de jugement des juridictions criminelles doit donc être pleinement mobilisée par les chefs de cour qui doivent veiller pour autant à ne pas déséquilibrer les ressources humaines nécessaires au bon accomplissement des autres missions -de nature pénale, civile et sociale- et leurs effectifs dédiés, au sein desquels les assesseurs des juridictions criminelles sont nécessairement prélevés en permanence. La capacité immobilière des juridictions concernées est affectée des mêmes contraintes au regard de l'indispensable mutualisation des salles d'audience sécurisées nécessaires au jugement des détenus, correctionnels comme criminels.

⁹⁴ Article [181 alinéas 8 et 9 du CPP](#) pour la cour d'assises.

Article [181-1 du CPP](#) pour la CCD.

Article [380-3-1](#) alinéas 1 et 2 du CPP pour la cour d'assises d'appel.

De telles appréciations ne peuvent relever que des chefs de cour auxquels il appartient de déterminer, pour leur ressort, les priorités d'action et d'en prendre les décisions d'application et d'adaptation à la lumière de la vue d'ensemble des besoins et de la capacité de mobilisation des moyens dont ils disposent.

C'est pourquoi, la mission estime qu'une démarche de renforcement de la régionalisation de l'audiencement criminel doit être engagée de manière volontariste à partir de lignes directrices communes à l'ensemble du territoire national qui laisseront une souplesse de déclinaison adaptée aux spécificités régionales et locales.

C'est ainsi que l'audiencement criminel régionalisé au niveau des chefs de cour nécessite une définition claire de son organisation, du rôle et de la coordination de l'ensemble des acteurs et de l'anticipation dont il doit bénéficier.

La nécessité d'une coordination efficace est essentielle entre le pilotage de l'audiencement des dossiers *stricto sensu* qui relève au plan décisionnel du siège et le suivi de la détention provisoire du ministère public. Si la politique de co-audiencement criminel est désormais généralisée, il n'en demeure pas moins que, juridiquement, la responsabilité du suivi de la détention provisoire après renvoi devant une juridiction criminelle incombe au seul ministère public à qui il appartient de saisir la formation compétente⁹⁵.

La mission a constaté que s'il existe sur le terrain une organisation unique de l'audiencement des juridictions criminelles siégeant à la cour d'appel qui est naturellement assuré au sein de celle-ci, en revanche, pour celles qui siègent aux TJ du ressort, les configurations d'organisation sont variées, avec des degrés de régionalisation divers.

C'est ainsi par exemple :

- que la régionalisation est partielle à la cour d'appel de Versailles avec le pilotage de l'ensemble de l'audiencement des TJ centralisé auprès d'un seul président de chambre coordonnateur qui agrège les propositions qui lui sont adressées par les différents procureurs des TJ du ressort ;
- qu'elle est en cours d'extension à la cour d'appel de Bordeaux ;
- qu'elle est totale à la cour d'appel de Bastia ainsi qu'à celles de Douai ou de Montpellier.

S'agissant du suivi de la détention provisoire, de ses délais et des nécessités d'initier une procédure de prolongation, il peut reposer soit sur le parquet local soit sur le parquet général.

⁹⁵ Le juge d'instruction dessaisi n'assure plus le suivi de la détention et en vertu de l'article 148-1 alinéa 2 « la cour d'assises n'est compétente » pour statuer sur la détention provisoire « que lorsque la demande est formée durant la session au cours de laquelle elle doit juger l'accusé », la demande étant dans les autres cas, examinée par la chambre de l'instruction.

Il est indéniable qu'un schéma-type unique d'organisation ne peut être en l'état préconisé compte tenu de l'hétérogénéité des situations et de la souplesse d'adaptation à leur contexte dont les chefs de cour doivent bénéficier.

En revanche, il convient d'insister sur le fait que la lisibilité de son ordonnancement, le partage de sa connaissance et l'exercice vigilant par chacun de ses propres responsabilités devraient faire l'objet d'une note écrite des chefs de cour protocolisant la politique d'audiencement qui, en l'état, ne semble pas généralisée, aucune des cours du panel n'en ayant évoqué l'existence ou le projet d'adoption.

Un tel protocole régional d'audiencement paraît nécessaire pour en déterminer à titre principal :

- les règles de pilotage et les organes du pilotage ;
- les outils de suivi à la fois du stock des dossiers à audier mais aussi ceux dédiés au contrôle de la durée de la détention provisoire et au fonctionnement des dispositifs particuliers d'alerte de criticité ;
- les critères de priorisation des dossiers ;
- le fonctionnement opérationnel des circuits des procédures criminelles à juger, des circuits de gestion de la détention et en leur sein la détermination du rôle de chacun (magistrat du siège, du ministère public et fonctionnaires) ;
- les règles présidant à la désignation de la cour d'assises d'appel par le premier président et le cas échéant si la recommandation n°6 du présent rapport était retenue, à la désignation de la même cour d'assises autrement composée par le président de la cour d'appel pour connaître de l'appel ;
- le cas échéant si la recommandation n°5 du présent rapport était retenue, les conditions et modalités de la délocalisation de la cour criminelle départementale vers un TJ -non siège de cour d'assises- siégeant dans le même département.

Outre le protocole d'audiencement, la mission estime nécessaire que les chefs de cour assurent le pilotage régional de l'audiencement criminel de leur ressort par la tenue de **réunions régionales d'audiencement à un double niveau** :

- il s'agit d'une part, sous la forme d'une conférence régionale d'audience, d'une réunion stratégique annuelle, coprésidée par les chefs de cour avec la participation des magistrats spécialisés coordonnateurs criminels du siège et du parquet général, des présidents des cours d'assises du ressort et de la chambre de l'instruction, des chefs de juridiction et de leurs directeurs de greffe. L'ordre du jour devrait intégrer un bilan d'étape de l'ensemble des problématiques des juridictions criminelles du ressort, de leur capacité de jugement, de l'état de leurs stocks ainsi que la présentation de la déclinaison concrète de l'activité de jugement criminel à venir dans toutes ses composantes. Si l'objectif de partage de l'information avec l'ensemble des acteurs de la chaîne criminelle de jugement est inhérent à cette réunion, elle doit également remplir une fonction de concertation. La mission a recueilli à cet égard lors de ses entretiens l'expression d'un déficit dans ce domaine de la part de chefs de juridiction de TJ.

Elle attire donc tout particulièrement l'attention sur le fait qu'information et concertation sont les corollaires du renforcement de la régionalisation de l'audience criminel et les leviers d'une politique centralisée qui, pour être efficace, doit être éclairée.

C'est également à raison du besoin d'information des barreaux du ressort qu'il doit être préconisé d'élargir cette conférence, dans une seconde partie, aux bâtonniers du ressort.

- il s'agit d'autre part, sous la forme d'une commission d'audience, de réunions opérationnelles, bimestrielles ou trimestrielles selon l'activité du ressort, restreintes aux magistrats coordonnateurs criminels du siège et du ministère public et au directeur de greffe référent criminel de la cour d'appel, afin de déterminer et d'organiser concrètement l'audience de chaque affaire.

Il apparaît là encore nécessaire que l'information et la concertation soient maintenues avec les responsables locaux, président, procureur et directeur de greffe ou, dans les plus grandes structures, les coordonnateurs locaux désignés.

- En dernier lieu, la mission estime que la **définition d'une politique pénale régionale par le procureur général** est plus que jamais nécessaire à l'organisation actuelle de la justice criminelle, afin de poser les bases de sa rationalisation dans un système plus exigeant en management mais aussi de son harmonisation au sein d'un même ressort régional. Cette définition peut s'esquisser au fil de l'eau lors des réunions des procureurs de la république qui sont régulièrement tenues par chacun des procureurs généraux. Toutefois, il doit être constaté que la connaissance partagée et la mise en œuvre effective d'une telle politique par chaque membre des parquets concernés nécessitent qu'elle soit définie dans un document unique qui, seul, peut faire référence et autorité au sein d'équipes dont la composition de surcroît varie régulièrement. La mission a pourtant acquis la conviction qu'il s'agit d'une pratique peu développée à ce stade.

Une telle note régionale d'instructions de politique pénale, qui ne peut être élaborée qu'après une large phase de concertation avec l'ensemble des procureurs du ressort, doit fixer les principes communs et les lignes directrices en laissant naturellement une marge de déclinaison locale.

Les domaines dans lesquels une définition régionale d'harmonisation apparaît opportune sont, notamment :

- la définition de règles communes en matière de liste de témoins et d'experts annexés aux règlements criminels de mise en accusation devant la CCD comme devant la cour d'assises. Les présidents d'assises entendus comme les avocats généraux, ont évoqué des excès à cet égard avec des listes pléthoriques. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de développer, au sein de l'équipe régionale des magistrats du ministère public, une culture partagée autour de la notion de témoins -de fond et de personnalité- et d'experts nécessaires à la mise en œuvre du principe de l'oralité des débats qui préside au jugement des crimes relevant de la CCD comme de la cour d'assises ;
- la question de la correctionnalisation qui est toujours d'actualité. La mission relève en effet que l'ampleur de la « dé-correctionnalisation » issue de la création des CCD est sujette à controverse (cf 1.2.1).

C'est ainsi que demeure la nécessité de conduire une réflexion régionale d'harmonisation sur la correctionnalisation au regard de l'objectif du législateur de répondre à des questions de principe de qualification juridique et non d'encombrement des juridiction criminelles. Ses domaines d'application, les critères à privilégier et le moment de sa mise en œuvre doivent en effet être déterminés.

- Le choix du maintien de l'ouverture des informations pour les crimes punis de 15 à 20 ans de réclusion par le parquet du TJ ayant un pôle de l'instruction ou de la mise en œuvre de l'alinéa 5 de l'article 52-1 du CPP permettant la saisine du juge d'instruction du TJ dépourvu de pôle de l'instruction.
- L'information du parquet général portant sur le listing des dossiers d'information criminels communiqués aux parquets pour règlement permettant d'anticiper les flux de dossiers criminels à audier et leur orientation vers l'une ou l'autre des juridictions criminelles.
- La question des délits connexes aux crimes et de l'appréciation de l'opportunité de requérir leur disjonction pour être jugés par le tribunal correctionnel sans alourdir le déroulement de l'audience criminelle et la liste des questions soumises à son délibéré⁹⁶.
- La politique d'appel du ministère public des décisions des cours d'assises et des CCD pour la cantonner aux stricts nécessités juridiques ou d'ordre public.

Recommandation n° 7. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : diffuser une nouvelle circulaire relative à l'audiencement des procédures criminelles adaptant celle du 11 mai 2017 aux évolutions de la justice criminelle et établir un protocole national de l'audiencement criminel sur le modèle de celui relatif à l'audiencement correctionnel.

Recommandation n° 8. Dans ce cadre, préconiser un renforcement du management par les chefs de cour reposant sur un triptyque : l'adoption d'un protocole régional d'audiencement criminel, la tenue de réunions régionales d'audiencement -conférence plénière des chefs de cour et commission d'audiencement- la définition d'une politique pénale criminelle régionale par le procureur général.

⁹⁶ C'est ainsi par exemple, que faute de disjonction, la cour d'assises de la Martinique a dû juger l'intégralité d'un réseau de proxénétisme relevant d'une qualification délictuelle dans le cadre d'une audience portant sur l'homicide volontaire d'un proxénète.

3. LE RENFORCEMENT COROLLAIRE D'UNE POLITIQUE DE MAÎTRISE DES RISQUES PROCÉDURAUX DEPUIS LE PLACEMENT SOUS MANDAT DE DÉPÔT CRIMINEL

La maîtrise des risques liés à la détention provisoire suppose une identification précise de ces risques et la définition de mesures de prévention ou de remédiation propres à en limiter l'occurrence et l'impact.

Ils tiennent d'abord à la durée globale de la détention provisoire, strictement encadrée par des délais légaux dans les différentes phases de la procédure, mais également par la jurisprudence à travers la notion de durée raisonnable⁹⁷. Cette première catégorie doit encourager une gestion rigoureuse de la détention pour en éviter tout allongement inutile.

D'autres risques trouvent leur origine dans l'accomplissement des formalités procédurales inhérentes au déroulement de la détention provisoire : placement en détention, prolongation et traitement des demandes de mise en liberté, appel de ces décisions.

Mais ces risques ne se limitent pas à ceux susceptibles d'intervenir par inobservation des exigences légales en termes de durée et délai, ils résident aussi très largement dans les difficultés éventuelles liées à l'identification des responsables de leur gestion ainsi qu'à la mise en œuvre et la maintenance de circuits de communication efficaces. Ces circuits sécurisés sont indispensables en interne comme dans la relation avec l'administration pénitentiaire, pour assurer la transmission et la réception des alertes relatives aux échéances des titres de détention ou des demandes formées en la matière.

Il convient donc d'analyser la situation actuelle au regard des risques existants, mais également d'évaluer l'efficacité des mesures de contrôle et de suivi mises en œuvre. Les entretiens conduits par la mission auprès des juridictions du panel ont largement démontré une discontinuité dans ce suivi et une limite des outils employés, reposant trop largement sur la vigilance de tel ou tel acteur. Les pratiques encore en cours, généralement efficaces, ne répondent plus aux exigences d'une procédure pénale moderne. Elles ne sont pas davantage adaptées au nombre et à la complexité croissante des dossiers dont la gestion rigoureuse excède les capacités de la mémoire humaine. Enfin, les méthodes observées connaissent des évolutions disparates et ne permettent pas d'assurer un suivi de la détention provisoire depuis le placement sous mandat de dépôt jusqu'à obtention d'une décision définitive sur le fond, certaines phases de la procédure restant particulièrement exposées au risque.

⁹⁷ [Article 144-1 du CPP](#).

3.1 La nécessaire évaluation des risques aux fins d'identification des points de vigilance

3.1.1 Sur la chaîne de l'instruction préparatoire : des risques existants mais concentrés et bien identifiés

Dans une appréciation globale du risque, le juge d'instruction est comptable - pour ce qui le concerne- de la durée de la détention. À cet égard, tout acte inutile ou toute perte de temps dans le déroulement de l'information concourt à l'accroissement des risques. Il en est ainsi, par exemple, des difficultés liées à l'extraction des détenus, signalées à plusieurs reprises à la mission, qui placent parfois le juge dans l'obligation de reporter, voire de renoncer à certains actes, en particulier à des confrontations entre plusieurs détenus incarcérés dans des établissements différents pour éviter leur concertation. Cette situation génère des conséquences sur la complétude du dossier et engendre des risques de difficultés ou d'allongement des débats à l'audience.

Le placement initial en détention provisoire et la gestion de cette mesure tout au long de l'instruction préparatoire comportent évidemment des risques procéduraux mais qui sont circonscrits, concentrés et bien repérés en raison d'une identification et d'une stabilité du *propriétaire du risque* pour reprendre une terminologie propre à la matière du management des risques⁹⁸ c'est à dire de la personne ayant *la responsabilité du risque et l'autorité pour le gérer*.

La détention provisoire peut être ordonnée ou prolongée lorsque la personne mise en examen encourt une peine criminelle⁹⁹ et l'article 137-1 du CPP dispose qu'elle est *ordonnée ou prolongée par le juge des libertés et de la détention* et que *les demandes de mise en liberté lui sont également soumises*. Si seul le JLD dispose donc du pouvoir juridique de décider par ordonnance motivée¹⁰⁰ d'une mesure de détention provisoire, il n'en devient pas de ce fait le « propriétaire du risque » car il ne peut agir que ponctuellement, et à la condition d'avoir été saisi par une ordonnance spécialement motivée du juge d'instruction, qui lui transmet le dossier de la procédure accompagné des réquisitions du procureur de la République¹⁰¹.

De même, si le procureur de la République peut, en matière criminelle et dans l'hypothèse où le juge d'instruction n'aurait pas fait droit à ses réquisitions initiales¹⁰² de placement en détention, saisir directement le JLD en déférant sans délai devant lui la personne mise en examen, il n'a pas la charge du suivi et de la gestion de la détention.

⁹⁸ Norme ISO 31000.

⁹⁹ [Article 143-1 du CPP.](#)

¹⁰⁰ [Article 137-3 du CPP.](#)

¹⁰¹ [Article 137-1 alinéa 4 du CPP.](#)

¹⁰² Si les réquisitions sont motivées, en tout ou partie, par les motifs prévus aux 4° à 7° de l'article 144 (protéger la personne mise en examen et mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public) et qu'elles précisent qu'il envisage de faire application des dispositions de l'article 137-4 alinéa 2.

S'il existe donc, au stade de l'instruction préparatoire, plusieurs acteurs intervenant dans le processus de placement sous mandat de dépôt, de prolongation de la détention provisoire ou de traitement des demandes de mise en liberté -qui peuvent constituer autant d'échelons de vigilance et de contrôle- seul le juge d'instruction assume la responsabilité du pilotage de l'information et donc de la mesure de détention qui y est associée. Acteur unique et pérenne, il doit, assisté de son greffier, veiller jusqu'à son dessaisissement, c'est-à-dire jusqu'à l'ordonnance de règlement, au suivi et à la gestion de la détention. En cas de co-saisine de plusieurs juges d'instruction, l'article 83-2 du CPP attribue à un seul d'entre eux *premier saisi* la responsabilité du contentieux de la détention et la qualité pour saisir le JLD.

Les entretiens conduits par la mission ont établi que selon les juridictions, la conception qu'avaient ces différents acteurs de leur rôle pouvait varier et que de plus en plus, face à l'augmentation du nombre de dossiers criminels, se dessinait une tendance à l'appropriation collective des outils de contrôle et de gestion de la détention provisoire, ce qui n'entraîne pour autant aucune modification du droit, et donc aucune dilution ni aucun transfert de responsabilité.

À ce premier risque lié à l'identification des personnes responsables, à la nécessité d'organiser une continuité du service en leur absence et à celle d'entretenir en toute circonstance des circuits de communication efficaces pour la transmission des demandes, s'ajoutent les points de vulnérabilité inhérents au régime même de la détention provisoire et aux règles de sa gestion. La détention provisoire est strictement encadrée par la loi, ne peut excéder certaines durées, doit être prolongée dans le respect de certains délais, selon des modalités précises, elles-mêmes soumises à des conditions de forme et de délai très strictes, ce qui requiert une anticipation dans l'organisation et la prise de ces mesures. Il en va de même pour les demandes de mise en liberté qui, susceptibles d'être présentées à tout moment, doivent être traitées selon les modalités et dans les échéances prévues par la loi¹⁰³.

¹⁰³ [Article 148 du CPP](#).

En matière criminelle, la personne mise en examen ne peut être maintenue en détention au-delà d'un an. Toutefois, si la poursuite de l'information est nécessaire, le JLD peut, à l'expiration de ce délai, prolonger la détention pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois. Cette décision de prolongation peut être renouvelée sans que la détention provisoire ne puisse excéder deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion ou de détention criminelles et trois ans dans les autres cas¹⁰⁴. Ces dispositions sont applicables jusqu'à l'ordonnance de règlement.

L'observation de ces délais constitue donc un deuxième point de vigilance, toute détention prise ou maintenue en violation de ces règles étant considérée arbitraire.

Par ailleurs, en toute matière, la personne placée en détention provisoire ou son avocat peut, à tout moment, demander sa mise en liberté. Cette demande est adressée au juge d'instruction, qui communique immédiatement le dossier au procureur de la République aux fins de réquisition. Sauf s'il y donne une suite favorable, le juge d'instruction doit, dans les cinq jours suivant la communication au procureur de la République, transmettre cette demande avec son avis motivé au JLD qui, lui-même, doit statuer dans un délai de trois jours ouvrables¹⁰⁵.

La chambre de l'instruction connaît en appel du contentieux de la détention provisoire. Elle peut également être directement saisie d'une demande de mise en liberté lorsque la personne détenue n'a pas été entendue par le juge d'instruction depuis plus de quatre mois¹⁰⁶ ou faute par le JLD d'avoir statué sur une demande de mise en liberté dans le délai de trois jours ouvrables imparti par la loi¹⁰⁷. Dans ces cas, la personne peut saisir directement de sa demande la chambre de l'instruction qui, sur les réquisitions écrites et motivées du procureur général, se prononce dans les vingt jours de sa saisine, faute de quoi la personne détenue est mise d'office en liberté¹⁰⁸.

La saisine de la chambre de l'instruction est faite¹⁰⁹ par déclaration au greffier de la chambre de l'instruction compétente ou au chef de l'établissement pénitentiaire qui en assure la transmission.

¹⁰⁴ Ces délais sont portés respectivement à trois et quatre ans lorsque l'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis hors du territoire national. Le délai est également de quatre ans lorsque la personne est poursuivie pour plusieurs crimes mentionnés aux livres II et IV du code pénal, ou pour trafic de stupéfiants, terrorisme, proxénétisme, extorsion de fonds ou pour un crime commis en bande organisée. A titre exceptionnel, lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait pour la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité, ces délais peuvent être prolongés de quatre mois par la chambre de l'instruction, saisie par ordonnance motivée du JLD.

¹⁰⁵ [Article 148 du CPP.](#)

¹⁰⁶ [Article 148-4 du CPP.](#)

¹⁰⁷ [Article 148 alinéa 3 du CPP.](#)

¹⁰⁸ Sauf si des vérifications concernant sa demande ont été ordonnées- Cf. article 148 al. 5.

¹⁰⁹ [Article 148-8 du CPP.](#)

Cette saisine peut également, dans les cas prévus par l'alinéa 1^{er} de l'article 187-1 du CPP¹¹⁰, procéder d'une déclaration d'appel formée devant le JLD à l'issue du débat contradictoire et le texte prévoit que dans ce cas, la transmission de la procédure peut se faire par télécopie.

Les mêmes risques que ceux précédemment décrits et liés au respect des délais et aux circuits de transmission des demandes se retrouvent donc en cause d'appel mais encore aggravés par l'intervention d'un acteur supplémentaire, la chambre de l'instruction, qui ne détient pas le dossier de la procédure et qui se trouve, dans la plupart des cas, géographiquement éloignée du siège du juge d'instruction.

3.1.2 Sur la chaîne de jugement : des risques majorés, plus diffus et moins identifiés

Après avoir rendu son ordonnance de mise en accusation, le juge d'instruction est dessaisi de la procédure, sans qu'aucune autorité nouvelle ne soit investie du rôle qui était le sien en matière de suivi de la détention provisoire.

En cas d'appel de cette ordonnance, la chambre de l'instruction statue dans les quatre mois suivant la date de déclaration d'appel, faute de quoi, si la personne est détenue, elle est mise d'office en liberté¹¹¹.

Si la juridiction de jugement saisie est en principe compétente pour statuer sur la détention provisoire et le demeure, après sa décision au fond et en cas de pourvoi, pour statuer sur une éventuelle demande de mise en liberté, en matière criminelle, la cour d'assises ou la CCD¹¹² ne sont compétentes que lorsque la demande est formée durant la session au cours de laquelle elles doivent juger l'accusé¹¹³.

Dans tous les autres cas, la demande est examinée par la chambre de l'instruction qui, de manière générale, est la juridiction de droit commun en cas de décision d'incompétence et généralement dans tous les cas où aucune autre juridiction n'est saisie¹¹⁴. Si l'autorité compétente pour statuer sur ces demandes est donc clairement identifiée et bénéficiera nécessairement d'une alerte par le seul fait de sa saisine, le « propriétaire du risque », en l'occurrence le ministère public, se trouve dans une situation beaucoup plus délicate qui constitue à elle seule une zone majeure de risque.

En effet, dans ces périodes transitoires, l'absence de juridiction compétente à titre permanent et de continuité dans le suivi du dossier criminel fait reposer sur le ministère public une lourde charge de gestion venant se surajouter à son activité quotidienne déjà très importante. La mobilisation du propriétaire du risque constitue donc à ce stade une difficulté majeure, dont l'exercice relève en pratique soit du parquet général, soit des parquets du premier degré selon l'organisation retenue.

¹¹⁰ Référé liberté.

¹¹¹ [Article 186-2 du CPP.](#)

¹¹² [Article 380-19 du CPP.](#)

¹¹³ [Article 148-1 alinéa 2 du CPP.](#)

¹¹⁴ [Article 148-1 alinéa 4 du CPP.](#)

Si le mandat de dépôt décerné contre l'accusé conserve sa force exécutoire et que l'intéressé reste détenu jusqu'à son jugement par la cour d'assises ou par la CCD, les délais dans lesquels ce jugement doit intervenir sont différents selon la juridiction désignée, sous peine de remise en liberté. L'alinéa 8 de l'article 181 du CPP prévoit en effet que l'accusé détenu en raison des faits pour lesquels il est renvoyé devant la cour d'assises est immédiatement remis en liberté s'il n'a pas comparu devant celle-ci à l'expiration d'un délai d'un an, ce délai étant ramené à six mois en cas de mise en accusation devant la CCD par application de l'alinéa 2 de l'article 181-1 du même code.

À titre exceptionnel dans l'hypothèse où l'audience sur le fond ne pourrait débiter avant l'expiration de ces délais, la chambre de l'instruction peut, par une décision rendue conformément à l'article 144 du CPP mentionnant les raisons de fait ou de droit faisant obstacle au jugement de l'affaire, ordonner la prolongation de la détention provisoire pour une nouvelle durée de six mois.

En cas de mise en accusation devant la cour d'assises, cette prolongation peut être renouvelée une fois dans les mêmes formes.

Ces différences de délais constituent à l'évidence une source d'erreur supplémentaire et donc un risque, qui s'est d'ailleurs concrétisé dans l'une des espèces à l'origine de la saisine de la mission¹¹⁵.

Si l'accusé n'a pas comparu devant la cour d'assises ou devant la cour criminelle départementale à l'issue des délais prévus par la loi, il est immédiatement remis en liberté.

L'article 367 du CPP, modifié par la loi du 20 novembre 2023, a sensiblement sécurisé le dispositif en prévoyant que l'arrêt de condamnation rendu par une cour d'assises ou une CCD vaut titre de détention non plus seulement à l'encontre de l'accusé condamné à une peine de réclusion criminelle comme c'était déjà le cas précédemment, mais également à l'égard de celui qui comparaît détenu devant elle et ce, jusqu'à ce que la durée de détention ait atteint celle de la peine prononcée.

Dans cette période postérieure à l'ordonnance ou à l'arrêt de mise en accusation, les risques procéduraux liés au suivi de la détention, avec des durées et délais différents, restent néanmoins de nature identique, mais d'une acuité bien plus grande pour leur « propriétaire ». Les intervenants sont nombreux mais aucun n'est investi de manière permanente et durable d'un rôle comparable à celui dévolu au juge d'instruction en matière de suivi de la détention provisoire. Par ailleurs, ces acteurs ne peuvent s'appuyer, contrairement au juge d'instruction, sur la vigilance d'un greffe unique, permanent et mobilisé sur le suivi de cette détention.

¹¹⁵ Cf. tableau en Annexe 8.

Si la conduite de la procédure est aux mains du président de la cour d'assises qui, sur proposition du ministère public, arrête le rôle de chaque session¹¹⁶, c'est la chambre de l'instruction qui connaît des demandes de mises en liberté qui lui sont directement adressées et c'est au ministère public, que revient la responsabilité de la saisir par la voie de requêtes aux fins de prolongations exceptionnelles de la détention provisoire.

Face à ces difficultés les praticiens doivent s'attacher à la mise en œuvre de la coordination nécessaire entre eux pour prévenir la réalisation des risques qu'un fonctionnement segmenté augmenterait.

La gestion de la détention provisoire et celle de l'audiencement apparaissent donc indissociables.

À l'occasion des entretiens menés auprès de différentes cours d'appel, la mission a pu constater que les situations n'étaient pas homogènes, cette gestion étant, d'une cour à l'autre, laissée à l'initiative locale du parquet près le TJ siège de la juridiction criminelle ou au contraire régionalisée au niveau de la cour d'appel.

3.2 Le déploiement d'outils de pilotage adaptés à une réelle maîtrise des risques

3.2.1 Des outils de suivi sécurisant l'ensemble du circuit de la détention provisoire

3.2.1.1 Les outils actuels de la gestion des risques

Aucune application informatique n'est spécifiquement consacrée au suivi et à la gestion de la détention provisoire sur toute la longueur de la chaîne criminelle et les applicatifs métiers existants¹¹⁷ ne comportent pas d'interface permettant de connecter un logiciel à un autre afin d'échanger des données. Cette absence d'interopérabilité est non seulement préjudiciable à la qualité du travail judiciaire, mais augmente également la charge de travail des fonctionnaires de greffe puisqu'elle impose une alimentation autonome de chaque outil informatique à chaque étape de la procédure au lieu de permettre un transfert automatique de données.

C'est ainsi que, par exemple, les éléments relatifs à chaque dossier, qui ont été renseignés dans Cassiopée lors de l'instruction ne font l'objet d'aucun transfert automatique vers l'application LexWin qui gère le même dossier dans sa phase post ordonnance ou arrêt de mise en accusation.

Par ailleurs cette situation préjudicie à l'évaluation de l'activité judiciaire puisqu'elle interdit l'obtention d'éléments statistiques agrégés.

¹¹⁶ [Article 238 du CPP](#).

¹¹⁷ Cassiopée au cours de l'instruction préparatoire, LexWin devant les CCD et les cours d'assises et AccWin devant les chambres de l'instruction.

Ce constat est partagé par la DSJ qui, interrogée par la mission, a répondu que ces applicatifs et leur interopérabilité avaient vocation à évoluer, dans le cadre budgétaire défini par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et selon le calendrier en résultant.

Dans la phase de l’instruction préparatoire, en l’absence d’application informatique efficace, les outils de gestion de ces risques demeurent rudimentaires et se limitent bien souvent, s’agissant de la gestion des délais et de l’anticipation des débats de prolongation de la détention, à l’utilisation de planigrammes statiques à fiches dites « T », tableaux métalliques présents dans les cabinets d’instruction depuis des décennies. Ces tableaux, comportant généralement 12 colonnes, une pour chaque mois, sont tenus par le greffe qui établit une étiquette au nom de chaque détenu et la place dans l’ordre chronologique d’échéance des titres de détention, dans la colonne correspondant au mois au cours duquel cette prolongation devra, le cas échéant, intervenir.

Les entretiens conduits par la mission auprès des chefs de cours et tribunaux lui ont permis d’établir qu’il n’existait aucune harmonisation des méthodes, y compris parfois au sein d’une même cour ou d’un même TJ. C’est ainsi que l’usage généralisé de ces tableaux dans chaque cabinet d’instruction prévaut, mais s’est progressivement accompagné en parallèle de celui de tableurs numériques, établis en nombre variable, relevant d’initiatives diversifiées et utilisés différemment d’une juridiction à l’autre.

Ainsi, selon les endroits, on note la coexistence au sein d’un même cabinet, d’un tableau manuel tenu par le greffier et d’un tableau numérique renseigné par le magistrat, ou l’inverse, et la réalisation d’opérations périodiques de rapprochement entre eux.

On relève aussi parfois la tenue par le greffe du JLD d’un tableur pour l’ensemble des cabinets d’instruction de la juridiction et, dans certains cas, une gestion proactive de la détention par ce service qui, sans attendre d’être saisi par le juge d’instruction, l’alerte de l’échéance prochaine d’un titre de détention.

À cet égard, le suivi de la détention provisoire semble plus aisé à assurer lorsque la fonction de JLD est exercée de manière permanente, plutôt que lorsqu’elle l’est par des magistrats différents, au gré des permanences et des absences de chacun. Mais si le JLD a compétence exclusive pour décider du placement en détention ou de la prolongation de cette mesure aux échéances prévues par la loi, il n’intervient que ponctuellement et sur demande, sans disposer du pouvoir de s’auto-saisir de sorte qu’il n’a aucun rôle de pilotage en la matière.

Dans certaines juridictions, le parquet a accès à ces tableurs numériques, ce qui peut constituer un niveau de vigilance supplémentaire dans le suivi de la détention.

Au-delà de ces outils de gestion des délais, des dispositifs particuliers sont mis en œuvre pour garantir la fluidité des circuits de communication et l’anticipation nécessaire à la prise de ces décisions.

Ainsi les cabinets d'instruction disposent d'adresses de messagerie électronique fonctionnelles qui doivent garantir la bonne réception des demandes de mise en liberté formées par déclaration au greffe de l'établissement pénitentiaire ou des alertes émises par ce dernier.

Enfin, certains greffes d'instruction utilisent de surcroît les possibilités d'alerte offertes par les agendas Outlook ou Cassiopée. Les alertes du logiciel Cassiopée ont été décrites à la mission comme peu utilisées car non ergonomiques, non fiables et peu efficaces, l'accomplissement de l'acte n'ayant pas pour effet de supprimer l'alerte.

Dans la phase procédurale postérieure à l'ordonnance ou à l'arrêt de mise en accusation, les méthodes varient également d'une cour d'appel à l'autre, mais reposent généralement sur la mise en place, à l'initiative du parquet général, d'un tableur numérique partagé pour assurer le suivi des détentions. Ce tableau est généralement renseigné par le greffe de chaque juridiction criminelle sous le contrôle d'un avocat général. Lorsque l'initiative ne relève pas du parquet général, ces tableaux sont établis par les différents parquets de première instance et communiqués périodiquement au parquet général. Ils sont généralement partagés avec les présidents des juridictions criminelles, parfois avec la chambre de l'instruction, certains considérant toutefois que cette dernière ne saurait contribuer à leur établissement et au suivi de la détention, autrement que lorsqu'elle en est saisie, sauf à entacher sa neutralité.

Ces tableaux peuvent comporter des alertes, parfois programmées jusqu'à trois mois avant la date d'expiration du titre de détention.

Les juridictions ayant connu les dysfonctionnements évoqués ont une tendance plus forte à la régionalisation du pilotage de l'audience et du suivi de la détention provisoire intégrant notamment un circuit unique de saisine de la chambre de l'instruction, tant pour les affaires relevant des juridictions criminelles établies au siège de la cour que pour celles relevant des différents tribunaux du ressort.

3.2.1.2 Les outils attendus :

Dans un premier temps, et en l'attente du développement d'un outil informatique adapté, les bonnes pratiques relevées méritent d'être soutenues, harmonisées et généralisées à l'ensemble des juridictions.

Les tableurs élaborés ou utilisés par les juges d'instruction et les juges de libertés et de la détention ou par leurs greffes devraient répondre à un modèle type unique réfléchi au plan national par la DSJ, faisant l'objet d'une autorisation au titre de la protection des données personnelles par la commission nationale informatique et libertés (CNIL). Au plan pratique, de tels outils devraient être intégrés dans l'espace commun du serveur de chaque cour d'appel et être accessibles aux personnes habilitées depuis l'ensemble des juridictions du ressort.

L'alimentation de ces tableaux devrait être soumise au principe de contrôle interne dit « des quatre yeux » qui permet d'avoir un examen à deux niveaux, un premier niveau qui saisit l'information et un deuxième qui la valide, conformément à l'esprit de la recommandation émise par l'IGJ dans son rapport de mars 2021 sur la gestion et le suivi des détentions provisoires en matière de terrorisme ¹¹⁸.

Au stade de l'instruction préparatoire, le greffe de l'instruction pourrait constituer le premier niveau et le juge d'instruction, le second.

Les droits d'accès à ces tableaux, en écriture ou en consultation, devraient être strictement encadrés et étendus au greffe du JLD et, au niveau de la cour d'appel, au greffe de la chambre de l'instruction et au parquet général en cas d'appel ou de saisine directe de la chambre de l'instruction sur le fondement de l'article 148 alinéa 5 du CPP.

Par ailleurs, une stricte organisation de l'administration de ce dispositif doit être envisagée tout au long de la procédure afin de n'ouvrir les droits qu'aux professionnels habilités à en connaître, de façon permanente ou temporaire, d'assurer ainsi la traçabilité des accès et d'éviter tout risque de modification malveillante.

Parallèlement, au plan national, sur la base de règles de saisie-validation et de principes d'administration identiques à ceux présentés ci-dessus, il apparaît nécessaire de développer une application informatique unique permettant d'assurer la gestion et le suivi de la détention provisoire tout au long de la chaîne criminelle et intégrant un contrôle qualité des données.

Les projets actuellement en cours dans le cadre de l'opération dite de *refondation de Cassiopée* (Annexe 11) tendent à la création de modules de cabinet pour les juges d'instruction et les juges des enfants et ne semblent pas pouvoir répondre à court terme à ce besoin, même s'il est acquis que le module *instruction priorisera le suivi des mesures de sûreté et notamment de la détention provisoire, en fournissant aux magistrats et greffiers un outil de pilotage et de suivi performant (notamment la génération de vues synoptiques sur l'ensemble des mesures, des mécanismes de rappels et d'alertes)*¹¹⁹. Ces modules seront distincts de l'application Cassiopée et bénéficieront ainsi d'une interface graphique modernisée, tout en réutilisant à terme les données saisies dans Cassiopée par l'entremise d'une interface de programmation d'application (API).

¹¹⁸ Faire en sorte que la gestion de la détention provisoire soit assurée systématiquement au moyen d'au moins deux outils, manipulés de manière étanche, l'un par le magistrat, l'autre par le greffier.

¹¹⁹ Entretien du 21 décembre 2023 avec le sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation (SDOJI).

Sans attendre leur aboutissement, ces évolutions devraient de surcroît avoir un champ élargi à l'ensemble des services concernés -JLD et son greffe, chambre de l'instruction et son greffe, juridictions criminelles et leur greffe, parquet de première instance et parquet général- afin de parvenir à une réelle sécurisation de l'ensemble du circuit de la détention dont il serait vain de ne privilégier que l'instruction, premier maillon de la chaîne. C'est ainsi qu'il apparaît nécessaire, dans les meilleurs délais, de concevoir, financer et développer un logiciel de suivi transversal de la détention provisoire sur l'ensemble de la chaîne criminelle, qui puisse en outre bénéficier d'échanges inter-applicatifs avec les logiciels métiers existants dont sont déjà dotés spécifiquement les services concernés.

Recommandation n° 9. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires, dans un objectif de sécurisation de la gestion et du suivi de la détention provisoire criminelle : à court terme, recenser l'ensemble des outils de pilotage d'initiative locale actuellement utilisés notamment sous forme de tableurs, tant en cours d'instruction préparatoire qu'après la mise en accusation.

Recommandation n° 10. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires, dans un objectif de sécurisation de la gestion et du suivi de la détention provisoire criminelle : à court terme, à partir des bonnes pratiques ainsi identifiées, élaborer un outil de pilotage national unique se substituant aux dispositifs d'initiative locale et conforme à la réglementation sur la protection des données personnelles.

Recommandation n° 11. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires, dans un objectif de sécurisation de la gestion et du suivi de la détention provisoire criminelle : à moyen terme, mettre à disposition des juridictions un logiciel informatique de suivi transversal de la détention provisoire sur l'ensemble de la chaîne criminelle, bénéficiant d'échanges inter-applicatifs avec les logiciels métiers existants.

3.2.2 Des alertes partagées avec l'administration pénitentiaire

Si l'administration pénitentiaire n'est pas le propriétaire du risque en matière de suivi judiciaire de la détention provisoire, elle occupe néanmoins une position stratégique puisqu'elle est chargée de veiller à la régularité de l'incarcération et à la légalité de la détention des personnes qui lui sont confiées. S'il convient de relever que le suivi des demandes de mise en liberté et des recours en matière de détention provisoire ne relève pas de sa compétence¹²⁰ il est toutefois de sa responsabilité d'alerter l'autorité judiciaire compétente à l'approche de l'échéance d'un titre de détention afin de prévenir toute situation de détention arbitraire.

Les entretiens conduits par la mission ont établi que des relations et des échanges quotidiens de qualité entre les juridictions et les établissements pénitentiaires étaient généralement déclinés en application des règles posées par les nombreuses notes de l'administration pénitentiaire (AP). Toutefois, il a été constaté que peu de protocoles locaux ou régionaux en rappelant les principes et en organisant les modalités concrètes étaient déclinés sur le terrain. Par ailleurs, il n'existe pas de protocole cadre émanant de l'AP dans ce domaine. De tels protocoles conclus entre les chefs de juridiction et les responsables des établissements pénitentiaires de leur ressort constitueraient pourtant une démarche de progrès destinée à fiabiliser les circuits de communication, y compris la nomenclature des boîtes aux lettres électroniques structurelles à utiliser et encadrerait leur mise à jour. Le DAP souhaite transposer en région le partenariat qui existe en ce sens entre la DIR de Paris et la cour d'appel de Paris pour la mise en place de circuits de transmission. Il apparaît donc nécessaire à la mission de renouveler la recommandation n°9 du rapport de l'IGJ de décembre 2022 relatif à l'évaluation du fonctionnement des greffes des établissements pénitentiaires, qui, en l'état, ne semble pas avoir fait l'objet d'une concrétisation :

Recommandation n° 12. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des services judiciaires : rédiger un protocole cadre national relatif à la répartition des tâches entre les services judiciaires et les établissements pénitentiaires.

Les relations entre les greffes des établissements pénitentiaires et les autorités judiciaires dans le cadre du suivi de la détention provisoire font l'objet d'une note de la DAP du 24 avril 2015 (Annexe 12) consécutive aux recommandations d'un rapport de l'inspection générale des services judiciaires de 2013 qui rappelle, modifie et complète en ces termes des instructions antérieures :

¹²⁰ A l'exception de leur transmission diligente à l'autorité judiciaire compétente.

S'il appartient à l'autorité judiciaire compétente de s'assurer de l'éventuel renouvellement des mandats de dépôt et ordonnances de maintien en détention dont elle a la charge, le greffe pénitentiaire assure, au vu de la particulière sensibilité de ces procédures, une fonction d'alerte des magistrats concernés à l'approche de l'échéance de ces titres de détention.

Cette note prévoit que si l'établissement pénitentiaire n'a reçu aucune instruction de l'autorité judiciaire il doit, huit jours avant l'expiration du délai, adresser par télécopie ou par voie électronique au magistrat compétent une alerte au moyen du formulaire GIDE/GENESIS rappelant la date d'expiration du mandat de dépôt ou de l'ordonnance de maintien en détention, en sollicitant d'éventuelles instructions.

Elle a ainsi réduit à huit jours un délai antérieurement fixé à quinze jours par une note du 26 juillet 2012, au motif que les juges d'instruction disposaient désormais des alertes générées par Cassiopée.

Ce suivi est effectué par les greffes pénitentiaires au moyen de l'échéancier des titres venant à expiration dans l'applicatif Genesis, qui permet l'édition des lettres de relance en fonction des fins de validité des titres de détention. Par ailleurs, le référentiel des pratiques professionnelles des greffes pénitentiaires (cf. 6.3. « La fin de validité des titres ») rappelle la procédure d'alerte à suivre.

Ce délai d'alerte -tout à fait pertinent pour éviter les détentions arbitraires - est insuffisant pour organiser un débat contradictoire de prolongation de détention et ne permet donc pas au magistrat instructeur de remédier à une éventuelle omission. Un délai de quinze jours constitue un minimum compte tenu des règles de computation des délais de convocation prévus par la loi et plusieurs interlocuteurs de la mission ont proposé de l'allonger à un mois, ce qui correspond d'ailleurs au délai de saisine convenu entre le pôle anti-terrorisme et le service des juges des libertés et de la détention du TJ de Paris.

L'IGJ recommandait également, dans son rapport de 2021 sur la gestion et le suivi de la détention provisoire en matière de terrorisme, d'allonger à au moins quinze jours le délai d'alerte à l'approche de l'échéance du titre de détention. Cette recommandation susceptible d'être mise en œuvre par simple paramétrage de l'outil informatique, ne semble pas l'avoir été.

Recommandation n° 13. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : modifier la circulaire du 24 avril 2015 en ce sens qu'en l'absence d'instructions particulières reçues de l'autorité judiciaire au moins quinze jours avant l'expiration du titre de détention, le greffe de l'établissement pénitentiaire d'incarcération doit alerter le juge d'instruction de cette échéance ou, après ordonnance de mise en accusation, le procureur de la République.

L'instruction du 24 avril 2015 rappelle également l'importance qu'il convient d'attacher à la transmission et à la vérification de la bonne réception des déclarations et document destinés à l'autorité judiciaire, en particulier les demandes de mise en liberté ou de saisine directe de la chambre de l'instruction. Ces demandes doivent être transmises *sans délai*, c'est-à-dire le jour même où le premier jour ouvrable suivant, par le moyen d'imprimés prévus à cet effet et selon des modalités fixées par la note¹²¹.

Une nouvelle note du DAP du 25 mars 2021 relative au *traitement par les greffes pénitentiaires des déclarations portant sur le contentieux de la détention provisoire transmises à l'autorité judiciaire* et faisant suite à plusieurs incidents dans ce domaine ayant mis en évidence des manœuvres employées par certains détenus pour obtenir leur mise en liberté¹²², rappelle la nécessaire rigueur dont le greffe de l'établissement pénitentiaire doit faire preuve dans le recueil, tant des déclarations de demande de mise en liberté que des renoncations postérieures au bénéfice de ces demandes.

Lors de son entretien avec la mission, la DAP a fait part de difficultés parfois rencontrées par ses agents dans l'identification de leurs interlocuteurs et des boîtes mël structurelles, en l'absence de mise à jour de l'annuaire des services judiciaires. Ce problème fait écho à la recommandation n°14 du rapport d'évaluation du fonctionnement des greffes pénitentiaires établi par l'IGJ en décembre 2022, que la présente mission réitère dans la mesure où elle n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation n° 14. À l'attention de la direction des services judiciaires, en lien avec le secrétariat général : créer un annuaire national des adresses structurelles au sein des juridictions en prévoyant son actualisation régulière.

La DAP évoquait aussi les difficultés pour le greffe pénitentiaire, malgré les relances effectuées auprès de certaines juridictions, à obtenir retour du bordereau valant accusé de réception des demandes transmises. Elle indiquait vouloir s'inscrire dans une dématérialisation de toutes les transmissions vers les juridictions, voies de recours comme demandes de mise en liberté¹²³, l'objectif étant d'intégrer ces transmissions à Genesis pour permettre une reprise de nombreuses données et sécuriser les procédures. Cette dématérialisation est d'ores et déjà menée à titre expérimental auprès de trois établissements pénitentiaires¹²⁴.

¹²¹ Transmission par escorte, par lettre recommandée avec accusé de réception, par télécopie ou par voie électronique. Ces deux derniers modes de transmission étant à privilégier pour les procédures encadrées dans des délais extrêmement contraints.

¹²² Par la voie de renoncations à des demandes de mise en liberté insuffisamment formalisées et permettant leur contestation par la suite par le détenu.

¹²³ Actuellement recueillies manuellement sur fiches papier carbonées.

¹²⁴ Les maisons d'arrêt de Béthune, Blois et Grasse sont actuellement identifiées pour l'expérimentation.

3.3 Une politique de formation adaptée à une culture de vigilance partagée entre les greffes judiciaires et pénitentiaires ainsi que les magistrats -siège comme parquet-

Par une note du 4 octobre 2021 intitulée *professionnalisation et reconnaissance des agents des greffes pénitentiaires*, le DAP lançait un programme prioritaire de valorisation des greffes pénitentiaires dénommé « Quali'Greffes ». Cette note rappelait la mise en œuvre depuis 2014 d'un plan antérieur d'amélioration de la qualité des greffes (PAQ Greffe), qui avait notamment permis de créer les référents interrégionaux greffe (RIG), *acteurs essentiels permettant d'apporter un réel soutien aux agents des greffes*.

Ce nouveau plan transversal, destiné à valoriser et à fidéliser les personnels de greffe, qui associe les acteurs de la DAP et de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), vise à répondre aux *problématiques nombreuses et complexes* rencontrées par les greffes pénitentiaires. Cette note rappelle la diversité des origines professionnelles -agents administratifs, personnels de surveillance, contractuels- et donc les différences de niveau de formation des agents des greffes au regard de l'exigence de leurs interlocuteurs en termes de formation et de montée en compétence dans l'accomplissement de missions d'une complexité croissante.

Ce programme Quali'Greffes prévoit la mise à disposition d'outils tels qu'un référentiel des pratiques professionnelles, la refonte du site intranet désormais intitulé « Greffe store », la mise en œuvre d'une foire aux questions (FAQ) juridique, la restitution annuelle des analyses des incidents répertoriés par les greffes pénitentiaires, la réactualisation du guide des greffes et l'édition d'un document intitulé « PRO voies de recours » qui rappelle les principes juridiques applicables dans la gestion et le traitement des déclarations portant sur le contentieux de la détention provisoire.

Lors de son entretien avec la mission, la DAP indiquait que la formation de ces agents, allant d'une semaine à quatre mois, était nettement moins qualitative que celle d'une durée de dix-huit mois dispensée aux greffiers des services judiciaires. Elle précisait que la mise en œuvre du plan Quali'Greffes était l'occasion de renforcer la formation des personnels de greffe pénitentiaire sur la maîtrise des dispositifs d'alerte concernant l'échéance des titres de détention.

Elle souhaite par ailleurs accentuer le lien avec la DSJ, notamment par l'organisation de stages en immersion d'un greffier pénitentiaire en TJ et réciproquement, un travail important ayant été d'ores et déjà engagé entre l'ENAP et l'École nationale des greffes (ENG)¹²⁵ pour ouvrir des places aux publics de l'autre école dans les formations dispensées.

¹²⁵ Un partenariat d'échanges de formation ENAP-ENG a été instauré depuis la création de Quali'Greffes et s'est renforcé au fil des années, l'ENAP intervenant à de nombreuses reprises dans le cadre de la formation des greffiers des services judiciaires.

Seule une cour d'appel consultée par la mission a fait état de l'organisation en son sein de stages au bénéfice de personnels des greffes pénitentiaires. Cette bonne pratique mériterait d'être développée.

La DAP propose l'élaboration d'une note conjointe DAP-DSJ afin de présenter le dispositif de partenariat de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) avec la cour d'appel de Paris et d'inciter à la mise en œuvre de projets locaux similaires, qui se concrétisent notamment par des visites interservices, regroupements fonctionnels, formations communes, débats cafés, renforcement des commissions de l'exécution et de l'application des peines (COMEX) avec des thématiques communes.

La DAP relève enfin que le rapport de l'IGJ concernant le fonctionnement des services des greffes pénitentiaires publié sur l'Intranet en février 2023, comme le rapport *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question* rendu par la Cour des comptes le 5 octobre 2023 font état des difficultés des greffes pénitentiaires et du *turn-over* fragilisant ces services.

Elle considère dans ce cadre que les COMEX¹²⁶ et les conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération (CRAPS) constituent des instances d'échanges adaptées, durant lesquelles les circuits de communication entre l'autorité judiciaire et l'établissement pénitentiaire peuvent être clarifiés voire renforcés.

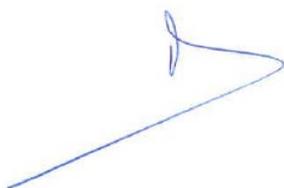
La mission rappelle que les directeurs des greffes des établissements pénitentiaires sont membres de droit des COMEX alors que la pratique semble l'oublier la plupart du temps.

¹²⁶ Article D.48-5-4 du CPP.

Elle suggère d'explorer la voie de la création d'une commission *ad hoc* qui réunirait les autorités judiciaires et les responsables pénitentiaires locaux et régionaux autour de la problématique de la détention provisoire, sur le modèle de la COMEX. Cette commission permettrait de développer, outre des échanges techniques, une réflexion sur l'organisation de formations conjointes.

A Paris, le 20 mars 2024

Mme Sylvie MOISSON
Inspectrice générale
de la justice

A blue ink signature consisting of a long horizontal line that curves upwards at the end, with a small loop above the curve.

Responsable de la
mission

M. Charles DUCHAINE
Inspecteur général de la
justice

A blue ink signature with a large, stylized initial 'C' and a long horizontal line extending to the right.

Membre de la mission

Mme Cécile CAPEAU
Inspectrice générale de la
justice

A blue ink signature with a large, stylized initial 'C' and a long horizontal line extending to the right.

Membre de la mission