

Présentation du groupe de travail « procédure numérique »



Représentants de l'administration :

Ministère de l'Intérieur

- M. le DGPN, E. MORVAN
- CG J. DEFER et CP F. MERCIER
CD S. CHERBONNIER
(conseillers DGPN)
- CG C. FICHOT (STSI²)
- CD Y. GALLOT (DCSP)
- CD F. TRANNOY (DCPJ)
- Cne CHEVENEMENT (PP)
- G^{al} JP. LECOUFFE (DGGN - SPJ)

Ministère de la Justice

- S. HARDOUIN, SG Adjoint
- S. GALLOIS, ISJ

Une dématérialisation annoncée pour 2020 dont les modalités restent à définir... sous une surveillance étroite

Une réunion présidée par M. le DGPN, qui s'est déroulée le 19 mars dernier, a permis de communiquer à l'ensemble de la parité syndicale l'état d'avancement à ce jour du chantier de la dématérialisation de la procédure pénale, à travers les travaux de préfiguration du groupe de travail commun Ministère de l'Intérieur/Ministère de la Justice concernant l'élaboration de la « procédure pénale numérique ».

Nous tenons à vous communiquer notre analyse de ce sujet avant d'évoquer les pistes actuellement examinées par ce groupe de préfiguration pour aboutir à une dématérialisation de la procédure pénale

Les avantages que peuvent procurer aux justiciables une dématérialisation complète de la procédure pénale sont clairement identifiés en termes d'accessibilité au service public de la justice (améliorée par la possibilité de déposer une plainte en ligne), de rapidité des échanges avec les victimes (via la transmission des pièces complémentaires nécessaires par courriel) et d'efficacité dans le suivi des affaires pénales (efficacité permise par la consultation de l'état d'avancement du dossier sur internet au lieu d'échanges formels et imposés de courriers postaux informant notamment des décisions de classement sans suite).

Cependant, cette satisfaction des légitimes besoins de justiciables ne peut se concevoir sans que le premier maillon institutionnel de la chaîne pénale, à savoir tout service d'investigations, ne soit totalement impliqué dans la construction de cette « nouvelle procédure numérique » qui tiendrait enfin compte des attentes des enquêteurs.

Les services de Police et de Gendarmerie, qui sont et demeureront le 1^{er} contact dans le cadre d'un processus pénal avec la population, victimes comme auteurs d'infractions, doivent au préalable avoir adopté la culture numérique pour participer à la dématérialisation de la procédure pénale qui fait l'objet encore actuellement d'un « traitement papier » généralisé, depuis la plainte jusqu'au jugement, en passant par les phases d'enquête et de poursuites.

Au sein des services d'investigations, toutes administrations confondues, le processus d'une enquête est fondamentalement identique ; peu importent les pratiques différenciées de traitement comme les modalités diverses d'initiation de la procédure (dénonciation, signalement, plainte, constatation d'infraction), chaque service enquêteur travaille finalement d'une manière identique :

les procédures sont constituées d'éléments d'information entrés en bases de données informatiques restitués ultérieurement sous forme de procès-verbaux imprimés.

Etat des lieux

Ainsi, au stade de l'enquête, la **procédure est « nativement dématérialisée »** depuis une vingtaine d'années, avec l'avènement de l'ère informatique à la fin des années 1990.

La culture numérique est donc aujourd'hui un acquis préexistant pour les services de Police et de Gendarmerie, comme pour les Douanes, les Polices municipales ou tout autre service participant à la constatation d'infractions (URSSAF, inspection du travail etc.).

La plus parfaite illustration de cette réalité d'un prérequis numérique existant au sein des forces de sécurité est à observer au sein d'un domaine contentieux spécifique : la procédure contraventionnelle, qui est désormais intégralement dématérialisée depuis la constatation de l'infraction jusqu'au traitement de la contestation par le ministère public.

Outre l'atypique traitement automatisé des 15 millions d'infractions relevées annuellement à partir des radars (pour les infractions d'excès de vitesse ou de franchissement de feux rouges / de passages à niveau), l'exemple des verbalisations électroniques mises en place avec succès ces dernières années démontre que la « procédure numérique » peut être complètement efficiente jusqu'au jugement.

Le système de verbalisation par PVE aboutit à constater tous les ans une vingtaine de millions d'infractions commises sur voie publique à partir d'outils mobiles (PDA, tablette) ou depuis son ordinateur de retour au service.

Le système dématérialisé permet en l'espèce, en intégrant des signatures électroniques, de ne transmettre que des données numérisées qui génèrent automatiquement la production de procès-verbaux, leurs envois aux contrevenants, et enfin de procéder au traitement informatique automatisé des suites données :

- soit l'extinction de l'action publique par le paiement de l'amende encourue (depuis le portail du Trésor Public sur internet ou par réception de chèque) suivi de l'envoi informatique au SNPC pour les retraits de points le cas échéant ;
- soit tout type de contestation automatiquement adressée au Parquet compétent.

Ainsi, **la faisabilité de la dématérialisation est aujourd'hui à la fois parfaitement établie et juridiquement sécurisée.**

Pour autant, ce constat n'a pas jusqu'à présent abouti à expérimenter une dématérialisation globale de la phase d'enquête de la procédure pénale délictuelle ou criminelle.

Les seuls cas d'expérimentation recensés sont anecdotiques au regard des enjeux d'une procédure numérique complète.

En effet, à l'exception de certaines expériences locales résultant d'initiatives individuelles de Procureurs férés d'informatique et conscients des enjeux de la modernisation des modes de fonctionnement judiciaires, de rares tentatives officielles en la matière ont été commanditées par le seul ministère de la Justice.

Elles furent globalement mal accueillies par les services d'investigations non seulement en raison du caractère unilatéral d'une démarche pensée et imposée par le ministère de la Justice mais surtout du fait de la conception restrictive qui a prévalu pour mettre en œuvre ces tests en retenant des modes de dématérialisation défavorablement considérés par les enquêteurs.

C'est ainsi que les sites pilotes expérimentaux ont pu percevoir ces débuts de dématérialisation comme n'intéressant que l'archivage judiciaire et de peu d'intérêt pour un service d'enquête (notamment en se cantonnant à de la seule numérisation de procédures pour des faits simples contre X ne donnant pas lieu à actes d'enquête) ou comme une charge supplémentaire imposée par la Justice (effectuer des transmissions de PV non signés, tels qu'intégrés dans les bases de données, en plus de la transmission papier habituelle).

Les expérimentations menées ont parfois été dévoyées en conduisant à une intrusion larvée pour obtenir davantage d'emprise du Parquet sur la direction de l'enquête ; en effet, outre les expérimentations légitimes de billets de garde à vue par mail, les demandes d'échanges par courriel hors tout contrôle hiérarchique se sont multipliées, au prétexte d'alléger la permanence téléphonique du Parquet.

Les demandes de compte-rendu d'audition ou d'état d'avancement de dossier par courriel ont d'ailleurs été unanimement décriées comme étant une contrainte supplémentaire induite et un moyen détourné de diriger l'enquête plutôt que de la contrôler.

De telles expérimentations isolées, qui ont été conduites sans réel pilotage centralisé et sans associer le ministère de l'Intérieur et qui n'ont pas pris en compte les besoins ou les aspirations des effectifs de la sécurité intérieure, ne pouvaient avoir que des résultats des plus limités, loin d'atteindre l'adhésion recherchée de tous les acteurs.

L'état des lieux de la filière d'investigation au sein de la Police et de la Gendarmerie est pourtant aujourd'hui suffisamment inquiétant pour que la Justice ne cherche pas à décider unilatéralement de révolutionner les pratiques en ne tenant compte que du seul bénéfice à escompter pour l'institution judiciaire.

Enjeux de la dématérialisation et besoins des enquêteurs

Alors que la procédure pénale actuelle s'apparente désormais pour les officiers de police judiciaire à un empilement de textes illisibles qui imposent toujours davantage de contraintes de pur formalisme au détriment du travail d'enquête et alors que notre système mêlant inquisitoire et accusatoire en ne conservant que le pire des deux est devenu un réel refouloir aux vocations pour l'investigation, un projet de dématérialisation ne peut se concevoir au stade de la phase d'enquête qu'avec le consentement des effectifs concernés qui y trouveraient un intérêt opérationnel centré sur l'objectif de retrouver du temps d'enquête et non de faciliter l'exécution de « tâches de greffe » fussent-elles dématérialisées.

Des travaux qui se conformeraient à cet objectif de satisfaction des attentes des « procéduriers » permettraient de parvenir à une réforme acceptée et qui serait susceptible d'inciter à renouer avec le travail d'investigation et de mettre un terme à la désertification de la filière.

Bien que les précédentes initiatives en matière d'expérimentation de dématérialisation de la procédure nous semblent s'être révélées peu concluantes du fait de l'insuffisance de collaboration prévue avec le ministère de l'Intérieur, le rapport sur la transformation numérique de la procédure commandé par la Garde des Sceaux paru en début d'année s'est malheureusement inscrit dans cette même logique peu collaborative en consacrant une démarche focalisée exclusivement sur les besoins de l'institution judiciaire sans trop de considération pour le travail d'enquête.

Sur les 32 pages du rapport, seuls 2 paragraphes concernent les services d'enquête.

Le premier évoque presque accessoirement le nouveau dispositif à construire dans un partenariat étroit entre les ministères de la Justice et de l'Intérieur pour aboutir à une « procédure numérique adaptée aux organisations et processus des services d'enquête comme des juridictions et des avocats », tandis que le second précise de manière impérative que « le pilotage du dispositif et son contrôle relève de la seule autorité judiciaire et du ministère de la Justice ».

La situation semble désormais laisser espérer des développements plus favorables à la réussite d'une dématérialisation de la phase d'enquête que le rapport Beynet-Casas ne le laissait supposer.

Mise en place d'un groupe commun MI-MJ

Le groupe de travail sur la procédure numérique instauré en début d'année, associant pleinement les deux ministères avec des spécialistes (policiers, gendarmes et magistrats) du traitement de l'investigation devrait enfin pouvoir conduire à un travail de préfiguration tenant compte des besoins de chaque acteur, y compris en étudiant des solutions numériques favorables aux forces de la sécurité intérieure qui nécessiteraient de faire évoluer le CPP.

Le succès d'une dématérialisation de la phase d'enquête nous paraît conditionnée à la satisfaction de plusieurs besoins impératifs tant relatifs à la conception de cette réforme numérique qu'aux moyens techniques à envisager.

Ainsi :

◆ La préservation des périmètres des deux institutions Justice/Intérieur est impérative

Il ne serait pas acceptable ni accepté que le système informatique à construire se fasse sur le fondement d'une alimentation au fil de l'eau, en temps réel, avec un accès permanent de la Justice aux données de l'Intérieur, dès qu'elles seraient entrées par les enquêteurs. Ceci équivaldrait non seulement à nier la nécessité d'un contrôle qualité hiérarchique avant la transmission finale à la Justice mais surtout à rendre possible un contrôle permanent et en direct des OPJ et APJ par le Parquet, dont le rôle doit se concentrer sur la direction de l'enquête.

◆ la conduite du chantier de la procédure numérique doit être conçue en association avec le chantier actuellement en cours de simplification de la procédure pénale, afin que les solutions retenues d'allègement des contraintes procédurales, concernant en particulier les lourdeurs du formalisme, puissent être intégrées harmonieusement à la construction d'une dématérialisation qui n'a jusqu'à présent que trop envisagé la simple numérisation de la production papier.

Les possibilités de procéder dans un avenir proche à de l'ajout d'oralité de manière générique en procédure ne sont plus écartées : le groupe de travail sur la procédure numérique ne semble plus écarter d'emblée certaines évolutions escomptées par les enquêteurs telles que :

- la faisabilité de réaliser les constatations ou les descriptions de lieux de perquisition par le biais de vidéos ;
- la fin de la retranscription intégrale des auditions filmées par les OPJ ou APJ serait également à étudier, en laissant le soin aux OPJ de se limiter à un bref compte-rendu tandis que la retranscription pourrait être une tâche dédiée à d'autres personnels (pools de secrétariat par exemple);
- de nouvelles modalités de constitution et de gestion des scellés etc.

◆ Le déploiement d'un nouveau Logiciel de Rédaction de Procédure.

Il s'agit d'un préalable indispensable que de doter les forces de sécurité d'un outil logiciel adapté aux exigences du tout numérique pour parvenir à dématérialiser la phase d'enquête.

L'arrivée prochaine d'un nouveau logiciel remplaçant le LRP PN a été annoncée ces deux dernières années dans l'optique de parvenir à une convergence des fonctionnalités des logiciels utilisés par policiers et gendarmes.

Ce nouveau logiciel, dénommé SCRIBE, est toujours en cours de construction en dépit d'une programmation de déploiement rapide : les difficultés technico-budgétaires rencontrées par la DGPN ont repoussé l'échéance de la mise en service et les utilisations des premiers modules du logiciel (hors modules de garde à vue) sont prévues en cours d'année 2019.

La mise à disposition de ce logiciel est aujourd'hui le principal écueil à surmonter pour pouvoir initier une réforme de dématérialisation des actes établis par les services de Police et de Gendarmerie.

◆ La problématique des réseaux informatiques

Le déploiement du logiciel SCRIBE n'est pas la seule difficulté d'ordre technique au sein du ministère de l'Intérieur.

En effet, la qualité et le débit autorisés par les réseaux informatiques actuels sont notoirement insuffisants.

La saturation régulière des réseaux qui oblige à travailler sur le logiciel de rédaction de procédure en mode déconnecté est une réalité qui mettra à l'épreuve tout objectif de procédure numérique (fondée sur l'alimentation automatique de puits de données par un outil réseau*), comme l'impossibilité de transmettre par courriel ne serait-ce qu'une image d'une capacité supérieure à 3 Mo (mégaoctets) fait aujourd'hui obstacle à l'amélioration de la communication institutionnelle par le biais des échanges de courriels.

Nos préconisations

Pour améliorer l'acceptabilité du nouveau modèle envisagé de dématérialisation au stade de l'enquête :

- penser une procédure numérique évolutive et non figée « à droit constant » ;
- envisager une réforme réellement pilotée de manière commune MI/MJ en associant réellement les enquêteurs amenés à exprimer leurs attentes et leurs besoins.

Pour concrétiser cette conception de procédure numérique :

- Déployer rapidement un logiciel de rédaction de procédure intégrant les fonctionnalités nécessaires à une dématérialisation complète, avec la fourniture de l'ensemble des accessoires indispensables (scanners de numérisation des documents papier pour les enquêteurs) ;
- renforcer les réseaux informatiques du ministère de l'Intérieur.

*Pour connaître la construction informatique envisagée pour la dématérialisation de la procédure



En conclusion sur la présentation de la dématérialisation de la procédure :

La démarche du « groupe commun de préfiguration » nous a paru assez louable en ce que l'objectif affiché est de recentrer chaque acteur sur son cœur de métier.

La méthode retenue est innovante : une démarche interministérielle qui ne doit pas provoquer de quelconque alourdissement de la charge de chaque acteur, en tenant compte de toutes les composantes métier et conduisant à un processus unique pour tous types de dossiers.

Pour autant, les évolutions envisagées nous semblent actuellement largement optimistes quant aux délais de concrétisation annoncés alors que le nouveau LRP SCRIBE n'a pas vu le jour et que l'état du réseau informatique de chaque ministère reste sous-dimensionné.

Ce qui est aujourd'hui prévu :

Déploiement d'une 1^{ère} version partielle de SCRIBE dès 2018 (hors modules relatifs à la GAV)

- avec une livraison pour des sites pilotes à l'été 2018 (2 CSP des départements 78 et 91);

- déploiement généralisé de la version 2 programmé fin 2019/début 2020;

Études de faisabilité de mesures de simplification à incorporer dans cette réforme de « procédure numérique » (oralité en procédure, constatations par vidéo etc);

Disparition du registre de GAV (avec un registre numérique alimenté automatiquement via les PV rédigés)

1^{ère} dématérialisation procédurale prévue pour 2020 (alimentation de « puits de données » distincts Ministère de l'Intérieur/Ministère de la Justice dont chacun conserve la maîtrise des données et de leur échange).

Mais surtout, **en dépit des assurances verbales formulées lors de la réunion quant à l'absence d'accès direct du magistrat aux procédures en cours et à la préservation du contrôle qualité et de gestion de portefeuille de dossiers par la hiérarchie policière, des inquiétudes persistent** : il est ainsi prévu une alimentation automatique de la base de données « Justice » dès la constatation d'un fait (prise de plainte, constatation, saisine etc) afin de signaler immédiatement tout acte délinquant au Parquet, faisant fi de tout filtre hiérarchique dans la transmission d'informations et « **quitte à ce qu'un greffier donne des instructions sur la conduite à tenir en cas d'indisponibilité du magistrat du Parquet** » (citation du SGA du ministère de la Justice!)

Vous vous doutez qu'il s'agit d'une solution totalement inacceptable et vous pouvez compter sur notre vigilance à ne pas laisser de tels concepts se développer !