

LA DURÉE DE L'ENQUÊTE

Ludivine RICHEFEU

*Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, CY Cergy Paris Université,
membre de l'AFDP*

La question de la durée de l'enquête pénale a longtemps été un non-sujet, que seule l'enquête de flagrance connaissait. Jusqu'à très récemment, seule cette dernière avait la particularité d'être limitée dans le temps – à 16 jours maximum¹, en raison de son caractère coercitif. Afin de mettre un terme aux « enquêtes éternelles », la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a encadré l'enquête préliminaire dans le temps. Cette évolution constitue-t-elle pour autant une révolution ? Était-elle nécessaire ? Peut-elle être efficiente ?

Un regard porté vers l'ailleurs montre que le droit français fait ici figure d'exception. Beaucoup de pays voisins ne connaissent en effet qu'un seul cadre d'enquête², lequel est rarement limité dans sa durée³. Pourquoi, dès lors, la loi « Confiance » a-t-elle encadré la durée de l'enquête préliminaire ? La durée excessive de ces enquêtes est la justification avancée par l'étude d'impact de la loi « Confiance ». Pourtant, parmi tous

1. La durée de l'enquête de flagrance est de huit jours, avec une prolongation possible par le procureur de la République pour une même durée de huit jours « lorsque des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité pour un crime ou un délit puni d'une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement ne peuvent être différées ». Le rapport rendu à l'issue des États généraux de la Justice (juillet 2022) a proposé que la durée initiale de l'enquête de flagrance soit de 16 jours pour les infractions punies d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans : États généraux de la justice, *Rapport sur la simplification de la procédure pénale*, 7 mars 2022, p. 26.
2. Pauline Le Monnier de Gouville, « [Le point sur...] Réflexions sur le contrôle des actes d'investigation par le juge des libertés et de la détention », *Lexbase Pénal*, n° 50, juin 2022.
3. Aucun délai n'est ainsi fixé par la loi au Royaume-Uni, en Allemagne ou aux Pays-Bas. Le droit espagnol prévoit quant à lui un délai de six mois pour les investigations du Ministère public, sans que le non-respect de ce délai soit sanctionné : « Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans les institutions judiciaires », p. 60. Il en est toutefois différemment du droit italien qui prévoit une durée maximale de dix-huit mois pour les infractions de droit commun, et de deux ans pour certaines infractions énumérées, par tranches successives de six mois qui doivent à chaque fois être autorisées par le juge des enquêtes préliminaires : articles 405 et suivants du Code de procédure pénale italien ; Kevin Mariat, « La durée des enquêtes préliminaires, la commission Mattei et le droit comparé », *Dalloz*, 2021, p. 707.

La Revue du Centre Michel de L'Hospital, n° 27, 2024.
DOI : 10.52497/revue-cmh.1680

les chiffres et statistiques qu'elle contient, cette étude révèle que 3,2 % des enquêtes préliminaires se sont poursuivies en 2020 au-delà de trois ans, un chiffre à prendre avec précaution en raison de la pandémie, d'autant plus qu'en 2019, cette statistique avoisinait 1,5 %⁴. « 3,2 % seulement ! » aurait-on envie de commenter, si la faible statistique ne cachait pas la masse des affaires, puisque près de 63 000 enquêtes de police et de gendarmerie étaient concernées en 2020. 63 000 « seulement », une nouvelle fois, sur les trois millions d'enquêtes préliminaires en cours dans l'ensemble des services d'enquête⁵. Ces chiffres pourraient faire douter de l'utilité d'un encadrement dans sa durée de l'enquête préliminaire. Pourtant, plusieurs raisons ont pu le justifier. Déjà, l'enquête préliminaire n'est plus seulement un cadre d'enquête où la contrainte est « acceptée », ce qui justifiait pourtant son absence d'encadrement temporel. Un « cadre d'enquête coercitif⁶ », une dose de contrainte, donc, a en effet été ajouté à l'enquête préliminaire par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 pour les infractions liées à la criminalité organisée⁷ et, plus tard, un renforcement des prérogatives du ministère public a été apporté à ce même cadre⁸. Ensuite, l'enquête préliminaire prive l'intéressé des « garanties procédurales les plus élémentaires⁹ » : la loi « Confiance » a certes remédié dans une certaine mesure à l'absence de contradictoire, mais l'intéressé peut n'être jamais mis en cause ni pouvoir réclamer une décision de classement sans suite ou de poursuites dans cette procédure qui pouvait jusqu'à récemment s'éterniser. Enfin, bien sûr, la longueur des enquêtes préliminaires risquait de s'inscrire en violation de l'article 6 § 1¹⁰, lequel, consacrant le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, s'étend à l'ensemble de la procédure pénale¹¹ et donc à la phase préalable au jugement que constituent les enquêtes¹².

-
4. Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans les institutions judiciaires, p. 64 ; Julien Goldszlagier, « Durée maximale des enquêtes préliminaires : de la lenteur à l'arrêt ? », *Dalloz Actualité*, 27 mai 2021.
 5. Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans les institutions judiciaires, p. 67.
 6. Serge Guinchard, Jacques Buisson, *Procédure pénale*, 15^e éd., Paris, LexisNexis, coll. « Manuel », 2022, n° 1039, 1620 p.
 7. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ; désormais, l'autorité judiciaire a le pouvoir d'autoriser et de contrôler l'emploi de la contrainte : articles 706-80 et suivants du Code de procédure pénale.
 8. Par les lois 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation, 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 et n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice. Voir : Frédéric Nguyen, « [Focus] Les 20 ans de la loi du 15 juin 2000 – Le juge des libertés et de la détention : à la recherche du sens perdu », *Lexbase Pénal*, n° 28, juin 2020 ; Serge Guinchard, Jacques Buisson, *Procédure pénale*, 15^e éd., Paris, LexisNexis, coll. « Manuel », 2022, n° 1039, 1620 p.
 9. Stéphane Detraz, « Les habits neufs de l'enquête préliminaire », *Gazette du Palais*, n° 6, 2022, p. 65, GPL43206.
 10. Le risque est d'ailleurs loin d'être hypothétique : v. récemment, Cour EDH, 12 mai 2022, *Tabouret c. France*, n° 43078/15.
 11. Cour EDH, 28 juin 1978, *König c. Allemagne*, n° 6232/73, § 98.
 12. Cour EDH, 22 juin 1972, *Ringelsen c. Autriche*, n° 2614/65.

Une évolution devait donc être pensée ; la loi « Confiance » l'a réalisée en introduisant une durée maximale à l'enquête préliminaire : deux ans pour les infractions de droit commun à compter du « premier acte de l'enquête¹³ », avec une prolongation possible d'un an sur décision écrite et motivée du procureur ; trois ans, avec une prolongation possible de deux ans¹⁴ pour les infractions de criminalité organisée et de terrorisme qui bénéficient, en raison de leur complexité, d'un délai d'enquête bien plus long. Le délai de trois ans ou de cinq ans épuisé, la seule voie possible lorsque l'affaire n'est pas en état d'être jugée est alors celle de l'instruction.

Ce nouvel encadrement conduit à envisager une analyse critique du dispositif. Car en effet, celui-ci comporte des flous – quel est le contenu de la motivation du procureur qui prolongera l'enquête, par exemple ? –, des dérogations (le délai de cinq ans en matière de criminalité organisée n'en est qu'un exemple) et des insuffisances qui interrogent. La loi « Confiance » semble avoir créé un encadrement en trompe-l'œil, bien incapable, tel qu'il est pensé, d'apporter une réelle amélioration aux enquêtes préliminaires. Il est ainsi possible que le législateur se soit trompé de cible en adoptant un encadrement illusoire (I) et inadéquat (II).

I. Un encadrement illusoire

L'encadrement entrepris apparaît illusoire en raison de ses insuffisances, des dérogations fortes qu'il contient, et des flous entretenus par le texte.

Premièrement, les insuffisances du texte sont manifestes. La durée introduite par la loi « Confiance » ne concerne en effet que le temps des investigations : il n'embrasse pas celui de la réponse pénale. L'article 75-3 alinéa 3 du Code de procédure pénale est clair sur ce point : la contrainte de durée pèse uniquement sur les enquêteurs, qui doivent clôturer leurs investigations et transmettre « avant l'expiration » du délai imposé par la loi l'ensemble des éléments de la procédure au procureur de la République¹⁵. La limitation de la durée de l'enquête préliminaire ne signifie donc pas qu'une réponse pénale sera apportée avant l'expiration des délais¹⁶. Bien au contraire, le parquet pourra réfléchir aux suites à donner, à l'issue de la transmission des éléments d'enquête. Ce temps de réflexion n'est par ailleurs pas limité par le texte ! Cette insuffisance conduit *de facto* à extraire des délais le temps de la réponse pénale et par conséquent à allonger le temps de la réponse pénale pour le justiciable.

13. Article 75-3 alinéa 1 du Code de procédure pénale.

14. *Ibid.*

15. Article 75-3 alinéa 3 du Code de procédure pénale ; application de l'article 19 du Code de procédure pénale.

16. Cédric Porteron, « La nouvelle enquête préliminaire ou l'art de donner et retenir », *Les Petites affiches*, n° 9, 2022, p. 35 ; Stéphane Detraz, « Les habits neufs de l'enquête préliminaire », *Gazette du Palais*, n° 6, 2022, p. 65, GPL43206.

L'encadrement issu de la loi « Confiance » est illusoire en raison, deuxièmement, des nombreuses dérogations apportées par le texte. Le domaine de la limitation de durée révèle par exemple le caractère timoré de la réforme. L'on peut ainsi s'étonner que les infractions criminelles soient également concernées par le texte et puissent donc faire l'objet d'une enquête préliminaire de cinq années, alors même que l'article 79 du Code de procédure pénale rend obligatoire le recours à une instruction préparatoire en matière de crime¹⁷. Il y a donc un paradoxe évident à permettre la diminution de la durée de l'enquête et, dans le même temps, la mise en œuvre d'enquêtes préliminaires pour une durée de cinq ans dans des matières où l'instruction est pourtant requise. Plus encore, la durée de l'enquête peut être prolongée à travers les règles de computation de délai instaurées par la loi. Par exemple, le délai de l'enquête est suspendu en cas de classement sans suite. Lorsqu'une enquête classée sans suite sera réouverte sur décision du procureur de la République, le délai pendant lequel elle a été interrompue ne sera donc pas pris en compte. Mais la dérogation la plus intéressante concerne la sanction introduite par la loi « Confiance » en cas de non-respect de la limitation de durée. L'article 78-3 précise ainsi que :

[T]out acte d'enquête intervenant après l'expiration de ces délais est nul.

Il ne faut pas se réjouir trop vite de cette sanction, car le texte contient une exception qui « pourrait rendre la règle bien vaine¹⁸ » : la nullité est encourue « sauf », précise le texte :

S'il concerne une personne qui a été mise en cause au cours de la procédure, au sens de l'article 75-2 [soit une personne à l'encontre de laquelle il existe des indices faisant présumer qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction], depuis moins de deux ans ou, en cas de prolongation, de trois ans¹⁹.

Autrement dit, l'ajout de cette préposition (« sauf ») est d'une grande conséquence, puisqu'il permet purement et simplement d'allonger la durée de l'enquête au-delà des deux ou trois années prévues. Une perquisition intervenue deux ans et trois mois après le début d'enquête ne sera donc pas nulle si l'intéressé a été mis en cause moins de deux ans auparavant. Le « curseur²⁰ » de la nullité est ainsi déplacé : ce n'est plus la date du début de l'enquête, mais celle de la mise en cause de l'intéressé qui fait en quelque sorte courir le délai. Cela est d'autant plus grave qu'aucun délai butoir n'a été instauré par le texte, contrairement à ce qui a été entrepris dans un autre domaine

17. Emmanuel Daoud, Julie Bolo-Jolly, Agathe Quinio, Baptist Agostini-Croce, Antonin Gravelin-Rodriguez, « Loi pour la confiance dans l'institution judiciaire : dispositions relatives aux grands principes de procédure pénale », *Dalloz Actualité*, 2 févr. 2022.

18. *Ibid.*

19. Article 75-3 alinéa 3.

20. Cédric Porteron, « La nouvelle enquête préliminaire ou l'art de donner et retenir », *op. cit.*

tel que celui de la prescription des infractions dissimulées ou occultes²¹. Le texte prévoit ainsi des dérogations qui viennent allonger la durée de l'enquête au-delà des délais instaurés par la loi, et rendre par conséquent cet encadrement purement illusoire.

Les flous entretenus par le texte, troisièmement, le démontrent encore, en venant accentuer le coup porté à l'efficacité de cet encadrement. Une nouvelle fois, les exemples sont nombreux. Le plus percutant²² concerne certainement les conditions de prolongation du délai de l'enquête (d'un an en droit commun, et de deux ans en matière de criminalité organisée). L'article 75-3, alinéa 2, du Code de procédure pénale prévoit que cette prolongation doit être autorisée de manière écrite et motivée par le procureur de la République, mais n'apporte aucune précision sur le contenu de cette motivation. S'agira-t-il d'un simple formulaire dont le parquet devra cocher les cases ou d'une véritable motivation, voire d'une justification, fondées sur les éléments démontrant que l'enquête doit nécessairement se poursuivre ? L'éventuelle défaillance des enquêteurs contraindra-t-elle le parquet à refuser la prolongation ? Aucun critère n'est posé par le texte ! Le risque est grand, dès lors, que cette autorisation du procureur se transforme en une condition de pure forme, entraînant une prolongation systématique de l'enquête. Voilà qui démontre encore le caractère illusoire de l'encadrement apporté par la loi « Confiance ».

Les insuffisances, flous et dérogations permis par le texte constituent donc autant d'obstacles qui rendent illusoire l'encadrement de la durée de l'enquête préliminaire. La loi « Confiance » se serait ainsi donc trompée de cible. Mais une autre voie était-elle possible ? Le caractère inadéquat de l'encadrement choisi nous conduit à envisager cette question.

II. Un encadrement inadéquat

L'encadrement entrepris par la loi « Confiance » est inadéquat, comme le démontre d'ailleurs l'assouplissement envisagé à l'occasion du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027, en raison de la complexité des procédures en matière économique et financière pour lesquelles les délais instaurés par

21. L'article 9-1 du Code de procédure pénale déplace le point de départ du délai de prescription de l'infraction occulte ou dissimulée du jour où l'infraction a été commise « au jour où l'infraction est apparue [...] sans toutefois que le délai de prescription puisse excéder douze années révolues pour les délits et trente années révolues pour les crimes à compter du jour où l'infraction a été commise ».

22. Mais l'on pourrait également relever le flou de l'expression « premier acte d'enquête », employée par le texte, et qui ne constitue rien de moins que le point de départ de la durée de l'enquête : Cédric Porteron, « La nouvelle enquête préliminaire ou l'art de donner et retenir », *op. cit.* ; ou encore le flou de l'expression « mis en cause » qui permet à un acte d'échapper à la nullité s'il est accompli plus de deux ans après le début de l'enquête mais moins de deux ans après la mise en cause de l'intéressé : Stéphane Detraz, « Les habits neufs de l'enquête préliminaire », *op. cit.*

la loi « Confiance » apparaissent irréalistes²³. Par un amendement, le Gouvernement propose ainsi qu'« à titre exceptionnel », le procureur de la République puisse, à l'issue du délai de trois ans prévu par l'article 77-3 alinéa 2 :

Décider de la continuation de l'enquête pendant une durée d'un an, renouvelable une fois par décision écrite motivée versée au dossier de la procédure²⁴.

Afin d'allonger la durée de l'enquête préliminaire, il est encore prévu que le point de départ de la durée de l'enquête ne soit plus constitué du premier acte d'enquête, mais du premier acte « d'audition libre, de garde à vue ou de perquisition d'une personne ». Néanmoins, une nouvelle fois, cet assouplissement semble manquer sa cible. Le fait même de devoir prolonger les délais de l'enquête préliminaire dix-huit mois à peine après leur instauration révèle l'inadéquation manifeste de ce type d'encadrement.

Cette inadéquation est évidente en raison de la nature du problème posé par les enquêtes préliminaires, lequel est moins celui de la durée de ces enquêtes – comme le révèlent les statistiques fournies par l'étude d'impact – que celui du peu de garanties apportées par ce cadre d'enquête. En effet, si le législateur a limité la durée de l'enquête en instaurant des délais, c'est bien parce que cette enquête préliminaire n'apporte pas les garanties procédurales, les droits, similaires à l'information judiciaire²⁵ et qu'en plus de cela, ce type d'enquête pouvait jusqu'à présent s'éterniser. C'est donc le cadre de l'enquête davantage que sa durée qui est en question. À ce titre, l'évolution établie par la loi « Confiance » concernant le renforcement du contradictoire apparaît bien insuffisante, en raison ici aussi des dérogations et tempéraments permis par le texte²⁶. La solution adoptée apparaît donc en l'état quelque peu triviale et aurait pu être soit approfondie, soit complètement différente.

Approfondie, d'abord, de deux manières. Premièrement, le délai instauré de deux ans ou de trois ans avant prolongation apparaît beaucoup trop long, d'autant plus que seules 3,4 % des enquêtes préliminaires de la police nationale durent plus de deux ans et moins de trois ans²⁷. Il aurait été préférable de permettre, non une seule,

23. Sébastien Pellé, « L'assouplissement de l'encadrement de l'enquête préliminaire : quelles pistes pour quelle réforme ? », *Recueil Dalloz*, n° 21, 2023, p. 1112.

24. Amendement présenté par le gouvernement le 5 juin 2023, adopté par le Sénat le 7 juin 2023.

25. À savoir, pour la personne mise en examen, notamment le droit d'accéder au dossier de la procédure (article 114 du Code de procédure pénale) et d'obtenir une copie de ce dernier, d'être entendu par un magistrat, de faire appel des ordonnances juridictionnelles, de solliciter tout acte d'instruction nécessaire à la manifestation de la vérité (article 82-1 du Code de procédure pénale) ou encore de réclamer la clôture de l'information (article 175-1 du Code de procédure pénale) : voir Serge Guinchard, Jacques Buisson, *Procédure pénale*, *op. cit.*, n° 2091.

26. Cédric Porteron, « La nouvelle enquête préliminaire ou l'art de donner et retenir », *op. cit.* ; Stéphane Detraz, « Les habits neufs de l'enquête préliminaire », *op. cit.* ; Haritini Matsopoulou, « Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire – Principales dispositions relatives au procès pénal, des avancées d'une efficacité douteuse », *JCP G*, n° 3, 24 janvier 2022, doct. 114.

27. Chiffres de l'étude d'impact de la loi « Confiance », p. 65.

mais plusieurs prolongations, d'une durée moins longue, mais également d'instaurer un délai bref, de moins d'un an, à l'issue duquel une première prolongation aurait été possible²⁸. Cette solution aurait eu le mérite d'accroître le contrôle du déroulement de l'enquête préliminaire, plusieurs prolongations et donc plusieurs contrôles intervenant au cours de celle-ci, mais également d'accélérer cette enquête grâce au premier et court délai instauré. Néanmoins, un contrôle ne vaut que s'il est effectué par un organe apte, par son indépendance et son impartialité, à assurer cette fonction. On le sait, ce n'est pas le cas du procureur de la République, qui dirige la police judiciaire²⁹. Dès lors, l'instauration de délais à l'enquête préliminaire apparaît non pertinente, quel que soit le cadre adopté.

Cela conduit à envisager une deuxième solution : l'instauration d'un contrôle systématique par un juge du siège, tiers et indépendant à la procédure³⁰, tel que le juge des libertés et de la détention (JLD), pour déterminer si la continuation de l'enquête sous le cadre préliminaire fait obstacle à l'exercice des droits de la défense. L'intervention d'un juge du siège avait déjà été évoquée, mais à titre quelque peu marginal, dans les rapports « Beaume » de 2014³¹ et de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance de la Justice en septembre 2020. L'idée serait ici d'approfondir cette possibilité, en acceptant que l'enjeu ne soit pas tellement celui de la durée de l'enquête, mais de la protection des droits et libertés de l'intéressé³². Le JLD pourrait ainsi contrôler l'enquête préliminaire à l'issue de sa première année, puis tous les ans ensuite (voire dans un délai moins long lorsqu'un acte coercitif a été entrepris, tel qu'une garde à vue ou une perquisition). Il s'agirait pour le JLD d'examiner si la continuation de l'enquête ne porte pas atteinte aux droits et libertés, aux droits de la défense de l'intéressé d'une façon telle que l'enquête devrait quitter le cadre préliminaire pour se poursuivre sous la forme plus protectrice de l'instruction. L'existence d'indices à l'encontre de l'intéressé pourrait également justifier l'ouverture d'une instruction³³. Une telle évolution pourrait s'accompagner d'un renforcement du contrôle des actes d'investigation par le JLD³⁴.

Dans tous les cas, la limitation de la durée de l'enquête préliminaire ne peut faire figure que de placebo. Malgré les difficultés matérielles qu'une telle solution impose, l'instruction devrait être favorisée chaque fois qu'une enquête apparaît longue

28. Voir Kevin Mariat, « La durée des enquêtes préliminaires, la commission Mattei et le droit comparé », *op. cit.*

29. *Ibid.*

30. Pauline Le Monnier de Gouville, « [Le point sur...] Réflexions sur le contrôle des actes d'investigation par le juge des libertés et de la détention », *op. cit.*

31. Jacques Beaume, « Rapport sur la procédure pénale », juillet 2014, p. 40, [En ligne] URL : <http://www.justice.gouv.fr/publication/rap-beaume-2014.pdf>.

32. Voir les Observations du Syndicat de la magistrature devant la Commission relative aux droits de la défense dans l'enquête pénale et au secret professionnel de l'avocat, juillet 2021, p. 19.

33. *Ibid.*

34. Pauline Le Monnier de Gouville, « [Le point sur...] Réflexions sur le contrôle des actes d'investigation par le juge des libertés et de la détention », *op. cit.*

ou complexe, et use de techniques d'enquête attentatoires aux droits³⁵. Car quelles que soient les évolutions apportées à l'enquête préliminaire, cette dernière ne pourra pas être revêtue des garanties qui sont celles de l'instruction, à moins d'uniformiser autant que de renforcer le contrôle du JLD sur l'enquête³⁶. Et c'est bien là que réside toute la difficulté du sujet.

35. À ce titre, nous ne pouvons que souligner l'importance du juge d'instruction mise en exergue par le Rapport des États généraux de la justice, p. 22.

36. Voir sur ce point, les propositions de Pauline Le Monnier de Gouville, « [Le point sur...] Réflexions sur le contrôle des actes d'investigation par le juge des libertés et de la détention », *op. cit.*