



MINISTÈRE DE LA JUSTICE
ET DES LIBERTÉS

DIRECTION
DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES

SOUS-DIRECTION DE LA JUSTICE PÉNALE GÉNÉRALE
Bureau de la politique d'action publique générale

RAPPORT

**GROUPE DE TRAVAIL
RELATIF AU**

FONCTIONNEMENT DU PARQUET

MARS 2012

Table des matières

RAPPORT

I/ Une inflation des missions du parquet qui a justifié des nouveaux modes d'organisation	7
A/ L'impact des principales réformes législatives sur le parquet	7
1-DES COMPETENCES EN MATIERE PENALE EN CONSTANTE EVOLUTION.....	7
a. L'exercice de l'action publique : des pouvoirs accrus	7
b. l'enjeu de la maîtrise du temps au stade du jugement et les nouvelles contraintes liées à l'audience:	10
c. Les difficultés liées à la conduite d'une politique pénale en constante évolution...	11
d. La recherche de l'effectivité de la sanction pénale	15
2. PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET INSTANCES PARTENARIALES: DES MISSIONS AUX CONTOURS IMPRECIS	18
3. UN CHAMP D'INTERVENTION DIVERSIFIE ET COMPLEXE : LES ACTIVITES ADMINISTRATIVES, COMMERCIALES ET CIVILES	19
a. Les attributions civiles : un domaine pluridisciplinaire	20
b. Les compétences commerciales	23
d. Les compétences administratives	25
B/ L'organisation des parquets à moyens constants	26
1/ UNE NOUVELLE GESTION DES MOYENS HUMAINS : L'OPTIMISATION DES STRUCTURES DE FONCTIONNEMENT SPECIALISEES	27
a. l'évolution du service du traitement en temps réel.....	27
b. le bureau des enquêtes.....	30
c. les services spécialisés, les référents	31
2. DES CHOIX CONTRAINTS DE POLITIQUE PENALE.....	32
a-la multiplication des alternatives aux poursuites	32
b. L'orientation des poursuites vers des procédures de jugement rapides : développement de la CRPC.....	32
c. Le développement du recours aux procédures sans comparution de l'auteur des faits: l'ordonnance pénale et la composition pénale	33
d. Le développement exponentiel des COPJ	34
3. LE RECOURS AUX MOYENS TECHNIQUES	35
a. l'application Cassiopée.....	35
b. Le recours à la visioconférence	35
c. Le recours à la numérisation des procédures.....	35
d. La dématérialisation des procédures	37
II/ Les effets pervers induits par une nécessaire adaptation des parquets à l'augmentation de leurs missions	39
A. LA PERTE DE CONTROLE SUR CERTAINES ATTRIBUTIONS	39
a. Par une délégation de la mise en œuvre de l'action publique	39
b. La perte du contrôle de la qualité : l'exemple des services de TTR	42
c. Les difficultés liées à la maîtrise des frais de justice	43
B. UN LIEN DISTENDU AVEC LE GREFFE, LIE A UNE COMMUNICATION PERFECTIBLE	44
C. LA PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION DE L'ACTIVITE : une évaluation de l'activité pénale à parfaire, une évaluation totalement défailante des activités civiles, commerciales et administratives	45

CONCLUSIONS DUGROUPE DE TRAVAIL ET PRECONISATIONS	49
1 La question de l'évaluation de l'activité	52
2 Un objectif incontournable : agir sur les ressources humaines et les moyens techniques	52
3 La nécessité de redéfinir le champ de compétences du parquet (au moyen d'une rationalisation et d'une simplification de ses attributions).....	61
 ANNEXES DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL RELATIF AU FONCTIONNEMENT DU PARQUET	 65

INTRODUCTION

Aux termes de l'article 31 du code de procédure pénale, « le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi ». Si le procureur de la République joue toujours un rôle décisif dans la mise en œuvre de l'action publique, cette disposition légale ne définit plus aujourd'hui qu'incomplètement les missions dévolues au parquet. S'il est toujours dépositaire du pouvoir légal d'appréciation de l'opportunité des poursuites, le procureur de la République est également devenu un acteur clé de la justice pénale, à la fois au sein de l'institution judiciaire, mais aussi au sein de la cité.

A la fois ordonnateur et contrôleur des investigations judiciaires, garant de la légalité des mesures attentatoires à la liberté, maître de l'orientation des procédures, animateur quotidien de la politique pénale, le procureur de la République est désormais aussi l'interlocuteur privilégié des acteurs des politiques locales de sécurité. Ce rôle lui est dévolu par l'article 39-1 du code de procédure pénale. Le rôle naturel du juge n'est pas de prévenir les infractions mais d'apprécier les charges pesant sur le mis en cause et, le cas échéant, de punir ce dernier.

Le procureur de la République ne s'en est trouvé que plus exposé. Afin de répondre aux attentes naturelles de sécurité, d'effectivité et de rapidité des poursuites de la société, le législateur lui a également confié de nouveaux pouvoirs d'investigation, de nouveaux modes de traitement des procédures et a renforcé son implication dans nombre de domaines (exécution des peines, tutelles..)

Deux réformes majeures sont encore récemment intervenues.

- la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue renforce à l'évidence les obligations du parquet dans le domaine de la direction de l'enquête pénale.
- la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II) qui a affecté le parquet notamment en matière de mise à jour des fichiers d'antécédents judiciaires.

Cette évolution a profondément transformé les fonctions du ministère public : ses champs d'intervention s'en sont trouvés élargis, ses méthodes de travail profondément modifiées et le poids de ses responsabilités corrélativement alourdi.

En France, le rôle des magistrats du parquet dans l'activité pénale des juridictions est donc devenu particulièrement important : ils traitent désormais directement près d'une affaire sur deux, sans qu'il y ait intervention d'un juge. Cette situation est sans équivalent en Europe ce qui fait dire à la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) que « le procureur français apparaît comme particulièrement chargé ».¹

¹ Cette analyse du CEPJ est confirmée par les « chiffres clés de la justice en 2010 » fournis par le Pôle d'évaluation de politiques pénales (PEPP) de la DACG, aux termes desquels il y a :

*45,6% de poursuites engagées (sur les procédures « poursuivables »), auxquels s'ajoutent 5,2% de compositions pénales, **soit 50,8% de procédures dans lesquelles un juge intervient.**

*37,6% d'alternatives, auxquels s'ajoutent 11,6% de classements sans suite, **soit 49,2% de procédures dans le cadre desquelles le procureur de la République intervient seul.**

Pour autant, la France consacre au fonctionnement de sa justice un budget bien moindre que ses voisins européens. En effet, selon les données collectées par la CEPEJ, le budget de la justice française est l'un des plus faibles d'Europe avec 58 euros par an et par habitant classant la France au 35^{ème} rang des pays du Conseil de l'Europe.

Le nombre de procureurs est également bien en deçà de la moyenne européenne avec 3 procureurs pour 100 000 habitants contre 10,4 dans les autres pays du Conseil de l'Europe. Enfin, la France se classe 39^{ème} sur 45 pour le nombre de fonctionnaires de justice derrière l'Arménie et la Géorgie.

Ce constat ne doit pas conduire à s'abstraire des réalités du contexte économique actuel qui induit un fonctionnement à budget contraint dans le cadre duquel tout financement de politique publique est soumis au prisme des révisions générales de politique publique (RGPP 1 et 2) : il s'agit en effet désormais généralement d'optimiser les moyens alloués plutôt que de prétendre à leur augmentation .

De façon pragmatique, les parquets ont cherché à s'adapter à moyens constants à cette inflation législative. Cette adaptation représente un défi, lequel est quotidiennement relevé par la majorité des magistrats du parquet avec un sens développé de l'adaptation et une grande détermination à assumer avec efficacité et justesse ces nouvelles missions ; mais elle a également suscité chez certains questionnements, voire désaffection à l'égard de cette fonction.

Cette désaffection peut s'expliquer d'une part par la difficulté croissante de supporter des contraintes plus lourdes sans contrepartie en termes de moyens matériels ou financiers, mais également par une perte des repères classiques qui bornaient le métier de procureur, qui peut désorienter.

La question s'est donc posée de redéfinir le socle traditionnel du métier de parquetier et d'évaluer l'efficacité des méthodes développées pragmatiquement depuis des années pour assumer ses nouvelles missions.

Ce questionnement ne pouvait par ailleurs être occulté dans une période où la justice est régulièrement soumise aux critiques notamment à l'occasion de la survenue de faits divers tragiques.

C'est dans ce contexte que le présent groupe de travail a été constitué.

Aux termes de la lettre de mission en date du 30 juin 2011 (voir annexe 1) confiant à la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces le pilotage de ce groupe de travail, il s'agissait de « réfléchir aux solutions nationales susceptibles d'être mises en place pour améliorer le fonctionnement des parquets, sur la base d'un constat partagé des charges nouvelles qui leur incombent, notamment depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la garde à vue ».

La création de ce groupe de travail s'inscrivait dans le prolongement de la réflexion initiée, suite à l'affaire de Pornic, sur le fonctionnement des services de l'application des peines puis étendue, dans le cadre de différents groupes de travail, à d'autres fonctions.

Afin d'assurer une réflexion concertée sur la permanence d'action publique et plus généralement sur l'efficacité de la chaîne pénale, ce groupe de travail a associé lors de

chacune de ses réunions des représentants de la Direction des Services Judiciaires, de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, des membres de l'USM, de FO Magistrats, du Syndicat des Greffiers de France et des représentants de parquets² de différentes tailles (voir composition du groupe en annexe 2).

La lettre de mission évoquait notamment :

- l'organisation des parquets, leurs méthodes de travail et la répartition des tâches entre les magistrats, les greffiers et les fonctionnaires,
- l'évaluation de la charge de travail des parquets (magistrats, greffiers et fonctionnaires) et la question de l'adéquation des moyens à la charge de travail.

Afin d'assurer un examen exhaustif de ces différentes problématiques, les réunions de travail qui se sont échelonnées entre le 15 septembre 2011 et le 23 février 2012 ont été successivement consacrées aux thèmes suivants :

- l'évolution des missions des parquets au regard des évolutions législatives récentes

(la DACS a été associée à l'une des réunions, consacrée à l'évocation des missions des parquets en matière civile et commerciale)

- l'impact de cette évolution sur l'organisation des parquets :

Comment ces derniers se sont-ils organisés à moyens constants, afin d'assumer l'ensemble des missions ainsi dévolues au ministère public

- l'évaluation des moyens qui s'avèrent nécessaires pour répondre corrélativement à cette évolution

(La DSJ a été particulièrement impliquée au cours de ces travaux.)

□□□□□□

² La lettre de mission n'évoquait que le travail des parquets en première instance, lesquels, de fait ont été concernés par nombre des réformes évoquées ci-après. Mais il ne saurait être fait abstraction de l'impact important de certaines d'entre elles (notamment en matière de justice ordinaire) sur les parquets généraux.

I/ Une inflation des missions du parquet qui a justifié des nouveaux modes d'organisation

A/ L'impact des principales réformes législatives sur le parquet

Le groupe de travail s'est interrogé en premier lieu sur la charge de travail des magistrats et fonctionnaires du parquet telle qu'elle résulte des différentes réformes législatives. Au-delà du sentiment subjectif d'un alourdissement des charges du parquet induit par les lois successives, il convenait d'essayer de les évaluer concrètement.

A cette fin, le groupe de travail s'est inspiré des principes directeurs du parquet diffusés en 2006 par la DACG pour recenser les principales réformes intervenues au cours des dernières années dont l'ampleur ou l'effet cumulatif ont induit une charge de travail supplémentaire très significative³.

1-DES COMPETENCES EN MATIERE PENALE EN CONSTANTE EVOLUTION

a. L'exercice de l'action publique : des pouvoirs accrus

***La direction et le contrôle des enquêtes-** (augmentation des pouvoirs du parquet et réforme de la garde à vue)

Le groupe de travail a naturellement axé sa réflexion sur **la Loi du 9 mars 2004** portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dite « **Perben II** » qui a procédé à de très nombreuses modifications en matière de procédure pénale, particulièrement en ce qui concerne les règles relatives à l'action publique et à l'enquête.

Le parquet s'est ainsi vu doté de pouvoirs d'enquête accrus (écoutes téléphoniques en préliminaire, diverses autorisations de perquisitions...) renforçant davantage son rôle d'interlocuteur principal des services de police et unités de gendarmerie, et augmentant par-là même les charges inhérentes à ses fonctions.

³

Ce bilan s'inscrivait dans le prolongement des constats dressés par le groupe de travail composé de procureurs généraux et de procureurs de la République et créé en 2004, sous l'impulsion du Garde des Sceaux : cette initiative s'était avérée nécessaire du fait des profondes mutations déjà connues par le parquet, particulièrement depuis le début des années 1990 avec le développement du traitement en temps réel des procédures. Ce dernier a, à l'époque, profondément bouleversé les méthodes de travail des parquets.

Les principes directeurs du parquet, diffusés par la DACG en mars 2006, étaient issus de ces réflexions et avaient pour objectif l'harmonisation des méthodes de travail et des politiques mises en œuvre par les parquets. Ils conservent aujourd'hui toute leur pertinence et les objectifs évoqués ci-après s'inspirent largement de ceux poursuivis à l'époque (maîtrise du temps judiciaire, optimisation de l'exécution des peines...)

Le groupe de travail fait aussi le constat que l'accroissement des pouvoirs du parquet a engendré une surcharge de travail significative, nombre d'affaires autrefois traitées par les juges d'instruction l'étant désormais par le parquet. La baisse très importante du nombre d'ouvertures d'informations judiciaires a entraîné corrélativement un alourdissement du traitement des dossiers pour le seul parquet, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, compte tenu des investigations que la plupart impliquent.

Par ailleurs, si les dossiers d'instruction sont moins nombreux, leur plus grande complexité a également induit un suivi plus contraignant pour le parquet. A cet égard, compte tenu de l'accroissement de la gravité des affaires instruites, le contentieux de la détention provisoire augmente: multiplication des demandes de mise en liberté outre les débats devant le juge des libertés et de la détention sur les placements et les prolongations de détention provisoire.

La création des pôles d'instruction a également eu un impact sur le volume des permanences en matière criminelle pour les parquets des TGI « pôles », du fait de l'absence de transfert concomitant de magistrats. La charge de travail est à cet égard inégalement répartie, selon les organisations mises en place au sein des cours d'appel, en fonction de l'attribution, au parquet infra pôle ou au parquet pôle, du suivi de l'enquête, des rapports au procureur général et du règlement des dossiers en fin d'instruction.

La réforme de la garde à vue a également constitué un axe majeur de la réflexion du groupe de travail.

La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue constitue à l'évidence une réforme majeure intervenue dans le domaine de la direction de l'enquête pénale. Un bilan établi par la DACG⁴, sur la base des rapports adressés par les procureurs généraux a notamment montré que, selon 23 d'entre eux, les contraintes liées à la permanence ont été indéniablement accrues.

Le groupe de travail a nuancé cette appréciation en considérant que l'impact de cette réforme ne se ressentait pas en termes quantitatifs mais plutôt *qualitatifs*. Le groupe souligne que l'impact semble avoir été plus fort du côté des enquêteurs, insécurisés par les réformes successives, qui sollicitent donc toujours plus les parquetiers sur la régularité de leurs procédures.

Sur le terrain, la baisse du nombre de gardes à vue est constatée par l'ensemble des parquets généraux, poursuivant dans ce sens la tendance observée en 2010. Toutefois, le gain de temps corrélatif à une baisse du nombre de garde à vue doit être immédiatement nuancé par **le nombre d'appels téléphoniques des enquêteurs au magistrat de permanence qui a connu une augmentation réelle, les enquêteurs appelant pour des questions juridiques ou liées à la présence de l'avocat**.

De plus, il a été constaté, outre l'augmentation du nombre des appels, un **allongement de la durée** et un **approfondissement** des comptes rendus des enquêteurs, notamment en raison des difficultés procédurales qu'ils rencontrent, ainsi qu'un **net renforcement du rôle de directeur de la police judiciaire** des magistrats du parquet auprès des services d'enquête.

Il faut souligner également que s'il est noté une diminution du nombre de prolongations de garde à vue, les **défèremments des gardés à vue** dans cet objectif représentent une charge pour les services de permanence qui, lorsqu'ils sont dotés de dispositifs de visioconférence, ne peuvent y recourir faute d'équipement similaire dans les services d'enquête.

⁴ Développements extraits du rapport établi en septembre 2011 par le BPJ et le PEPP

Le groupe de travail souligne la contrainte spécifique que peut représenter la gestion des gardes à vue dites sensibles. En effet, dans un souci d'efficacité, les avis par voie électronique sont partout doublés d'un avis téléphonique pour les affaires criminelles et celles concernant des mineurs.

L'hypothèse d'une mutualisation des permanences de nuit entre les parquets d'une même cour d'appel évoquée dans le cadre des groupes de travail mis en place à l'occasion de la réforme de la garde à vue a été en premier lieu refusée par tous les procureurs de la République.

Ce nouveau mode de gestion des permanences a également été évoqué par le présent groupe de travail qui a estimé qu'en l'état, la mutualisation induisait davantage de difficultés (ignorance de la politique pénale menée locale, ruptures dans le processus de suivi des affaires..) que de bénéfices⁵.

***La mise en œuvre de l'opportunité des poursuites et la gestion des classements sans suite :**

Depuis le 31 décembre 2007, les victimes doivent être systématiquement avisées des classements sans suite, y compris lorsque l'auteur n'aura pas été identifié. Le groupe de travail a fait le constat que cette tâche, particulièrement chronophage pour le greffe, n'était pas systématiquement remplie par l'ensemble des juridictions faute de temps disponible. Des choix alors parfois été faits pour déterminer, sur instructions du magistrat, les procédures qui donneraient prioritairement lieu à ces avertissements.

Le groupe a également évoqué l'exigence de motivation des classements, renforcée par l'introduction d'un **recours devant le procureur général** prévu à l'article 40-3 du code de procédure pénale par la loi du 9 mars 2004.

Chacun a pu observer que les justiciables se sont largement emparés de ce moyen. En s'interrogeant sur les causes possibles de cet accroissement des recours, le groupe a mis l'accent sur les effets pervers d'une gestion de masse, susceptible, par un traitement de moindre qualité, d'engendrer des classements non motivés ou mal motivés.

Tandis que certains membres du groupe ne remettent pas en cause la légitimité d'un tel recours, d'autres membres se sont interrogés sur la nature juridique même de ce recours, estimant qu'il est superflu, compte tenu de l'existence d'autres voies de droit telles que la citation directe ou la constitution de partie civile.

Le groupe de travail rappelle les nouvelles exigences en la matière issues de la loi du 14 mars 2011 dite LOPPSI II qui prévoit, s'agissant des dispositions relatives aux fichiers d'antécédents judiciaires, leur mise à jour, sous la forme d'une mention, et ce, quel que soit le motif de classement sans suite (alors que seule la mise à jour consécutive aux classements pour insuffisance de charges - n^{os} 11, 21 et 71 – était précédemment prévue par les textes) ;

Cette loi réduit de trois à un mois le délai de traitement des requêtes des particuliers aux fins de mise à jour des fichiers d'antécédents judiciaires.

⁵ Information précisée par la DACG postérieurement à la réunion consacrée à ce thème : au cours d'une séance du 21/02/2012 de la section intérieur du Conseil d'Etat a été évoqué un projet de décret modifiant l'article R122-4 du COJ et consistant à permettre au Procureur Général de désigner un magistrat du parquet général ou du parquet d'un TGI de son ressort pour exercer les compétences du ministère public auprès de deux ou plusieurs TGI du ressort de la Cour d'appel. La section de l'intérieur a indiqué qu'elle rendait une décision de rejet dudit projet au motif que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour permettre au procureur général d'étendre les compétences des magistrats du parquet de son ressort.

A cet égard, le groupe de travail remarque que la gestion des fichiers d'antécédents judiciaires a effectivement accru la charge de travail des parquets (compte tenu de la multiplication des possibilités offertes aux justiciables) mais que, faute de moyens, ces attributions ne peuvent être prioritaires. Or, corrélativement, ce domaine d'intervention présente des enjeux importants en termes de responsabilité.

b. l'enjeu de la maîtrise du temps au stade du jugement et les nouvelles contraintes liées à l'audience:

Le groupe de travail a poursuivi sa réflexion sur l'indicateur tiré **des délais d'audience**, *objectif particulièrement important dans le cadre des dialogues de gestion.*

L'objectif d'un audience plus rapide et plus rationnel conduit tous les parquets à œuvrer dans le sens d'une réduction des délais, en s'astreignant au stade du règlement à estimer la durée d'examen des dossiers à l'audience et en créant parfois des « audiences de fixation » inspirées de la mise en état au civil.

Pour autant, cette recherche d'efficacité passe par une politique dynamique de co-audience impliquant le siège et le greffe, dont l'impulsion incombe souvent au seul parquet ; or une réelle collaboration, entre le siège et le parquet est nécessaire, notamment pour une gestion concertée des renvois.

De fait, le souci de célérité dans l'audience des affaires, de gestion des stocks ou de rapprochement d'affaires concernant les mêmes mis en cause incite parfois à dépasser les limites concertées pour la composition des audiences et peut être source de tensions avec le siège.

Le temps d'audience constitue également une source d'augmentation des charges du fait :

- des multiples notifications à effectuer corrélativement à l'audience (rendez vous JAP ou SPIP,SME, FIJAIS, abattement sur les amendes,SARVI...),
- que les dossiers évoqués lors des audiences sont désormais les plus contestés, les faits reconnus pouvant être traités par d'autres voies. L'enjeu étant plus lourd, les prévenus se font davantage assister par des avocats. En conséquence, le nombre de dossiers jugés n'est pas un critère utile du temps de travail. Enfin, le co-audience, même s'il se fait en parfaite concertation entre siège et parquet, ne peut garantir des audiences à durée raisonnable compte tenu du nombre de facteurs aléatoires.

Les participants tiennent à souligner que cette charge de travail supplémentaire apparaît dans un contexte de tensions croissantes à l'audience, les prévenus étant de moins en moins respectueux lors de leur comparution au tribunal.⁶

Enfin faute de recul suffisant, le groupe de travail n'a pas été à même de se prononcer sur les effets en terme de durée d'audience de l'introduction par la loi du 10 août 2011 de citoyens assesseurs dans les tribunaux correctionnels et tribunaux de l'application des peines et dans les formations correspondantes des cours d'appel

⁶ En revanche, les participants soulignent que la charge de travail des parquets n'a pas été réellement affectée par l'accroissement des nullités ou des QPC soulevées à l'audience dans la mesure où ce sont souvent les mêmes questions qui sont posées

Une charge spécifique des procureurs de la République

Il appartient en effet aux procureurs de la République de donner des directives d'action publique qui doivent s'inscrire dans le cadre des orientations de politique pénale du Garde des Sceaux et le cas échéant du procureur général et tenir compte des spécificités locales.

Ce souci constant d'actualisation des orientations de politique pénale et d'adéquation au contexte local et aux moyens du parquet suppose une réactivité et une vigilance soutenues tant en terme de formation qu'en terme de suivi de la mise en œuvre des directives.

La vigilance des procureurs doit désormais être permanente du fait de l'inflation législative précédemment soulignée.

Le groupe de travail distingue trois phases nécessaires à l'application de toute réforme législative : le travail de préparation, celui de la mise en œuvre et enfin le suivi. Ces différentes phases impliquent un certain nombre de réunions ; à cet égard, il y a lieu de souligner l'investissement que représentent pour le procureur de la République non seulement le temps des réunions elles-mêmes mais également le temps de préparation et celui de restitution, difficilement quantifiables.

Indépendamment de l'entrée en vigueur de nouveaux textes, le groupe de travail met l'accent sur des contraintes liées à la multiplication de réunions auxquelles le procureur de la République se doit de participer, voire de présider, en qualité. Cette implication personnelle est en conséquence particulièrement chronophage, et d'autant plus que seule une infime minorité de procureurs bénéficie de l'assistance qui s'imposerait pour faire face à ces contraintes. En outre, doit être prise en considération la présence dans les instances où la politique pénale est déclinée, d'autorités administratives, d'élus et de représentants du milieu associatif.

Le groupe de travail remarque que de multiples contentieux deviennent depuis plusieurs années des priorités du gouvernement (délinquance des mineurs, délinquance routière, lutte contre les trafics de stupéfiants, contre les violences⁷ ..) sans pour autant qu'elles soient hiérarchisées. Il appelle ainsi de ses vœux la diffusion d'une circulaire générale de politique pénale.

Le groupe de travail souligne également la charge extrêmement importante que représente, pour assurer des réponses spécifiques à des contentieux particuliers la **mise en place et le suivi des stades alternatifs aux poursuites** : stades de citoyenneté, stades stupéfiants, stades de « responsabilité parentale », stage pour le « conjoint violent »...

⁷

Le groupe s'est ainsi penché sur le contentieux des **violences** qui illustre particulièrement bien cette évolution avec en dernier lieu la loi du 9 juillet 2010 qui a prévu un certain nombre de dispositions visant à renforcer la lutte contre les violences commises au sein du couple par la création de nouvelles infractions, l'accent mis sur l'éloignement du conjoint violent (avec un dispositif de collecte à renseigner) et la création d'une ordonnance de protection.

Plus globalement la prévention et la répression des violences est au cœur des priorités nationales expliquant la multiplication de circulaires rappelant aux procureurs de la République la nécessité de politique ferme et déterminée. Il en est ainsi du phénomène de violences entre bandes, de la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public et des violences commises en marge des manifestations sportives et la création de nouvelles infractions spécifiques.

Dans le cadre de l'animation des politiques pénales, la signature de **protocoles** est vivement recommandée (exemple : protocoles relatifs aux violences en milieu hospitalier ou contre les professionnels de santé et protocoles relatifs aux espaces commerciaux) dont la mise en place peut s'avérer chronophage pour les parquets.

Le groupe de travail met particulièrement l'accent sur le fait que faire vivre une politique pénale, même avec l'aide d'associations dynamiques, implique une présence du procureur de la République et un contrôle par ses soins. Il convient en effet de souligner sa nécessaire implication pour la mise en œuvre de la réforme mais aussi son indispensable contrôle ultérieur sur les conditions et conséquences de cette mise en œuvre, ce qui suppose un investissement dans la durée souvent difficile à assurer.

Le groupe souhaite ainsi mettre en exergue le risque de créer un décalage entre l'affichage (indiquer les actions menées par exemple la signature de protocoles) et le fait de faire vivre, par une participation concrète, la politique ainsi définie.

-Un niveau d'exigence accru dans le suivi et l'évaluation de la politique pénale

Les exigences en termes de suivi de la politique pénale menée se sont très fortement accentuées au cours de ces dernières années.

Le groupe de travail souligne dans un premier temps l'inflation de rapports à destination des parquets généraux que ce soit les rapports sur des affaires signalées et leur mise à jour ou d'appel sur l'ensemble des contentieux.

Au-delà de cette communication interne, le groupe de travail rappelle l'importance de la loi du 9 mars 2004 qui a officialisé l'obligation d'un **rapport de politique pénale annuel** élaboré par le procureur de la République à destination du procureur général sur l'activité et la gestion de son parquet ainsi que sur l'application de la loi.

Sont également soulignés les multiples tableaux de bord ou dispositifs statistiques en ligne qu'il revient à la charge des parquets de renseigner. Leur nombre s'est en effet multiplié au fil des années.⁸

Le groupe de travail ne méconnaît pas leur utilité mais souligne que le suivi des statistiques et les rapports qui découlent de la mise en œuvre des réformes législatives sont particulièrement chronophages. Un certain nombre est directement renseigné par les magistrats, d'autres par les fonctionnaires. Ces recensements sont particulièrement fastidieux quand on ne dispose pas d'outils. L'exemple le plus significatif est celui des statistiques en matière de stock de peines d'emprisonnement ferme non ramenées à exécution. L'insuffisance de Cassiopée en la matière conduit à un recensement manuel particulièrement lourd.⁹

⁸ A titre d'illustration, on peut citer les dispositifs suivants : évaluation de la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ; la lutte contre les stupéfiants et la toxicomanie ; recensement des peines planchers ; des violences urbaines commises les nuits du 14 juillet et du 31 décembre ; des décisions d'irresponsabilité pénale ; des actes racistes, antisémites et antireligieux ; des mesures d'éloignement du conjoint violent ; des incidents survenus en marge de rencontres de football ; le tableau de bord des états-majors de sécurité

⁹ La DSJ a précisé ultérieurement que l'infocentre Cassiopée n'était effectivement pas en mesure de restituer ces données, nécessitant des calculs complexes de délais. Le SID (système d'information décisionnel consolidant l'ensemble des infocentres) mis en œuvre par la SDSE (Sous-direction de la Statistique et des Études appartenant au service support et moyens du Secrétariat général du ministère de la Justice et des Libertés)aurait vocation à pouvoir répondre à ce besoin.

Les exigences en termes d'évaluation posent difficulté non seulement au regard de la charge de travail qu'elles engendrent mais aussi au regard de la qualité des outils utilisés par des non professionnels de la matière statistique.

Le groupe de travail s'interroge par ailleurs sur la réalité de l'évaluation de la politique pénale telle que restituée dans les rapports annuels. Selon lui, les juridictions ne sont pas réellement en mesure de mener de véritables évaluations, ce qui conduit le procureur à une analyse superficielle lors de la rédaction du rapport. Les participants s'interrogent également sur la subjectivité des statistiques qui peut être sujette à critique quant à la fiabilité des éléments rapportés. A ce titre, le groupe note une perversion du système avec notamment des taux de réponse pénale très élevés, autour de 90 %. Chacun peut alors s'interroger sur ce que cela signifie exactement et la crédibilité de ce qui est affiché.

Enfin, une autre difficulté est soulignée dans l'exigence croissante de données chiffrées : l'incompréhension de certaines demandes, d'autant que le délai de réponse pour les juridictions est de plus en plus court, en particulier pour les dépêches. La crédibilité de ces dernières en serait entamée. Le sujet serait mal vécu par le personnel des greffes pour plusieurs raisons : les statistiques sollicitées constitueraient un travail supplémentaire ; il est rébarbatif de revenir sur des données de l'année passée ; l'utilité de certaines demandes seraient même sujette à caution pour le greffe.

Un travail de communication est recommandé lors de la création de ces dispositifs de collecte de données pour en assurer une meilleure compréhension sur le terrain.

Au terme des échanges, les participants s'accordent majoritairement pour constater que la montée en puissance des exigences d'évaluation des politiques pénales entraîne une surcharge de travail très significative compte tenu de l'absence d'outils informatiques appropriés. Les données transmises dans ces conditions laissent le groupe sceptique sur leur fiabilité.

Le groupe exprime le besoin supplémentaire identifié en la personne d'un statisticien qui pourrait réaliser un traitement scientifique des données recueillies avant que le magistrat ou le greffier puisse effectuer une analyse, voire pour **constituer une ressource spécifique pour traiter cette demande (gain de temps et de fiabilité)**.

- La place prise par la communication dans le cadre de l'exercice de l'action publique

Il appartient au procureur de la République de faire connaître le contenu de cette politique tant au sein de son parquet, par le biais d'instructions et réunions, qu'à l'extérieur par le biais de réunions avec les partenaires naturels de la Justice (administrations de l'Etat, OPJ, élus, associations). Ces réunions peuvent aborder, au delà de l'action publique générale, les différentes thématiques liées à chaque contentieux.

La communication interne :

Le procureur de la République expose de façon naturelle la politique pénale mise en œuvre à l'occasion des assemblées générales, mais désormais, de façon plus informelle, il est également amené à présenter au sein de la juridiction les adaptations rendues nécessaires par les évolutions législatives et les orientations de politique pénale fixées au plan national ¹⁰

¹⁰ Ainsi l'exemple précité des violences conjugales qui a supposé dans la plupart des parquets des échanges entre le parquet et les juges aux affaires familiales et leur greffe.

Au-delà des réunions entre parquetiers, la circulation d'information entre le parquet et le siège est désormais ancrée dans les pratiques tant les réformes législatives exigent une prise de connaissance simultanée des incidences juridiques et procédurales que chacun a vocation à appliquer simultanément. Dans ce sens, des réunions de tous les acteurs de la justice pénale (magistrats du siège et du parquet, fonctionnaires) sont courantes dans les juridictions pour échanger sur l'application des réformes mais sans être pour autant systématiques.

L'accent doit être mis sur la nécessité d'institutionnaliser ces réunions « réformes pénales » tant ce temps consacré à la réflexion et l'analyse est bénéfique à toute l'institution. La mise en œuvre efficace des nouvelles lois suppose des concertations élargies, afin d'en faciliter l'appréhension et de ne pas omettre certaines implications.

La communication externe :

Difficilement quantifiable et non prise en compte dans la charge des parquetiers, elle n'en est pas moins devenue indispensable et les procureurs de la République doivent s'y former.

De plus en plus investi dans les relations avec la société civile et ses représentants, le procureur doit également partager, dans les strictes limites de la loi, l'information avec ces partenaires institutionnels.

Ainsi, le groupe de travail souligne le rôle important tenu par le procureur de la République dans **l'information du maire**.¹¹

Le groupe de travail fait également remarquer que la communication médiatique est devenue une obligation incontournable dans la gestion de certaines affaires. Or les membres du groupe soulignent qu'à l'occasion d'une affaire, la journée de travail peut être largement monopolisée par cette communication et ce, quelle que soit la taille de la juridiction.¹²

Les participants du groupe de travail soulignent que la communication se fait également dans d'autres lieux. A titre d'illustration, on peut citer les formations et journées d'informations suivantes : les assistantes sociales (conditions dans lesquelles doivent se faire les signalements), les inspecteurs du travail, les relations avec l'inspection académique avec intervention dans des classes, les journées Jeunes/ Justice, l'accueil des scolaires au sein des TGI...

Au terme des échanges des participants sur le volet communication externe pour lequel le parquet est amené à représenter toute l'institution, **un consensus se dégage autour du constat d'une ampleur croissante de ce type d'interventions.**

¹¹ Cette information porte sur les suites données aux infractions ayant causé un trouble à l'ordre public sur sa commune et concernant les infractions qu'il a signalées en application de l'article 40 du code de procédure pénale, ainsi que de toute mesure ou décision de justice civile ou pénale dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi, de soutien (loi du 5 mars 2007 : articles L. 2211-1 à L. 2211-5 du code général des collectivités territoriales)

Il résulte également des rapports de politiques pénales que certains procureurs de la République interviennent à l'occasion de l'assemblée générale annuelle de l'association départementale des maires.

¹² Il est symptomatique que le programme de formation initiale de l'ENM intègre désormais dans la période d'études à Bordeaux une thématique consacrée à la communication, outre les stages dédiés déjà prévus antérieurement dans le cadre de la formation continue

d. La recherche de l'effectivité de la sanction pénale

- Un contrôle accru au stade de l'exécution des peines.

L'article 707-1 du code de procédure pénale attribue au ministère public la charge de l'exécution des peines. Afin de lutter contre la récidive et la multi réitération, la Chancellerie rappelle régulièrement la nécessité de procéder à une exécution effective et rapide des décisions de justice. Les circulaires du 1^{er} février et du 2 novembre 2011 ont notamment fixé à deux mois le délai accordé aux services de police et unités de gendarmerie pour ramener à exécution les extraits de minutes pour écrou ou notifier les décisions qui leur ont été transmises par les parquets.

L'exécution des peines n'est pas réservée au magistrat du parquet chargé de ce contentieux mais devient l'affaire de tous dans le cadre du traitement en temps réel du contentieux pénal (TTR). Les membres du groupe soulignent les instructions des procureurs visant à veiller dans le cadre du TTR à la purge des situations pénales et éventuellement à ramener certaines peines à exécution, en application des dispositions de l'article 723-16 du code de procédure pénale.

La vigilance des parquetiers est, depuis plusieurs années, de plus en plus appelée sur l'exécution des peines d'emprisonnement ferme. Il leur est demandé aujourd'hui d'« accélérer le processus de mise à exécution » notamment en renforçant le partenariat avec les forces de l'ordre et en intégrant cette thématique à l'ordre du jour des états-majors de sécurité.

La mise en place de dispositifs de collecte mensuels à la charge des magistrats et fonctionnaires de l'exécution des peines a accompagné ces exigences.

Le groupe de travail estime, au-delà de la légitimité incontestable de cette attribution que l'insuffisance des outils informatiques de recensement (infocentre Cassiopée), conduit à une charge de travail considérable par des comptages manuels.

Dans un domaine à haut risque en termes de responsabilité, le groupe déplore l'inexistence d'outils adéquats et la nécessité pour les juridictions de se créer des outils pour assurer la traçabilité des écrous, des aménagements de peines, des inscriptions au FPR et autres notifications¹³.

La circulaire du 2 novembre 2011 suggère, à la suite du guide méthodologique sur l'exécution des peines le remplissage d'un tableau de suivi des extraits des minutes pour écrou.

Cette priorité donnée à l'exécution des peines se traduit par l'obligation d'en rendre compte sous la forme d'**un rapport annuel** établi par le procureur de la République sur l'état et les délais de l'exécution des peines (article 709-2 du CPP issu de la loi du 9 mars 2004)

La vigilance des parquets quant à l'effectivité des peines et mesures destinées à prévenir la récidive s'exerce également par le biais de l'alimentation et la mise à jour systématiques des divers fichiers comme celui des personnes recherchées.

¹³ La DSJ a précisé ultérieurement que dans la version 1.12 de Cassiopée (décembre 2011) une liste des extraits pour écrous nécessitant une relance auprès des services d'enquête était intégrée dans l'application.

De façon identique, le **FJAIS**, outil de suivi des auteurs d'infractions sexuelles et de rapprochement judiciaire institué par la loi du 9 mars 2004 et son décret d'application du 30 mai 2005 pour prévenir le renouvellement des infractions sexuelles ou violentes et faciliter l'identification de leurs auteurs, fait l'objet de toutes les attentions du parquet. Le contrôle opéré tant en amont qu'en aval exige une réactivité majeure de la part des parquets.

Autre fichier sur lequel la vigilance du parquet doit être soutenue, le **FNAEG** recense les prélèvements d'empreintes génétiques de suspects ou de condamnés (article 706-56 du CPP) concernant les infractions visées à l'article 706-55 du CPP¹⁴. Cet outil est destiné à faciliter l'identification et la recherche des auteurs des infractions susvisées. L'alimentation et la mise à jour du FNAEG constitue une priorité quotidienne des parquets.

En outre, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a donné un rôle prééminent au parquet dans le cadre de **la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)**, modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement ferme qui, si elle donne au magistrat du parquet la maîtrise de la mesure, est enfermée dans des délais extrêmement courts exigeant une veille toute particulière. La situation de l'ensemble des condamnés accessibles à la surveillance électronique de fin de peine est étudiée par le directeur du SPIP, qui adresse au parquet les dossiers des condamnés qu'il considère comme étant susceptibles de bénéficier de la mesure.

Parallèlement, on constate un nombre toujours croissant **des requêtes des condamnés** : requêtes en confusion de peines, requêtes en dispense d'inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire, requêtes en restitution d'objets saisis dans le temps de l'enquête ou relatives au devenir de leur permis de conduire.

Le contentieux de l'exécution des peines se complexifie, exigeant un niveau de spécialisation de plus en plus grand. La question de la responsabilité attachée particulièrement à cette mission du parquet est par ailleurs mise en évidence par l'ensemble des membres du groupe de travail, qui insistent sur l'attention spéciale qu'exige l'alimentation des fichiers.

- **Le rôle croissant du parquet dans l'application des peines**

Dans un contexte où l'aménagement des peines peut être perçu par l'opinion publique comme un déni de la sanction prononcée, la vigilance des parquets doit être soutenue en permanence.

La médiatisation de certains faits divers tragiques commis par des condamnés récidivistes et la mise en cause éventuelle de la Justice accroissent la pression ressentie en ce domaine par les procureurs de la République.

La loi du 24 novembre 2009 a également confié de nouvelles attributions importantes au parquet dans les procédures d'aménagement de peine :

- en facilitant les aménagements au stade du prononcé, comme de l'exécution de la peine ;

¹⁴ La DSJ a précisé ultérieurement la constitution d'un échange inter-applicatif avec le FNAEGH était « en cadrage » pour 2014.

- en élargissant le champ des peines aménageables en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale par l'élévation de un à deux ans du seuil de ces peines (sauf pour les condamnés récidivistes) ;
- en conférant au parquet un rôle central dans le cadre de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP).

Les magistrats du parquet membres du groupe de travail ont souligné que le relèvement du seuil des peines aménageables prévu par l'article 723-15 du CPP à deux ans n'a pas réellement constitué en amont, une charge de travail supplémentaire pour le parquet mais plutôt pour le greffe que ce soit dans les bureaux d'exécution des peines ou dans les services d'exécution des peines (SEP)¹⁵. Les débats contradictoires tenus dans le cadre de la procédure prévue à l'article 723-15 du code de procédure pénale se sont néanmoins également trouvés multipliés pour les magistrats du parquet.

Le groupe de travail s'est penché sur la possibilité de requérir et prononcer à l'audience un aménagement ab initio en cas de condamnation à une peine privative de liberté. Les participants se sont montrés très réservés sur ces aménagements compte tenu de leur lourdeur sur les exigences préalables. Il est d'ailleurs à noter que cette possibilité ne représente pas un gain pour le parquet mais plutôt pour le juge d'application des peines (JAP). En outre, en terme d'opportunité de la mesure, les participants sont sceptiques, préférant laisser le JAP (magistrat le plus compétent en raison de sa spécialisation et de sa connaissance des structures) prendre la décision qu'il juge la plus adaptée. Pour autant, il convient de préciser que certaines juridictions ont recours à cet aménagement dans un cadre concerté avec le siège et le barreau.¹⁶

Les mesures de sûreté (surveillance judiciaire, surveillance de sûreté et rétention de sûreté) imposent également au parquet une vigilance particulière dans le suivi des dossiers des JAP, puisque le parquet se trouve compétent pour requérir, sous certaines conditions, leur mise en œuvre.

La participation du parquet à différentes instances partenariales sur l'exécution et l'aménagement des peines

A titre d'exemples, on peut citer :

- La **commission d'exécution des peines** : réunion trimestrielle pour la formation restreinte, semestrielle pour la formation élargie (Guide méthodologique diffusé par circulaire du 29 septembre 2009 et réactualisé en juillet 2010).

¹⁵ A cet égard, tous ont souligné le rôle très positif des BEX dans la chaîne pénale et leur fréquente mutualisation avec les SEP.

¹⁶ Suivant dépêche du garde des sceaux, du 15 février 2010, une expérimentation relative au développement des aménagements de peine ab initio prononcés dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) a été menée au sein de quatre tribunaux de grande instance (La Rochelle, Lyon, Toulon, Valenciennes) en 2010 et 2011. Cette expérimentation a mis en lumière les avantages que peut présenter l'aménagement de la peine dès son prononcé en termes d'accélération des délais de mise à exécution, de meilleure compréhension de la sanction par le condamné et de prévention de la récidive. Cependant, des freins au développement des aménagements de peine ab initio ont également été relevés, notamment s'agissant de la difficulté à concilier le temps consacré à cette procédure avec la charge d'un service de TTR dans le cadre de permanences chargées, l'inadaptation de ce dispositif à d'autres modes de poursuites et le faible nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées en CRPC. Afin de poursuivre la réflexion sur les moyens de lever les obstacles juridiques et pratiques qui freinent l'essor des aménagements de peine ab initio, un groupe de travail associant notamment des magistrats du parquet doit être constitué en 2012.

- **La commission locale sur les détenus particulièrement signalés** : (Article D 276-1 du code de procédure pénale, instruction ministérielle du 18 décembre 2007).
- **Le conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires** : réunion annuelle (articles D.234 et suivants du code de procédure pénale).
- **La conférence régionale semestrielle sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération** : (circulaires du 27 juillet 2007, article D.48-5-1 du code de procédure pénale)
- **l'état-major de sécurité** au sein desquels la question de l'exécution des peines est abordée.

Certains membres du groupe de travail ont souligné la lourdeur de ces instances en terme de fréquence (qui tend s'accroître) mais également d'utilité : certaines, conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération, seraient moins opérationnelles que d'autres. Il précise plus globalement que les nouveaux outils (SEFIP, PSAP), l'accroissement du nombre de condamnés (milieu fermé et ouvert) et la multiplication des partenaires ont fait glisser vers le parquet des missions nouvelles et ont accru de façon très significative une charge de travail déjà lourde. Le poste de magistrat chargé de l'exécution des peines et de l'application des peines est devenu un poste autonome qui a nécessité dans certains parquets une nouvelle organisation.

De plus, le groupe de travail regrette que cette sphère de compétence, qui s'amplifie au gré des évolutions législatives, ne fasse l'objet ni d'outils statistiques fiables ni en conséquence d'indicateurs de performance traduisant plus fidèlement la charge de travail réelle qu'elle représente¹⁷. La présence ou l'absence d'établissements pénitentiaires de taille variable sur les ressorts devrait également être prises en considération.

2. PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET INSTANCES PARTENARIALES: DES MISSIONS AUX CONTOURS IMPRECIS

Le groupe de travail a ensuite porté sa réflexion sur ce pan exponentiel des attributions du parquet issu de l'article 39-1 du code de procédure pénale tel que résultant de la loi du 5 mars 2007.¹⁸

Cette part croissante de la prévention de la délinquance a conduit nombre de procureurs de la République, et avec eux, les membres de leur parquet, à être sollicités pour participer à un nombre important d'instances ou de dispositifs, à des fréquences variables selon les ressorts et les nécessités du terrain.

¹⁷ La DSJ a précisé ultérieurement que l'application APPI devrait être dotée prochainement d'un infocentre qui permettrait d'obtenir des statistiques sur l'activité des services, par l'établissement de requêtes préétablies ou librement constituées.

¹⁸ Dans le cadre de ses attributions en matière d'alternative aux poursuites, de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, de direction de la police judiciaire, de contrôle d'identité et d'exécution des peines, le procureur de la République veille à la prévention des infractions à la loi pénale.

A cette fin, il anime et coordonne dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminées par l'Etat, telles que précisées par le procureur général en application de l'article 35

Il est également consulté par le représentant de l'Etat dans le département avant que ce dernier n'arrête le plan de prévention de la délinquance ».

Chronophages, ces instances retiennent le procureur hors les murs du tribunal à de multiples occasions. On peut citer parmi celles nouvellement créées ou dont l'importance a été rappelée à l'occasion de circulaires récentes : les états-majors de sécurité (EMS) nécessitant des réunions mensuelles (circulaires des 7 septembre 2009 et 24 septembre 2009 instituant les EMS), les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), les groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD)¹⁹.

Il convient de noter aussi la participation du parquet aux trinômes judiciaires²⁰ ainsi que leur implication dans la création et l'activité des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et des maisons de justice et du droit (MJD).

Le groupe de travail souligne son inquiétude face à ce champ de compétences multiples et aux limites mal définies.

Or il importe que l'institution soit représentée au sein de ces instances, pour porter la parole judiciaire. Cependant l'insuffisance des moyens ne permet toujours de pérenniser les actions annoncées.

En outre, la question de la disponibilité se pose, considérant le temps de préparation et de présence puis l'investissement en terme de suivi que représentent ces instances²¹.

3. UN CHAMP D'INTERVENTION DIVERSIFIÉE ET COMPLEXE : LES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES, COMMERCIALES ET CIVILES

Le groupe de travail s'est interrogé sur ces champs d'intervention tout d'abord en tentant d'en dresser un bilan exhaustif. Cet exercice s'est révélé particulièrement complexe car ces activités, ont un seul dénominateur commun : celui de ne pas être de nature pénale.

Leur spécificité tient tout à la fois de leur diversité, des organisations particulières mises en place au sein des parquets et de la nature parfois « mixte » de certaines de ces compétences, en lisière du domaine pénal, civil ou administratif.

Pour autant, des points communs peuvent être préliminairement soulignés entre ces contentieux: des enjeux importants, un volume de procédures là encore croissant, des matières complexes, des outils quasiment inexistantes et l'absence de prise en compte dans l'évaluation du volume d'activité des parquets.

¹⁹ Ces quatre instances sont visées par la circulaire conjointe Justice/Intérieur du 1er février 2011 sur la lutte contre la récidive et la multi-réitération ; celle du 15 février 2011 d'instructions générales de politique pénale et la note commune Justice/Intérieur du 8 juillet 2011 d'orientations pour la prévention de la délinquance.

²⁰ Ces instances sont prévues par le plan national de prévention de la délinquance (circulaire du 22 juillet 2010 relative à la mise en œuvre d'instances tripartites de coordination des acteurs de la justice des mineurs

²¹ Ainsi, pour les GLTD, il est quasiment impossible d'assister à toutes les cellules de veille alors même que le Préfet y dispose systématiquement d'un représentant. Pour d'autres instances comme par exemple les MJD, le parquet n'est pas présent. Ces maisons représentent une forme de déconcentration de la justice et il est regrettable que ses représentants ne puissent y participer faute de temps disponible.

a. Les attributions civiles : un domaine pluridisciplinaire

Le groupe de travail a souhaité faire le recensement des activités civiles du parquet sans prétendre à l'exhaustivité tant le nombre de textes faisant intervenir le ministère public en la matière est important. **Pas moins de 1929 dispositions prévoient en effet cette intervention**²².

Les domaines d'intervention du ministère public en la matière sont aussi nombreux que disparates. Ils exigent en conséquence une **très forte polyvalence des magistrats et fonctionnaires** d'autant plus que ces matières ont été aussi soumises à de nombreuses modifications législatives.

Le parquet intervient essentiellement dans 2 domaines, **le droit des personnes et le droit de la famille**.

- Le droit des personnes

En matière de droit des personnes, les matières qui génèrent une importante activité pour le parquet sont les suivantes :

➤ La nationalité

L'action judiciaire tendant à voir déclarer qu'une personne a ou n'a pas la qualité de Français est ouverte à toute personne qui y a intérêt ainsi qu'au ministère public. Le Procureur de la République, en tant que représentant de l'Etat, doit obligatoirement être mis en cause pour toute question touchant à la nationalité, même à titre incident (Article 29-3 du code civil).

Il est constant que le volume global des contentieux de la nationalité est en augmentation permanente²³. Entre 2000 et 2011, le nombre de dossiers traités est passé de 2985 à 5858 affaires traitées conjointement par les parquets et le bureau de la nationalité de la DACS. Par ailleurs, le droit de la nationalité, matière touchant à la souveraineté de l'Etat et au droit des personnes, est devenu un droit complexe tant pour des motifs historiques que par la succession de réformes intervenues.

La concentration de ce contentieux auprès de quelques juridictions, à la suite des travaux de la Commission GUINCHARD, devait permettre de favoriser le traitement de ces dossiers par des magistrats spécialisés. Toutefois, le caractère récent (2009) de cette réforme ne permet pas encore d'en apprécier l'efficacité, l'activité importante des parquets dans d'autres domaines n'ayant pas à ce jour permis de redonner aux parquets civils l'intégralité de leurs prérogatives en matière de nationalité.

²² Source : recherche sur le parquet en matière civile, sociale et commerciale du CERCRID CNRS Université de Lyon juillet 2011

²³. Il est donc requis des parquets civils dans ce contentieux une implication très importante, même si en pratique celle-ci doit être relativisée : En effet, en pratique, l'ensemble des contentieux de la nationalité soumis aux tribunaux de grande instance compétents est suivi à la Chancellerie par le Bureau de la Nationalité (DACs). Concrètement, se substituant aux parquetiers compétents, le bureau de la nationalité assure la mise en œuvre des procédures, suit tous les stades de celles-ci et rédige l'intégralité des conclusions, que le ministère public soit en demande ou en défense, appelant ou intimé. De la même façon, les mémoires ampliatifs ou en défense sont rédigés par ce bureau. Alors que le bureau de la nationalité devrait être un bureau d'appui aux parquets civils, il est devenu depuis quelques années un bureau de production de conclusions « clefs en mains », se substituant intégralement au rôle qui est normalement dévolu aux parquets civils. La DACs a d'ailleurs exprimé le souhait d'une clarification des rôles respectifs du bureau de la nationalité et des parquets.

➤ L'état civil

Une part importante de l'activité des parquets civil concerne les demandes de rectification ou annulation d'actes de l'état civil, la transcription et la mention de décisions françaises et étrangères, les questions relatives au nom de famille, la surveillance des registres, la délivrance de copies intégrales à des généalogistes.

L'officier de l'état civil exerce ces fonctions sous le contrôle et la surveillance du parquet territorialement compétent qui peut lui donner des instructions. A cet égard, le parquet peut procéder à l'inspection des bureaux de l'état civil pour s'assurer de leur bon fonctionnement : s'il constate des négligences ou des irrégularités, il peut engager des poursuites à l'encontre de l'officier de l'état civil (article 53 du Code civil).

➤ Les majeurs protégés

Ce champ a effectivement subi de très importants bouleversements engendrant un accroissement important de la charge de travail des parquetiers chargés de ces contentieux avec en particulier la réforme des tutelles résultant de la loi du 5 mars 2007.

Cette loi prévoit en effet que :

- le procureur de la République exerce, avec le juge des tutelles, une surveillance générale des mesures de protection (mineurs art. 388-3 du code civil et majeurs art. 416) de son ressort.
- La suppression de la saisine d'office du juge des tutelles : les signalements ou requêtes doivent à présent systématiquement faire l'objet d'un examen par le parquet. Le procureur de la République dispose désormais en la matière du même pouvoir d'opportunité qu'en matière d'assistance éducative. Le parquet peut solliciter des éléments complémentaires pour étayer le signalement.
- La consécration du pouvoir exclusif du parquet de dresser la liste des médecins qui peuvent être choisis pour établir les certificats médicaux nécessaires à l'ouverture des mesures de protection.
- L'avis conforme sur la liste des mandataires judiciaires à la protection des majeurs dressée par le préfet. Le procureur de la République doit solliciter le B1 du casier judiciaire et peut éventuellement, pour compléter les éléments transmis par le préfet, ordonner une enquête de moralité. Il peut aussi solliciter l'avis des juges des tutelles.
- Le ministère public doit donner son avis sur les ouvertures et les aggravations de mesures de protection. La loi du 5 mars 2007 ayant posé le principe de la révision périodique des mesures (et notamment de l'ensemble des mesures de protection ouvertes avant l'entrée en vigueur de la loi), le nombre de dossiers transmis au procureur de la République a considérablement augmenté. La circulaire de la DACS du 9 février 2009 développe les nouvelles missions du procureur de la République résultant de cette réforme .

Dans le cadre de la *mesure d'accompagnement judiciaire*, le parquet se voit confier un monopole de saisine du juge aux fins de mise en place de cette mesure et il doit tenir informé le président du conseil général de la suite qu'il donne à la saisine des services départementaux.

➤ Les mineurs

La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance a considérablement accru la charge de travail des parquetiers des mineurs en prévoyant notamment l'élaboration de protocoles

relatifs à la mise en place des cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) et la participation régulière de ces mêmes parquetiers au comité de pilotage des CRIP.

La circulaire d'orientation de la DPJJ en date du 6 mai 2010 met par ailleurs à la charge des parquets la définition d'une politique judiciaire afin de rendre plus lisible ces critères de répartition entre saisine de l'autorité administrative et saisine du juge des enfants. Elle prévoit la nécessité pour les procureurs de la République de présenter cette politique aux présidents des conseils généraux et aux autres acteurs de la protection de l'enfance.

➤ **L'hospitalisation sans consentement**

La réforme opérée par la loi du 5 juillet 2011 en matière d'hospitalisation sous contrainte a conféré davantage de compétences au JLD et au parquet. L'activité du parquet augmente car elle est élargie aux mesures de soin sans consentement. Le procureur de la République peut saisir le JLD, ce qui implique les tâches suivantes : réception des déclarations liées aux hospitalisations et soins sans consentement, classement, enregistrement des demandes de mainlevée, demandes de renseignements sur la situation de l'intéressé, transmission au JLD, conclusions écrites ou orales du parquet. Il appartient également au procureur de la République, en cas d'ordonnance du JLD ordonnant ou constatant la mainlevée d'une mesure d'hospitalisation psychiatrique, de former, en tant que de besoin, les demandes tendant à voir déclarer le recours suspensif par le premier président de la cour d'appel ou son délégué. L'étude d'impact de mai 2010 évalue à 60 minutes pour le magistrat du parquet ces attributions (20 minutes pour l'examen du dossier et 40 minutes pour la durée de l'audience).

➤ **Activités diverses :**

Par ailleurs, le parquet est amené à intervenir, de manière plus résiduelle, dans les procédures relatives aux prénoms, aux déclarations judiciaires de naissance, de décès, d'absence et d'abandon, ainsi qu'en matière de prélèvements d'organes sur personnes vivantes²⁴.

a. Le droit de la famille

L'intervention du parquet dans le domaine du droit de la famille concerne plusieurs matières. La matière dans laquelle le parquet intervient de manière conséquente et accrue concerne le mariage (dispenses d'âge ou de publication des bans, opposition ou annulation) surtout au vu des derniers textes visant à renforcer la lutte contre les mariages simulés.

Il intervient également en matière d'autorité parentale (et notamment délégations et de retrait) pour laquelle le ministère public peut être à l'origine de la saisine du juge aux affaires familiales, en matière de filiation (notamment les actions en contestation pour lesquelles son intervention a été étendue par l'ordonnance du 4 juillet 2005) et d'adoption.

Il intervient par ailleurs en tant que partie jointe ou partie principale dans les procédures relatives aux ordonnances de protection (instituée par la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et

²⁴ Indépendamment de ses interventions dans le cadre de ses attributions pénales, lors de situations où la recherche de la preuve médico-légale appelle une conciliation avec la possibilité d'un prélèvement d'organes à des fins thérapeutiques, le procureur de la République est appelé, en cas d'urgence vitale, à se substituer au président du TGI ou à son délégué pour recueillir par tout moyen le consentement du donneur, personne vivante.

aux incidences de ces dernières sur les enfants) et dans le cadre de l'application de la convention de la Haye de 1980 relative au déplacement illicite d'enfants. Il participe au recouvrement de pensions alimentaires non versées.

Enfin, de manière plus résiduelle, le parquet est amené à donner son avis dans les procédures de changement de régime matrimonial, qui relève de la matière gracieuse.

Dans ces contentieux, la place primordiale des fonctionnaires souvent détenteurs du savoir en la matière, est soulignée. La charge est en conséquence particulièrement lourde que ce soit dans la constitution des dossiers, la réception du public ou l'assistance à la décision pour le magistrat.

Le manque de disponibilité des magistrats du parquet conduit par ailleurs les magistrats du siège à prendre parfois des décisions hors la présence du parquet.

Les participants s'accordent majoritairement pour constater d'une part que le parquet civil repose dans la plupart des juridictions sur le greffe et d'autre part que les pratiques des parquets sont très diversifiées. L'absence d'outils statistiques ne permet pas en outre de mesurer l'ampleur de la charge de travail induite par ces multiples contentieux.

b. Les compétences commerciales

L'évolution du rôle du ministère public dans le domaine du **droit des entreprises en difficulté** depuis plus de 40 ans est considérable²⁵: « Son rôle est de plus en plus important et il est devenu un acteur actif incontournable. En effet, il intervient tout au long de la procédure : prévention et conciliation, sauvegarde, redressement judiciaire et liquidation judiciaire. Seul le mandat ad hoc lui est totalement inconnu »²⁶.

L'évolution législative a été beaucoup marquée par la loi de sauvegarde des entreprises du **26 juillet 2005** qui a accentué le rôle des parquets dans le cours des procédures collectives, rendant notamment la présence du ministère public obligatoire aux audiences dont les enjeux économiques sont majeurs. Les parquets sont également incités à accroître leur vigilance et leur présence auprès des juridictions commerciales. **Le nombre de dispositions légales recensées en la matière est édifiant :135.**

Le parquet intervient principalement pour les entreprises au cours de la procédure (délais avec la prolongation exceptionnelle de la durée de la période d'observation, les organes), lors des liquidations, lors de la désignation d'un administrateur ad hoc, lors de l'ouverture de la procédure de sauvegarde, lors du plan de sauvegarde et pour les autorisations de plan de cession.

²⁵ « le parquet commercial », par C. DELATTRE, magistrat au parquet de Valenciennes, décembre 2010

²⁶ extrait du fascicule consacré au parquet commercial, mis en ligne sur le site de l'ENM

Son rôle n'est donc plus limité au seul volet répressif et il ne doit plus être perçu comme un organe limité à relever les infractions dans le seul but d'engager ensuite des sanctions civiles (patrimoniales ou non patrimoniales) et pénales.

Dorénavant, il intervient à tous les stades de la procédure y compris en matière de prévention ce qui constitue une véritable révolution : il a en ce domaine un rôle actif à jouer et à tenir.²⁷

Plus récemment, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a encore renforcé le rôle du ministère public et accru ses facultés de recours. L'ordonnance du 18 décembre 2008 permet au parquet de requérir lors de l'ouverture de la procédure le nom de l'administrateur et du mandataire judiciaires.

Pour autant, la réalité du terrain conduit à reconnaître que ces attributions sont difficilement remplies par les parquetiers. Force est de constater que ministère public n'intervient pas à toutes les audiences, subordonnant le plus souvent sa présence aux dossiers où les enjeux sont les plus importants.

L'accroissement de la charge de travail est donc très significatif pour les parquetiers avec la réforme des procédures collectives et l'exigence accrue de présence du parquet aux audiences, et ce à la demande légitime des juges consulaires, au regard des enjeux économiques. Mais le manque de disponibilité peut conduire les parquets à faire des choix dans lesquels le champ des entreprises en difficultés n'est pas priorisé.

- **Le droit des affaires** Le code monétaire et financier, mais également le code de commerce, le code civil, le code de la propriété intellectuelle, prévoient aussi un nombre considérable d'attributions.²⁸

c Les compétences en matière de professions juridiques et judiciaires

-la justice ordinaire concerne notamment les huissiers, avoués, commissaires-priseurs. Le parquet joue un rôle important dans la réglementation de l'exercice de ces professions et dispose d'importantes prérogatives en matière disciplinaire. Il est également destinataire des rapports annuels de comptabilités des notaires, des huissiers et des commissaires-priseurs.

²⁷ Le ministère public dispose de moyens d'actions pour d'une part agir le plus possible en amont et de tenter de permettre le sauvetage de l'entreprise défaillante ainsi que les emplois attachés et d'autre part de mettre un terme à des situations économiques catastrophiques

²⁸ Attributions telles que la demande de régularisation de la constitution d'une société (art L 210-7 du C. COM), la demande de radiation du registre du commerce (R123-130 du C.COM), la demande de liquidation d'une société civile suite à sa dissolution (art 1844-8 du code civil), la demande en nullité d'un brevet français (L 613-26 du CPI), la demande sous astreinte de dépôt de pièces au registre du commerce et des sociétés, notamment des comptes sociaux (L 123-5-1 du code de commerce)

Source : recherche sur le parquet en matière civile, sociale et commerciale du CERCRID CNRS Université de Lyon juillet 2011

La Direction des affaires civiles et du sceau souligne que les affaires relatives aux sociétés (sociétés civiles professionnelles, sociétés d'exercice libéral, sociétés de participation financière) des professions réglementées (huissiers, notaires, commissaires-priseurs, avoués, greffiers du tribunal de commerce...) représentent 70% du volume des affaires traitées en droit des sociétés.

Le groupe de travail souligne l'impact positif, en termes de charge de travail, du transfert de la compétence du contentieux lié aux cessions d'études aux parquets généraux depuis le décret du 22 avril 2009 et la circulaire du 24 avril 2009. La direction des affaires civiles et du Sceau fait le constat que ce transfert de compétences s'est bien déroulé.²⁹

Il convient de préciser toutefois que les parquets restent souvent consultés par les parquets généraux pour avis sur les cessions d'études, ce qui permet de signaler des difficultés éventuelles. Le groupe souligne également l'intérêt pour les parquets d'être par la suite informés des décisions prises par les parquets généraux sur les cessions d'études, ce qui n'est pas l'usage dans toutes les cours d'appel

d. Les compétences administratives

Le procureur de la République intervient dans des domaines extrêmement diversifiés, qui sont principalement :

-*le droit des étrangers* : le CESEDA prévoit nombre d'attributions du procureur de la République ; il peut notamment visiter les zones d'attente (article L 223-1 modifié par la loi du 16 juin 2011)

D'autres contentieux, plus « modestes » réclament également l'intervention du ministère public : les débits de boissons, le démarchage, l'enseignement privé, la presse périodique ou dépôt légal et les syndicats.

Au terme des échanges, le groupe de travail fait le constat que l'impact que représentent le droit des étrangers et ses réformes successives pour les parquets accueillant un CRA sur leur ressort est très significatif en termes d'accroissement de charge de travail. Ces procédures sont, de l'avis de tous les membres, très chronophages. Les participants précisent que la surcharge d'activité est globale, concernant le parquet, le siège mais aussi le greffe.

En termes d'organisation des parquets, ces attributions sont traitées différemment en fonction de la taille des parquets : dans les parquets de petite taille, c'est le procureur de la République qui en a, en principe, la charge tandis que dans les parquets plus importants, cette attribution est intégrée dans le parquet civil.

Le groupe de travail a tenu également à mentionner la charge globale supplémentaire qu'a pu représenter la réforme de la carte judiciaire, tant pour les juridictions de rattachement que pour les juridictions supprimées.

²⁹ La DACS a également souligné que les journées de formation sur le thème des cessions d'études sont particulièrement suivies par les parquets généraux

Le sentiment subjectif souvent exprimé par les juridictions, et particulièrement les parquets, d'une augmentation de leurs missions tend donc à être confirmé objectivement par ce rappel des principales réformes ayant affecté ces dernières années l'activité des parquets.

Ce bilan révèle par ailleurs une mutation aussi profonde que rapide des missions du ministère public, d'où l'expression, parfois, d'une perte des repères traditionnels attachés à cette fonction.

Cette évolution s'est accompagnée d'une réelle augmentation des charges pesant sur les parquets, confirmée par les données dont dispose la DSJ (*étant précisé que ces données sont relatives car ne recouvrant qu'imparfaitement l'activité réelle des parquets cf. infra partie II B 2*) :

Ainsi les activités juridictionnelles en matière civile (tutelles, nationalités, changements de nom, étrangers..mais hors assistance éducative) serait passées d'environ 53000 procédures en 2004 à environ 75000 en 2010.

L'activité juridictionnelle globale des parquets aurait augmenté de 25 % (et ce, en tenant compte de la réserve déjà émise ci-dessus).³⁰

B/ L'organisation des parquets à moyens constants

Faute de disposer d'un accroissement significatif de leurs moyens, les procureurs de la République ont dû s'organiser et souvent procéder à des choix en termes de priorités pour assumer le plus complètement possible ces différentes réformes. Ils y ont démontré de remarquables facultés d'adaptation.

Les parquets ont tout d'abord, sous l'impulsion du ministère de la justice et des libertés ou d'initiative, imaginé de nouveaux modes d'organisation afin d'accomplir leurs missions à moyens humains constants.

Par ailleurs, pour apporter une réponse pénale dans les meilleurs délais, les parquets ont exploité les possibilités offertes par un éventail de plus en plus large de procédures, allant de la comparution immédiate aux alternatives aux poursuites. Divers acteurs ont pu ainsi se voir déléguer la mise en œuvre de l'action publique décidée par le parquet.

Enfin, les procureurs de la République, ont usé des possibilités offertes par les nouveaux moyens technologiques en développant des outils d'échange et de partage de l'information tant au sein des juridictions que vers les partenaires extérieurs.

³⁰ L'activité juridictionnelle étant définie par l'addition des décisions pénales (chiffres issus des cadres du parquet), des affaires nouvelles de procédures collectives commerciales (chiffres issus des données recueillies et publiées par la SDSE) et des affaires nouvelles civiles identifiées dans le travail du CERCRIID visé plus haut (chiffres issus de répertoire général civil via l'infocentre Pharos)

1/ UNE NOUVELLE GESTION DES MOYENS HUMAINS : L'OPTIMISATION DES STRUCTURES DE FONCTIONNEMENT SPECIALISEES

A moyens humains constants, les parquets ont eu recours à une gestion de centralisation et de spécialisation dans un souci d'efficacité. Pourtant, ce mode de fonctionnement, efficace face à la complexification des contentieux, présente l'inconvénient d'une fragilité certaine.

a. L'évolution du service du traitement en temps réel

Le groupe de travail a porté sa réflexion sur le service du traitement en temps réel (TTR) et la façon dont ce dernier s'était adapté à l'accroissement de la charge de travail induit par les réformes successives.

Cette structure majeure en termes d'organisation a été créée voici plus de 20 ans pour assurer, en temps réel, le suivi du travail de la police judiciaire, au-delà de la permanence traditionnelle. Le TTR répondait à l'origine à un double objectif : mieux diriger la police judiciaire et lutter contre les « temps morts » de la procédure. De façon très significative, la première conséquence positive a été d'accélérer le processus de décision et de maîtriser les flux de procédures par des réponses rapides et diversifiées, définies en temps réel.

En termes de volume, l'augmentation des poursuites rapides a été en conséquence très importante, le but recherché étant le prononcé de décisions contradictoires qui se traduit majoritairement par la délivrance prioritaire de COPJ.

Le groupe de travail s'est interrogé sur le TTR, ses avantages et les inconvénients d'un outil devenu incontournable.

Les structures de TTR, très disparates, sont liées essentiellement à la taille des juridictions. Ainsi, on peut constater l'existence d'une structure de TTR dans tous les parquets (avec des variables liées à l'affectation de locaux, moyens matériels, ligne téléphonique dédiée et fonctionnaire affecté). Les parquets d'une certaine taille peuvent organiser le TTR en distinguant majeurs et mineurs et grands groupes de contentieux. En outre, leurs moyens leur permettent parfois de créer un « TTR bis », sans contact téléphonique, dédié à la délivrance de réquisitions ou à la prise de décisions dans des affaires simples. Certains parquets mettent également en place un circuit de traitement des procédures délégué (à du personnel de greffe notamment), encadré par des directives permanentes.

Les autres procédures sont traitées soit par le bureau des enquêtes s'agissant d'affaires complexes soit par le circuit papier. Toutefois, il n'est pas rare que la procédure soit dans un premier temps traitée dans le cadre du courrier puis, une fois la décision prise par le magistrat, réintroduite dans le traitement de la permanence notamment pour la délivrance d'une COPJ.

Pour autant, le TTR a montré ses limites, essentiellement liées au fait que l'action du parquet, en première ligne, s'est structurée autour de l'urgence, devenue un mode de traitement normal des procédures.

Le groupe souligne ainsi que le TTR traite de façon intensive la « petite » et la « grande » délinquance, au détriment d'une délinquance plus « souterraine ». Dans le même sens, il faut

préciser que les modes de traitements de la délinquance par le TTR induisent parfois des dysfonctionnements qui peuvent être source de conflits avec le siège, notamment en raison des procédures traitées par COPJ de mauvaise qualité (aucun magistrat du parquet ne l'ayant, de fait, lue avant de donner sa décision au téléphone).

Cette structure n'est pas sans incidence sur les magistrats. On peut noter que les exigences du TTR et l'augmentation des charges consécutives pour le parquet engendrent chez les magistrats affectés au TTR une pression ressentie dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, mais aussi sur le plan de leur vie privée et qu'à ce titre une reconnaissance plus importante est attendue par ces magistrats.

De plus, les contraintes sont accrues dans la mesure où le TTR fait évoluer la notion de temps de travail en le prolongeant à domicile, grâce à de nouveaux outils, portable et clé 3G avec accès à Cassiopée.

Quand il n'est pas assisté par un greffier, le magistrat subit une déperdition réelle de son temps de travail le contraignant à réaliser des tâches qui pourraient être utilement confiées au greffe. L'affectation de moyens spécifiques au service de TTR générerait pour certains un sentiment de parquet à deux vitesses entre petits et gros parquets.

Cet accroissement de la charge de travail est à mettre également en rapport avec le contexte particulier de la pression liée à l'éventuel engagement de la responsabilité des parquetiers.

Les réflexions sur l'accroissement des charges des magistrats du parquet ont conduit à mettre en évidence des difficultés dans de nombreux services de traitement en temps réel dont certains ne parviennent plus à répondre aux appels téléphoniques dans des délais raisonnables. Il existe un réel risque de saturation.

Le constat qui s'impose aujourd'hui est que le STTR doit évoluer en raison essentiellement de deux facteurs :

- la généralisation et la diversification de la réponse pénale qui ont accru la charge de travail des magistrats de permanence. La volonté d'apporter une réponse pénale adaptée mais systématique a entraîné corrélativement une augmentation des appels téléphoniques (y compris pour les enquêtes sans garde à vue), des défèrements, mais également la coexistence d'affaires simples et d'affaires plus complexes, ces dernières étant parfois plus difficiles à traiter compte tenu des flux.

- la réforme des corps de la police nationale qui a eu des incidences sur la qualité des comptes-rendus et des procédures. Outre le fait que le parquet assume de plus en plus un rôle de directeur d'enquête vis-à-vis des APJ qui effectuent les comptes-rendus téléphoniques, la dégradation de la qualité de ceux-ci a pour conséquence une fiabilité plus que relative de l'orientation procédurale choisie.³¹

Les procureurs de la République ont ainsi eu recours à plusieurs outils de modernisation dont certains peuvent être mise en œuvre très rapidement, à moyens quasi constants. D'autres nécessitent des moyens matériels et humains qui rendent leur généralisation plus aléatoire.

31

Dans ce sens, la pratique des réunions OPJ/APJ visant à participer à la formation des enquêteurs paraît prioritaire quelle que soit sa forme. Cet investissement, même s'il ne ressort pas des missions naturelles des parquets, est profitable à tous que ce soit pour la sécurisation des procédures ou le lien de confiance resserré avec l'enquêteur. Le groupe souligne que cet effort est fourni sur le temps du magistrat et qu'en conséquence la question des moyens ne peut être éludée.

L'adaptation de la structure de TTR peut être tributaire des moyens humains et ne concerne en réalité que les grosses juridictions capables de déconcentrer la charge de la permanence. Ces choix permettent à la fois de conduire efficacement l'action publique mais aussi d'économiser l'humain. Recentrer le TTR sur les vraies urgences serait donc un « luxe inaccessible » aux petites et moyennes juridictions.

D'autres choix visent à optimiser des moyens existants ou à se doter d'outils supplémentaires et ce dans un objectif de rationalisation des appels téléphoniques.

Dans le cadre de la permanence pénale, les magistrats du parquet doivent disposer des outils suivants:

Le téléphone : outil de travail indispensable dans le cadre du TTR, le choix du dispositif technique ne doit pas être négligé. Une ligne spécifique (sur poste fixe et sur portable) **doit** être dédiée au TTR. L'idéal est de disposer d'un véritable standard. Enfin, le poste téléphonique doit assurer le meilleur confort possible au magistrat (dispositif main libre, qualité sonore suffisante, transfert d'appel, numéros préenregistrés etc...).

Le cahier de permanence commun, véritable « mémoire » du TTR dans lequel chaque magistrat garde la trace des appels téléphoniques reçus et des orientations procédurales décidées, particulièrement s'agissant des gardes à vue. Dans un souci de lisibilité, il importe que les informations retranscrites obéissent à une présentation harmonisée selon une trame (date, heure de l'appel, service concerné, garde à vue en cours, etc...). Ce cahier peut prendre une forme informatique.

Le permanencier : il s'agit des instructions de politique pénale du parquet et de la compilation de tous les documents utiles dans le cadre de la permanence (instructions permanentes, notes de service, numéros de téléphone, dates d'audiences, fiches etc...). Ce document peut parfaitement être dématérialisé et intégré dans le disque dur de l'ordinateur de permanence ou sous forme de CD-ROM pour en faciliter le transport.

L'ordinateur portable utilisé lors des permanences de nuit et de weekend. Outre les trames utilisées dans le cadre de la permanence (mandats, réquisitions etc...), il contient sur disque dur ou sur CD-ROM toutes les informations utiles telles que : notes de services, mémento, fiches techniques etc.... Equipé d'une carte 3G, il permet au magistrat d'accéder à la messagerie dédiée à la permanence et à l'intranet Justice (consultations de casier judiciaire, de Cassiopée, de circulaires de la DACG, de mémentos en ligne, de Légifrance etc...).

La messagerie électronique : l'accroissement de la charge des magistrats du parquet conduit ces derniers, pour optimiser la gestion de leur temps, à développer au maximum le recours à la messagerie électronique :

- pour traiter des demandes ne nécessitant pas de contact avec le magistrat de permanence ; par exemple, pour envoyer des avis de garde à vue, pour renvoyer des réquisitions, des prolongations de garde à vue.
- pour effectuer le compte-rendu d'affaires simples pour des contentieux déterminés type CEA, vols à l'étalage ; la décision du parquet est signifiée par le même moyen.
- pour traiter des enquêtes préliminaires envoyées par le service enquêteur. Après recherche de précédents et du B1, facilitée par la consultation à distance du bulletin n°1, la décision du parquet est envoyée par mèl.

Des réunions de concertation entre les parquets et les services d'enquêtes permettent de préciser les cas d'usage et les modalités de transmission des demandes par courriel. Le parquet peut notamment s'engager à répondre dans un délai défini aux enquêteurs (12, 24, 48 heures).

Toutefois, ce cadre particulier de traitement des procédures doit répondre à **un certain nombre de conditions** :

- la sécurité et la confidentialité des échanges par voie électronique constituant une priorité, l'utilisation d'adresses de messageries dédiées et sécurisées dites "CEP"³² doit être privilégiée.
- L'archivage des échanges par courriel doit être prévu lorsque ceux-ci ne sont pas imprimés pour permettre une traçabilité des décisions du magistrat.

³² dont la liste non exhaustive figure dans le guide méthodologique de la communication électronique pénale http://intranet.justice.gouv.fr/site/sg/art_pix/gm_CEP_200806.pdf

- La transmission des procédures sur la messagerie de la permanence ne doit pas devenir systématique, sous peine de revenir à un « traitement courrier » des dossiers.

L'alourdissement des charges du parquet est très significatif dans le cadre du service du TTR. Ce constat, ainsi que celui d'une baisse de la qualité des comptes-rendus et de la disparité de l'outil est partagé par tous les membres du groupe de travail. En outre, le caractère anxiogène de ce poste induit de façon inévitable une pression chez les magistrats qu'il convient de prendre en considération tant pour la reconnaissance de la spécificité de ce poste que pour l'attribution systématique de moyens dédiés améliorant les conditions de travail.

b. le bureau des enquêtes

Comme relevé plus haut, l'ensemble des membres du groupe de travail constate un accroissement très important des charges du parquet provoqué par la baisse du nombre d'ouverture d'informations. Des procédures complexes sont désormais suivies par les magistrats du parquet sans que pour autant des réévaluations aient été faites en termes de ressources humaines.

Le groupe de travail note le souci des parquets de s'adapter à cette nouvelle charge de travail par la mise en place de bureaux d'enquête ou tout simplement de suivis spécifiques des affaires complexes.

Cette structure répond à une nécessité pratique liée au développement du TTR (lui-même lié aux évolutions législatives, au développement des alternatives aux poursuites, à l'élargissement du champ de la comparution immédiate etc.) et au besoin de prévoir une autre branche dans les services de permanence, apportant une disponibilité et un suivi dans la durée que les « urgentistes » ne pouvaient plus assurer.³³

Le bureau des enquêtes est toutefois susceptible d'être confronté à trois obstacles :

*Celui des moyens humains : en effet, en pratique, le bureau des enquêtes existe systématiquement dans les parquets importants, de façon générale dans les parquets de taille moyenne et plus rarement dans les petites juridictions, du fait d'effectifs insuffisants. Selon le volume d'activité, il peut se limiter à un secrétariat composé d'un greffier ou d'un assistant de justice qui adresse les relances régulièrement aux services enquêteurs et assure le suivi des procédures ou même à un simple logiciel ou tableau informatique géré par le magistrat lui-même.

*Celui d'un transfert de charge du service du TTR : en effet, il existe à terme un risque d'alourdissement des missions des bureaux des enquêtes, du fait de la charge accrue pour les services du TTR consécutive à la mise en œuvre de la réforme du régime des gardes à vue.

³³

Cette structure permet un suivi des affaires présentant une complexité ou une sensibilité particulière et qui ne donnent pas pour autant lieu à ouverture d'information, donc essentiellement des enquêtes préliminaires qui s'inscrivent dans la durée (par exemple morts suspects, ILS...). Dans ce cadre, outre l'enquête « stricto sensu », elle prend en charge, les prolongations de GAV au-delà de 48 heures (art 706.88 CPP), les autorisations de perquisitions, d'écoutes téléphoniques... (art 706-89, 706-95, 706-96 du CPP) autorisations, les demandes de saisines JLD etc..

*Celui de la qualité des procédures : en effet, des réserves sont émises car les enquêtes préliminaires sont parfois presque aussi longues que les informations judiciaires et la qualité des procédures n'est pas toujours satisfaisante.³⁴

L'hyperspécialisation des structures est confrontée dans tous les cas au problème de gestion des effectifs de magistrats et de fonctionnaires, souvent insuffisants. En outre, l'aspect qualitatif nécessite pour le parquet d'être particulièrement vigilant, voir directif dans le suivi des enquêtes, dans le cadre de ce bureau dédié, afin d'éviter que faute d'une maîtrise suffisante, celui-ci ne soit instrumentalisé par les services enquêteurs.

c. les services spécialisés, les référents

Aujourd'hui, la recherche de l'efficacité à moyens constants passe également par la désignation de magistrats référents qui, par leur spécialisation, doivent garantir une réponse plus rapide et adaptée.

Le groupe de travail a recensé au moins 25 catégories de magistrats référents au parquet.³⁵

Il est fait le constat que la notion de référents recouvre autant des contentieux spécialisés bien identifiés que des thématiques extrêmement étroites.

Les membres du groupe s'accordent pour souligner même l'aspect presque virtuel de certains contentieux peu volumineux, voire quasi inexistant en terme de nombre de procédures, mais considérés comme sensibles.

On peut donc légitimement s'interroger sur la réalité que recouvrent certaines spécialisations.

Par ailleurs, décliner tous les référents potentiels au sein des petites juridictions est souvent peu réalisable.

Néanmoins la désignation de référents spécialistes d'un contentieux présente non seulement un intérêt en terme d'identification d'un interlocuteur unique pour les partenaires, dans et hors la juridiction, mais est également devenue inévitable du fait de la multiplication des réformes dans tous les domaines y compris les plus techniques.

Les membres du groupe soulignent la nécessité toutefois de veiller à ce que chaque magistrat du parquet, en l'absence du référent, puisse accéder à des fiches techniques et

³⁴ *les représentants de l'USM estiment en outre que l'efficacité du BDE est remise en cause, faute d'outils inadaptés. Ainsi le logiciel CASSIOPEE ne remplirait qu'imparfaitement ce rôle. En outre, pour un suivi réel, il serait nécessaire de conserver une copie du dossier afin de pouvoir donner des consignes aux enquêteurs ultérieurement par téléphone. L'investissement en temps et en moyens humains serait donc particulièrement lourd.

³⁵ On peut citer notamment : référent politique de la ville, pour le bureau de l'exécution des peines, en matière d'aide aux victimes, frais de justice, animation pôle anti-discrimination, habitat insalubre, chargé d'assurer le suivi des conventions départementales d'objectifs de lutte contre la drogue et la toxicomanie...

méthodologiques et ainsi s'approprier rapidement les enjeux de l'intervention du ministère public.

L'existence de référents pose problème en cas d'absence ou de départ. Il ne faut pas négliger un nécessaire partage des connaissances compte tenu de l'indivisibilité du parquet.

2. DES CHOIX CONTRAINTS DE POLITIQUE PENALE

a-la multiplication des alternatives aux poursuites

Le développement des alternatives aux poursuites a permis une diversification des réponses pénales, mais a néanmoins augmenté considérablement la charge des magistrats du parquet. En effet, ces mesures ont très souvent (et en dépit de leur nom pourtant explicite) été appliquées à des procédures auparavant classées en opportunité. Par ailleurs l'obligation légale posée par l'article 41-1 du code de procédure pénale d'engager des poursuites en cas d'échec de l'alternative, a majoré cette charge, tant à l'égard du parquet, qui traite deux fois la même procédure qu'à l'égard des juridictions correctionnelles.

Ces orientations de politique pénale ont eu un impact non négligeable sur l'augmentation du taux de réponse pénale des parquets. Le nombre de poursuites engagées est resté constant entre 2000 (628 065) et 2010 (639 318) ; **sur la même période, le nombre de procédures alternatives a connu une augmentation massive, passant de 250 051 en 2000 à 527 530 en 2010.** *Le taux de réponse pénale est ainsi passé de 67,9% en 2000 à 88,4% en 2010.*³⁶

Le développement des alternatives constitue aussi une charge de travail supplémentaire très importante pour les procureurs de la République au stade de leur mise en place. En effet, ceux-ci doivent investir un temps significatif dans le recrutement, l'habilitation des délégués personnes physiques mais également dans les problématiques de gestion et de financement de l'ensemble des associations parties prenantes.

Ce développement des alternatives aux poursuites induit également une charge importante au niveau du suivi de ces mesures qui doivent être traitées par le greffe et le magistrat du parquet à plusieurs reprises.

b. L'orientation des poursuites vers des procédures de jugement rapides : développement de la CRPC

Le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC, article 495-15-1 et suivants du code de procédure pénale), est susceptible de participer d'une

³⁶ Source PEPP (DACG) sur la même période, le nombre d'affaires poursuivables est passé de 1.292.808 à 1.402.672

politique de gestion des flux efficace³⁷. Par ailleurs, les membres du groupe reconnaissent l'intérêt de cette procédure, du fait de la dimension pédagogique et de la meilleure acceptation de la peine par le mis en cause, facteur favorable à une prévention de tout nouveau passage à l'acte.

Le groupe fait observer néanmoins que si cette procédure s'est avérée à l'usage plutôt bénéfique en temps de travail pour le siège, qui n'intervient qu'au stade de l'homologation, dans le cadre d'une audience simplifiée (rejet ou acceptation de la peine proposée sans nouveau débat), elle n'est pas d'un usage aisé pour le parquet qui n'y gagne guère de temps. La procédure est en outre trop rigide par ses exigences (présence obligatoire de l'avocat, pièces justificatives à fournir) et pas toujours comprise par la victime. Enfin, il convient de souligner que la CRPC est chronophage pour le greffe.³⁸

Le bilan tiré de cette évolution législative est donc mitigé mais ce n'est pas tant le principe de cette procédure qui est critiqué, que la lourdeur de ses contraintes, pesant majoritairement sur le parquet et sur le greffe.

c. Le développement du recours aux procédures sans comparution de l'auteur des faits : l'ordonnance pénale et la composition pénale

L'ordonnance pénale connaît depuis quelques années un accroissement constant. Instituée pour le jugement de certains délits par la loi du 9 septembre 2002, cette procédure simplifiée permet dans certains cas déterminés de prononcer des peines, autre que l'emprisonnement sans qu'il soit nécessaire de recourir à une audience devant le tribunal correctionnel.

Extrêmement efficace en terme de gestion des flux, son champ, défini à l'article 495 du code de procédure pénale, n'a pas cessé de croître et ce encore jusqu'à la loi du 13 décembre 2011.³⁹

³⁷ Ces avantages, en termes de gestion des flux nombreux : une peine acceptée est une peine mieux exécutée (ce qui compense l'exemplarité de l'audience), la célérité est source d'amélioration de la réponse pénale (notamment pour les contentieux simples) et les affaires traitées en CRPC permettent de réduire le nombre des dossiers renvoyés à l'audience.

La CRPC permet effectivement de traiter plus de procédures dans la mesure où le temps d'audience est limité (à 10 mn en moyenne) et où le BEX prend la suite de l'audience. En outre, cette procédure permet d'évoquer des contentieux simples (routier, économique et financier, droit du travail). Nombre de prévenus acceptent également cette procédure, trouvant avantage à ce que leur affaire soit évoquée dans une certaine discrétion ou de façon plus humanisée que dans une salle d'audience publique.

³⁸ De plus, compte tenu du seuil maximum des poursuites fixés à 5 ans, l'objectif de délester les audiences correctionnelles classiques que ce soit en juge unique ou collégiales n'a pas été atteint en particulier s'agissant des collégiales.

De plus, la LOPPSI, en augmentant les peines encourues de certaines infractions telles que le vol par effraction, a limité les possibilités de recourir à la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité et a ainsi augmenté la charge des audiences collégiales. Cet écueil a été pris en considération par le législateur qui est intervenu par la loi du 13 décembre 2011 de répartition des contentieux et d'allègement de certaines procédures pénales. Désormais, la CRPC a été étendue à l'ensemble des délits quelque soit la peine encourue, à l'exception des délits spécifiques actuellement exclus du champ de la CRPC (homicide involontaire, délits de presse et délits politique) et des délits d'atteinte volontaire ou involontaire à l'intégrité de la personne et d'agression sexuelle punis de plus de 5 ans.

³⁹ Aux seuls délits du code la route, ont été ajoutées de nombreuses autres infractions (vol, recel de vol, destruction ou dégradation, délit de fuite, port ou transport d'arme de 6^{ème} catégorie). De plus, les procédures comprenant une demande de dommages et intérêts de la victime sont désormais de la compétence du juge statuant par ordonnance pénale.

Le groupe de travail souligne certes l'efficacité de cette procédure mais aussi l'absence de « contrôle qualité » qu'elle induit. L'ordonnance pénale apparaît essentiellement comme un outil de gestion. La notification de la décision par un délégué du procureur a même été abandonnée dans certaines juridictions au profit de la lettre recommandée avec accusé de réception, pour réduire les frais de justice liés au recours aux délégués du procureur.

Dans le même esprit de rationalisation, la composition pénale, instituée par la loi du 23 juin 1999, a subi d'importantes modifications notamment avec la loi du 9 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Cette loi a en effet élargi le domaine d'application de cette mesure qui n'est plus une « simple » alternative aux poursuites (inscription au bulletin n°1 du casier judiciaire).⁴⁰ Les mesures proposées sont nombreuses et la mise en œuvre extrêmement simple. Elle est, en outre, parfaitement compatible avec le traitement en temps réel.

Ses avantages multiples sont soulignés par le groupe de travail qui émet cependant les mêmes réserves que celles formulées pour l'ordonnance pénale.

d. Le développement exponentiel des COPJ

Parmi les modes de saisine du tribunal correctionnel, les parquets recourent de façon privilégiée aux convocations par officier de police judiciaire, lesquelles présentent plusieurs avantages :

- une réponse rapide à une procédure pénale pour laquelle l'auteur et la victime connaissent les suites de l'enquête dans un délai raisonnable ;
- l'assurance du caractère contradictoire du jugement ;
- la délégation à l'OPJ de la formalisation des convocations.

Ce mode de poursuites présente néanmoins des inconvénients liés en particulier au **manque de contrôle réel des pièces de la procédure et de la qualité des qualifications développées. Le parquetier doit donc exercer une vérification tant sur le fond de la procédure que sur la forme de l'acte de poursuite, ce qui pose plus globalement la question du « contrôle qualité ».** Force est de constater que ce type de réponse, facile et rapide, peut conduire à une utilisation excessive dont les risques liés à l'absence de contrôle réel peuvent se révéler à l'audience (nullité de la COPJ, procédure lacunaire ou ne correspondant pas au compte-rendu téléphonique à la permanence).

Pour pallier ces carences, les parquets peuvent avoir recours à des COPJ dites « différées » qui permettent par un jeu de courrier de contrôler la procédure avant de la renvoyer à l'enquêteur pour délivrance de l'acte de poursuite. Pour autant, les objectifs initiaux de gain de temps ne sont alors plus remplis (sans omettre la possibilité que le prévenu ne défère pas pour recevoir cette convocation..) En outre, tous les parquets ne disposent pas des effectifs suffisants pour recourir à cette modalité qui mobilise du temps de magistrat.

⁴⁰ Désormais, l'article 41-2 du code de procédure pénale dispose qu'elle peut être proposée à une personne reconnaissant avoir commis « un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans. » Cette procédure englobe également les contraventions connexes.

Pour assurer un contrôle accru, le groupe de travail préconise le recours à la messagerie électronique.

3. LE RECOURS AUX MOYENS TECHNIQUES

Malgré une attribution parfois disparate et globalement insuffisante de moyens matériels et techniques au sein des juridictions, force est de constater que les magistrats du parquet s'attachent à développer au maximum les capacités des outils existants.

a. l'application Cassiopée

Le groupe de travail s'est penché en premier lieu sur cette application informatique qui avait pour vocation de fluidifier la chaîne pénale en remplaçant les applications pénales nationales (Mini-pénale, Micro-pénale, NCP, EPwin) et les applications d'initiative locale équipant les cabinets des juges d'instruction, des juges des enfants, des juges des libertés et de la détention (Instru, Winstru, Wineurs) dans l'ensemble des TGI.

L'objectif était également celui d'une démarche globale de modernisation de l'Etat par la mise en place d'un système permettant l'échange automatisé et sécurisé de données au sein du ministère de la justice mais aussi avec ses partenaires institutionnels.

Ce nouvel outil présente à l'évidence des avantages pour l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale tant au plan local qu'au plan national par une consultation rapide des procédures en cours. **Toutefois, la position du parquet en début de chaîne entraîne une charge supplémentaire de travail que ce soit pour les greffes⁴¹ dans le cadre de l'enregistrement quotidien beaucoup plus exigeant ou pour les nombreux magistrats du parquet qui saisissent eux-mêmes les données du dossier lors des défèrements de fins de semaine notamment.**⁴²

b. Le recours à la visioconférence

Introduite par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne pour limiter le recours aux extractions, la visioconférence a vu son champ progressivement se développer.

Le groupe de travail souligne néanmoins que le plus souvent, la visioconférence reste essentiellement utilisée par les juges des libertés et de la détention pour les débats

⁴¹ Selon la DSJ, l'arrivée des échanges inter-applicatifs avec la gendarmerie (8 juridictions au 9/03/2012) devrait néanmoins réduire de manière significative les tâches de saisie dans les greffes

⁴² A cet égard les représentants de l'USM soulignent le fait que ce type de pratique est néfaste, en ce qu'il contribue à la confusion du rôle et des missions de chacun, magistrats et fonctionnaires.

De façon générale, les membres du groupe notent également la lourdeur de la consultation des antécédents en raison de l'ergonomie générale. De plus, l'outil est également lourd en personnel pour les CRPC où la présence du greffier est indispensable à l'audience pour la saisie simultanée.

Enfin, chacun a pu faire le constat de perturbations statistiques au moment de la mise en place de cette application informatique.

contradictaires concernant les prolongations de détention provisoire, les actes d'instruction et les prolongations de garde à vue.⁴³

En outre, le recours à un tel outil est soumis d'une part aux équipements des juridictions et d'autre part à ceux des partenaires extérieurs. La question de la dotation reste donc déterminante pour un usage croissant.

Les cours d'appel sont toutes équipées, depuis la fin de l'année 2008, en moyenne de deux matériels de visioconférence. Au sein des TGI, le matériel est aussi présent mais l'usage est conditionné (et limité) par l'équipement des partenaires de la justice : déploiement du matériel dans les gendarmeries et commissariats pour permettre les prolongations de garde à vue par visioconférence, équipement des établissements pénitentiaires à finaliser.

Par ailleurs, un certain nombre de difficultés, sources de réticences, ont pu être relevées par les juridictions : ainsi, au niveau des TGI particulièrement, l'usage de cet outil est soumis à un partage de la salle de visioconférence utilisée également par les juges des libertés et de la détention, les juges d'instruction et les juges d'application des peines ; en outre, le choix de matériel peu mobile n'est pas adapté à des juridictions de taille moyenne qui ne disposent pas de locaux réservés à cet usage.⁴⁴

Le niveau de dotation des TGI et en particulier dans les juridictions de taille importante est sous-évalué.

De manière générale, il convient d'indiquer que l'utilisation de la visioconférence engendre un travail supplémentaire pour le greffe qui doit s'entretenir avec les établissements pénitentiaires pour fixer la date, contacter les avocats au lieu d'envoyer un simple avis d'audience.

De même, des difficultés techniques d'utilisation lors des audiences publiques sont relevées en raison de problèmes liés aux réglages techniques. Une ressource spécifique devrait pouvoir être actionnée en urgence à cette fin ce qui n'est pas le cas en l'absence de correspondant local informatique au sein de la juridiction⁴⁵.

Le recours à la visioconférence est donc globalement limité pour les participants dans la mesure où il dépend de la dotation des interlocuteurs. Or les dotations des partenaires extérieurs sont limitées, voire quasi inexistantes (police/gendarmerie).

Une plus grande utilisation reste donc subordonnée à un déploiement de moyens supplémentaires. En outre, si la visioconférence peut représenter un gain en termes humains et financiers, le contact direct peut s'avérer indispensable (appréciation de

⁴³ L'intérêt du recours à la visioconférence est néanmoins globalement souligné. La limitation des extractions est reconnue positivement et en particulier pour les détenus réputés dangereux et évite des fouilles corporelles toujours mal vécues par les détenus. L'intérêt d'un tel dispositif est également évident pour les juridictions d'outre-mer. Elle permet de simplifier les dépositions en matière criminelle des enquêteurs, témoins ou experts demeurant en métropole.

⁴⁴ De manière récurrente, les parquets ont aussi déploré les contraintes procédurales qui entourent cette technique et qui limitent son utilisation (exigence d'une copie de la procédure sur le lieu de détention de la personne).

Le problème se pose si la personne est assistée par un avocat. Celui-ci peut se trouver auprès du magistrat, de la juridiction ou de la commission compétentes ou auprès de l'intéressé. Dans le premier cas, il doit pouvoir s'entretenir avec son client, de façon confidentielle, en utilisant le moyen de télécommunication audiovisuelle. Dans le second cas, une copie de l'intégralité du dossier doit être mise à sa disposition dans les locaux de détention sauf si une copie de ce dossier a déjà été remise à l'avocat.

⁴⁵ (ainsi à Toulouse alors même que la juridiction est dotée de 250 postes informatiques).

l'état de détresse du gardé à vue...). Enfin, la visioconférence génère quand même un surcroît de travail pour le greffe.

c. Le recours à la numérisation des procédures

Ce nouvel outil est pour l'instant essentiellement utilisé pour les dossiers d'instruction. Ses avantages, à l'évidence potentiellement majeurs, restent toutefois fonction des ressources de personnels de greffe qui y sont affectées. Il convient effectivement de constater qu'aucune ressource propre n'a été prévue pour procéder à un travail très important. Le plus souvent, ce sont des ressources existantes (reprographie, greffe du juge des libertés et de la détention et du juge d'instruction) qui sont chargées de cette tâche supplémentaire.

Le développement de l'outil ne semble donc pas pouvoir s'affranchir d'une ressource dédiée.

Des pratiques particulièrement poussées de l'usage de la numérisation existent ⁴⁶

Le groupe de travail considère que la numérisation est un outil efficace mais qui a un coût en termes de « temps fonctionnaire ». En effet, il faut accepter de consacrer le temps nécessaire pour garantir la qualité du travail, en ce compris la formation du fonctionnaire.

S'agissant des dossiers d'instruction, la numérisation est surtout destinée aux avocats.

La DSJ rappelle que l'application NPP (numérisation des procédures pénales) permet d'ores et déjà la transmission des dossiers numérisés aux cours d'appel, selon 2 procédés : la transmission d'une copie du dossier sur CD ou l'ouverture de droits par le titulaire du dossier au parquet général ou à la chambre de l'instruction, laquelle permet un accès instantané

Le groupe préconise que les cours d'appel puissent utiliser les dossiers en version numérisée par le biais de codes ⁴⁷.

d. La dématérialisation des procédures

Le groupe de travail met l'accent sur la dématérialisation qui présente trois principaux avantages : une direction plus effective de la police judiciaire, un meilleur exercice des droits de la défense et des gains de productivité. Le protocole national signé avec la gendarmerie le 11 décembre 2008 a été, au terme de l'année 2010, décliné dans la quasi-totalité des cours

⁴⁶ Ainsi, certaines juridictions ont pu abandonner la copie papier des dossiers d'instruction et ont installé des postes informatiques de consultation « avocats ». Les magistrats du parquet, les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention ont accès aux dossiers d'instruction sur la gestion électronique des documents (GED) selon un système de droits d'accès spécifiques. D'autres numérisent les dossiers correctionnels pour permettre leur consultation à l'audience par les magistrats et les avocats. Le poste informatique de la salle d'audience est relié au serveur de la juridiction, peuvent ainsi être consultés la base Natinf, la GED et Cassiopée, notamment pour permettre une recherche de précédents immédiate.

Pour un certain nombre, les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et de comparution immédiate sont numérisées et transmises par courriels aux avocats inscrits au RPVA (payant) ou par CD-Rom à l'Ordre des avocats. Ce procédé évite les demandes de renvoi. Pourtant, ces pratiques masquent une réalité très en retrait alimentée également par la persistance d'usages chez un certain nombre d'avocats qui exigent le plus souvent des copies papier.

⁴⁷ La DSJ précise que les préconisations actuelles sont que les pièces de la chambre de l'instruction sont transmises au greffier de l'instruction pour intégration, après cotation, dans le dossier papier et dans le dossier numérisé. (Le greffier de l'instruction reste en effet le garant de la procédure.)

d'appel, et presque tous les parquets sont donc dorénavant dotés d'un dispositif d'utilisation de certaines procédures pénales dématérialisées.⁴⁸

Le développement de la dématérialisation peut toutefois se heurter à diverses difficultés:

- l'impossibilité, en l'état, de développer des dispositifs analogues avec les services de la police nationale,
- l'absence de signatures ou d'annexes indispensables (certificats médicaux, ou compte-rendu de la vérification du taux d'alcoolémie) dans les « équivalents électroniques de procédures » (EEP),
- le nombre encore faible, dans certains ressorts, d'avocats qui, abonnés au RPVA, sont susceptibles de recevoir à leur cabinet les EEP,
- l'inadaptation, dans certains ressorts, des moyens techniques qui ne permettent pas une transmission en temps utile des procédures lorsqu'elles sont volumineuses.

Il convient de rappeler qu'un décret et un arrêté sont intervenus en 2010 pour faciliter le développement de la dématérialisation⁴⁹

Il est constaté néanmoins par le groupe de travail que la dématérialisation ne fonctionne pas bien en raison des réticences, en termes de coût, des avocats.

Le groupe de travail souligne globalement l'utilité du recours à la dématérialisation tant dans le cadre de la permanence pénale que pour les procédures contre X. Il s'agit d'un outil particulièrement intéressant y compris en termes de gains que ce soit en gestion ou en archivage.

Cet outil semble constituer un levier majeur à exploiter dans l'intérêt d'un meilleur fonctionnement des parquets. Son développement devrait être favorisé par le ministère.

Le recours à ces nouvelles technologies n'empêche pas que le fonctionnement des parquets peut être entravé par des contingences matérielles basiques liées à la dotation en matériel bureautique. Le groupe de travail souhaite mettre l'accent sur les insuffisances de dotation en matière de matériel comme les photocopieuses, les ordinateurs et autres portables. L'incompréhension se fait jour lorsque pour des raisons de lignes budgétaires, la réaffectation d'un matériel encore en parfait état à des services moins bien dotés est refusée. Le groupe de travail préconise que soit engagée une réflexion à ce sujet et ce dans un souci d'efficacité de déploiement ou redéploiement du matériel. La possibilité, en outre, de réaliser des économies justifie d'autant cette réflexion.

Tous les participants du groupe de travail s'accordent sur le paradoxe existant entre des attributions croissantes, avec leurs responsabilités corollaires, et les moyens constants voire diminués mis à leur disposition.⁵⁰

⁴⁸ Les dispositifs concernent presque partout les procédures contre X (le plus souvent relatives aux atteintes aux biens); mais ils concernent parfois aussi, les procédures de poursuites donnant lieu à déferrement (comparutions immédiates, convocations par procès-verbal ainsi que, parfois, jugements à délai rapproché et ouvertures d'information) ainsi que les autres modes de poursuites (comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, COPJ, ordonnances pénales).

⁴⁹ Le décret n° 2010-671 du 18 juin 2010 relatif à la signature électronique et numérique en matière pénale et modifiant certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale, qui porte application de l'article 801-1 du code de procédure pénale en vertu duquel les actes d'enquête ou d'instruction ou les décisions juridictionnelles peuvent être revêtus d'une signature numérique ou électronique, a été publié au Journal officiel du 20 juin 2010. Par arrêté du 21 décembre 2010, celui du 16 janvier 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « numérisation des procédures pénales » a été modifié, pour permettre le stockage sur un serveur des procédures contre X, jusqu'à l'extinction de l'action publique.

⁵⁰ A titre d'illustration, on peut souligner que la qualité de procureur de la République d'une juridiction du groupe 1 justifierait d'avoir à sa disposition un chauffeur. Pourtant ce n'est pas systématiquement le cas. Ainsi à Toulouse, le procureur de la République qui souhaite se déplacer sur un ressort qui ne compte pas moins de 50 lieux de garde à vue et 13 CLSPD doit prévoir une amplitude horaire intégrant les difficultés de déplacement dans et hors d'une très grosse

II/ Les effets pervers induits par une nécessaire adaptation des parquets à l'augmentation de leurs missions

Le groupe de travail a axé sa réflexion sur les dysfonctionnements engendrés involontairement par les organisations mises en place par les parquets pour assumer leurs nouvelles tâches.

A. LA PERTE DE CONTROLE SUR CERTAINES ATTRIBUTIONS

Le groupe de travail s'est notamment penché sur la question de la perte de contrôle par les parquetiers de leurs prérogatives.

La recherche d'une réponse systématique aux procédures qui leurs sont soumises a conduit les chefs de parquet à avoir recours de plus en plus fréquemment à des mutualisations, voire des « transferts de charges » vers des partenaires, notamment par la multiplication des alternatives aux poursuites.

Le choix des poursuites s'est vu également influencé: comme souligné précédemment, à moyens constants, ont été privilégiées les procédures rapides susceptibles d'évacuer dans les meilleurs délais des stocks de procédures toujours plus importants (en permettant notamment le prononcé de décisions contradictoires, aux effets positifs sur la charge des services d'exécution des peines).

a. Par une délégation de la mise en œuvre de l'action publique

La délégation de la mise en œuvre de l'action publique se réalise sous diverses formes. L'une d'elles, classique, est celle prévue au profit des officiers du ministère public. Les membres du groupe de travail ont souligné le fait que le procureur doit conserver un pouvoir de contrôle sur cette délégation, ce qui n'est pas toujours aisé.

Il a déjà été souligné combien le métier de procureur de la République et les modalités d'exercice de l'action publique ont évolué. Les magistrats du ministère public ont effectivement développé divers partenariats et leur investissement dans de multiples dispositifs de concertation et de prévention affecte l'exercice de l'action publique.

Les mesures décidées avant toute mise en mouvement de l'action publique permettent au parquet de donner aux actes de petite et moyenne délinquance des réponses cohérentes et graduées, rapides, efficaces et lisibles tant pour l'auteur des faits que pour la victime.

agglomération. Cela constitue également un problème en termes de symbole, notamment par rapport au Préfet, qu'il ne faut pas minimiser pour asseoir la crédibilité de la justice.

La gamme des mesures alternatives aux poursuites, enrichie au fil de divers textes législatifs, est aujourd'hui très large⁵¹.

Or ces nouveaux outils posent, selon le groupe de travail, la question cruciale d'un recours croissant à la délégation de la mise en œuvre de l'action publique et des moyens de contrôle corrélatifs.

- La délégation de la mise en œuvre de l'action publique aux délégués du procureur de la République

La réflexion s'est principalement axée sur la situation des délégués du Procureur désormais dépositaires d'un pan significatif de la mise en œuvre des décisions d'action publique (cf. remarque ci-dessus).⁵² La question de leur contrôle effectif se pose néanmoins. En cas d'échec de la mesure, la procédure est retournée au magistrat du parquet qui apprécie la suite à donner. Pour autant, le contrôle sur le contenu de l'alternative elle-même reste superficiel et limité au compte rendu dressé par le délégué, les raisons de l'échec de la mesure y étant plus ou moins détaillées. En cas de réussite de la mesure, la procédure ne repasse pas, dans la plupart des cas, entre les mains du magistrat⁵³. **Les membres du groupe font le constat commun que la qualité de la mesure et de son compte rendu dépendent de la formation du délégué. A cet égard il est recommandé d'assurer une formation initiale solide et de veiller à la réactualiser.**⁵⁴

- La délégation de la mise en œuvre des stages alternatifs aux associations habilitées Dans le cadre de l'opportunité des poursuites, le procureur de la République dispose également d'un panel important de stages alternatifs aux poursuites dont il va pouvoir confier l'exécution à

⁵¹ Pour mémoire : le rappel à la loi, l'orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, l'injonction thérapeutique, la réparation du dommage résultant des faits, la médiation, la mesure ou activité d'aide ou de réparation à l'égard des mineurs ainsi que la régularisation d'une situation administrative constitutive d'une infraction. La composition pénale, comme souligné plus haut, n'est plus une simple alternative compte tenu de ses effets juridiques différents.

⁵² La diversité, la richesse des alternatives ainsi que leur facilité apparente de gestion des stocks ont conduit les procureurs de la République à faire appel à eux de plus en plus fréquemment au titre soit des alternatives aux poursuites (art. 41-1 CPP) soit de la composition pénale (articles 41-2 et 41-3 du CPP). En conséquence, le nombre des délégués du procureur est en constante augmentation dans les juridictions. Les délégués du procureur sont aussi fréquemment associés aux sessions de stage au cours desquels ils se font le porte-parole du procureur de la République. Les parquetiers référents de ce contentieux ne participent en effet, faute de temps, que très ponctuellement à ces stages dont le développement est significatif.

⁵³ Les positions sont diverses en fonction des juridictions : certaines ne réexaminent pas les dossiers lorsque l'alternative est réussie, seul le greffe enregistre le classement de l'affaire, d'autres font revenir le dossier devant le magistrat pour s'assurer du contenu de la mesure et en particulier s'il s'agit d'une médiation. Parfois, seuls certains dossiers sont représentés en fonction de leur nature (exemple : tous les outrages à dépositaires de l'autorité publique).

Pour poursuivre la réflexion, le groupe de travail s'est questionné sur la relation entre délégation et symbolique. Compte tenu de la nature des attributions déléguées, la question se pose de savoir en effet si l'intervention des délégués du procureur a lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de la juridiction. Le groupe trouve un consensus sur l'idée que si chaque juridiction disposait des moyens immobiliers, il serait préférable que toute réponse pénale intervienne au palais. En effet, en terme symbolique, il semble naturel que la réponse pénale soit donnée dans le lieu qui la représente. En outre, il y a un indéniable effet positif sur la proximité créée alors entre les délégués du procureur et les magistrats du parquet. Les relations sont plus étroites facilitant les échanges et la qualité du contrôle. Pour autant, par exemple à Toulouse, cet idéal n'est matériellement pas concevable. Ainsi, les délégués du procureur exercent leurs missions au sein de la juridiction pour les ordonnances pénales et les compositions pénales. Le reste de leurs attributions est exercé à l'extérieur du TGI dans les maisons de la justice et du droit. D'autres réticences peuvent être soulignées en particulier celle de la gestion du transfert de dossiers en termes de sécurité. A contrario, sur le terrain les justiciables semblent plus favorables à une justice de proximité au sein des MJD. En outre, au-delà de la difficulté immobilière, centraliser les interventions des délégués du procureur au palais peut générer une autre difficulté potentielle, celle de la gestion des flux de population au sein de la juridiction.

⁵⁴ Cette actualisation de la formation peut être assurée, soit individuellement par le magistrat en charge du contentieux concerné et de façon informelle, soit par le biais de réunions, à un rythme au minimum annuel, cette dernière méthode n'étant néanmoins réalisable que dans les grands parquets.

des associations habilitées. Ici aussi, de façon équivalente, la délégation peut induire, faute de vigilance, une perte de contrôle.

- La délégation de la mise en œuvre de décisions du procureur de la République aux officiers de police judiciaire

Le groupe de travail rappelle que le nombre de décisions prises dans le cadre de la permanence téléphonique a conduit une majorité de parquets à déléguer aux officiers de police judiciaire des rappels à la loi ainsi que la notification de classements sans suite. Il n'est pas rare également que des classements sous condition soient également délégués aux forces de l'ordre dans un souci d'efficacité, mais aussi de « personnalisation » de la notification (préférée dans certaines situations à l'envoi ultérieur de l'imprimé type).

Cette question d'une délégation de l'exercice de l'action publique à des non-magistrats se pose également au regard de certaines pratiques en cours, comme celle reposant sur des instructions permanentes du parquet en matière de conduites sous l'empire d'un état alcoolique par exemple où des COPJ sont délivrées sans avis au parquet, le procureur ayant transmis des tableaux d'audiences vierges en amont.

De même, certains parquets donnent des autorisations permanentes pour certains types de réquisitions (bancaires, téléphoniques, médecine légale...).

La question de la délégation de l'exercice de la mise en œuvre de l'action publique a particulièrement retenu l'attention du groupe de travail considérant qu'il s'agissait d'un enjeu majeur pour les parquets.

Les membres du groupe recommandent, dans un souci de cohérence du ministère public, que celui-ci réinvestisse ses attributions naturelles plutôt que de les déléguer. En l'état actuel, même s'ils le déplorent, ils constatent que ces délégations sont difficiles à éviter, d'autant que le taux de réponse pénale, pourtant insuffisant pour traduire l'intégralité des tâches telles qu'évoquées précédemment mais aussi l'aspect qualitatif du traitement des affaires, est devenu l'indicateur majeur de performance.

Pourtant les délégations évoquées ci-dessus sont donc non seulement insatisfaisantes en terme de contrôle mais aussi coûteuses en terme de frais de justice.

Le groupe s'interroge sur ce qui, à moyens constants, semble pouvoir être délégué ou au contraire ce qui ne saurait, en aucun cas, faire l'objet de délégations et conclut que la distinction classique suivante devrait être le critère pertinent :

- tout ce qui est du domaine décisionnel relèverait des seules attributions du magistrat ;
- tout ce qui relèverait de l'assistance et de l'exécution serait susceptible d'être délégué.

La réflexion s'est portée sur *l'implication des délégués du procureur dans la politique de la ville*, que d'aucuns appellent de leur vœux. Un consensus se dégage pour affirmer **qu'il est exclu de déléguer ce rôle**, incompatible avec le statut des délégués. Les relations avec les élus et le Préfet ne se délèguent pas, la représentation de l'institution judiciaire en dépend. Il pourrait en outre en résulter une confusion, les partenaires extérieurs risquant de considérer le délégué du procureur comme leur interlocuteur au détriment des magistrats du parquet.

- De façon similaire, la réflexion du groupe s'est portée ensuite *sur les missions déléguées aux associations et en particulier aux associations d'aide aux victimes.*

L'accroissement du nombre des délégations au secteur associatif privé crée le risque que les associations cumulent les champs d'intervention pour assurer leur survie économique. Le groupe de travail souligne que la logique commerciale, inévitablement, se heurte à la logique d'action publique. Nombre de parquets sont ainsi sollicités, en ces temps de budget contraint et donc de maîtrise des mesures déléguées, par des associations qui se plaignent d'une baisse de leurs saisines.

Le paradoxe vient aussi du fait que le parquet se sent aussi parfois obligé de « faire vivre » une association qui a été créée avec l'aide du procureur pour répondre à un besoin réel. Si cette telle structure disparaît, il faudra impérativement la remplacer et c'est un investissement considérable pour le parquet de rechercher de nouveaux partenaires.

Mise en parallèle, la question des subventions aux associations relève le ministère public à un simple pourvoyeur de mesures qui n'a par ailleurs pas de possibilité de contrôler l'usage qui est fait des fonds alloués. De façon assez similaire, le fonctionnement des BAV (bureaux d'aide aux victimes) sont délégués à des associations dont le financement dépend partiellement des FIPD et donc de l'autorité administrative.

Ces réflexions sont à resituer dans le contexte plus global des RGPP 1 et 2 (révision générale des politiques publiques) dont l'objectif est de réformer l'Etat en recherchant une plus grande efficacité tout en maîtrisant les dépenses.

b. La perte du contrôle de la qualité : l'exemple des services de TTR

.Si la gestion des affaires urgentes est positive en termes de performance, les résultats qui en découlent sont d'un commun accord, comme cela a déjà été souligné, plus mitigés au plan qualitatif, alors que l'objectif de diminution du volume du courrier n'a été que partiellement atteint⁵⁵.

Les membres du groupe ont ainsi voulu mettre l'accent sur l'aspect qualitatif que doit conserver le TTR en préconisant l'instauration de seuils de contrôle qualité. Tous soulignent l'importance d'un contrôle réel sur les procédures mais constatent que ce contrôle reste insuffisant, du fait notamment des nouvelles organisations induites par le traitement en temps réel (cf. supra les observations concernant les COPJ).

Ce constat conduit à s'interroger sur le caractère adapté de ce mode d'organisation, qui, par sa nature, a intensifié la charge de travail des magistrats du parquet. Cette structure réactive, mise au service des enquêteurs, ne crée-t-elle pas les conditions d'une urgence subie, sans

⁵⁵

En effet, comme cela a été rappelé, le TTR s'est trouvé confronté inévitablement à des imperfections récurrentes liées au nombre croissant d'appels téléphoniques, à la qualité globalement insatisfaisante des comptes-rendus faits par les OPJ (de plus en plus par les APJ), à l'augmentation du taux d'élucidation des affaires simples et à l'attente d'une réponse pénale par les services enquêteurs :

-les comptes-rendus téléphoniques des enquêteurs baissent en qualité. Il n'est pas rare de constater la disparité entre une procédure telle que rapportée au téléphone et le contenu réel de cette dernière lors de la préparation du dossier pour l'audience ; Ce mode de traitement crée inévitablement des tensions avec le siège à l'arrivée d'une procédure de médiocre qualité ;

- cette carence de contrôle est démultipliée par un TTR dont la physionomie change pour évoluer petit à petit vers une délégation de plus en plus large de l'action publique à la police et la gendarmerie notamment par le biais de la transmission de directives permanentes, voire même parfois de tableaux d'audiences à compléter (pratique condamnée par le groupe).

discernement ? Seules des instructions précises du procureur de la République aux services d'enquête peuvent canaliser dans une certaine mesure les appels. Mais par nature, ce système de fonctionnement, s'il n'est pas maîtrisé, génère de l'usure, parfois des arrêts de travail mais aussi de façon plus globale une certaine désaffection pour le parquet.

D'autres travers existent notamment dans les petites juridictions qui sont conduites à censurer leur politique pénale, ne disposant pas par exemple d'audience de comparution immédiate, faute de moyens humains ou de locaux insuffisants (salles d'audience occupées par d'autres activités juridictionnelles)

La qualité de la réponse pénale se traduit aussi en termes de délais d'audiencement. Le groupe de travail considère qu'au-delà de trois ou quatre mois, une COPJ manque d'effectivité, la réponse pénale n'ayant plus le même sens. Pour autant, la réalité du terrain ne permet pas toujours d'atteindre cet idéal, ce qui vide cette politique de traitement de tout sens.

c. Les difficultés liées à la maîtrise des frais de justice

La maîtrise de la qualité implique aussi de disposer des moyens d'enquête les plus performants. Cela nécessite le recours à des techniques parfois onéreuses certes mais indispensables à la recherche de la vérité. Cette qualité des enquêtes a donc un coût croissant.⁵⁶

Pour autant, certains membres du groupe de travail déplorent qu'après une mise en corrélation du coût de l'acte technique d'enquête par rapport au préjudice découlant de la commission d'une infraction, le choix s'oriente parfois vers le refus de réaliser cet acte trop coûteux.

Confronté à cette hausse des dépenses, mais également aux impératifs posés par la LOLF, chaque parquet a développé une attention particulière à la gestion des frais de justice, désignant souvent à cette fin un référent ainsi que demandé par la chancellerie.

A cet égard l'ensemble des membres du groupe de travail a souligné que le contrôle des dépenses et des **frais de justice** (LOLF), représentait une charge de travail supplémentaire.

Il a été relevé que la nécessité de faire jouer la concurrence et donc d'obtenir différents devis (en particulier dans le cadre de la réforme de la médecine légale, le coût du transport des corps)) pouvait poser question en termes de compétence et de points de comparaison. En outre, la position du parquet, prescripteur de mesures a pu être perçue comme délicate en terme d'impartialité.

⁵⁶ Ainsi, l'augmentation des pouvoirs du parquet en matière d'enquête a majoré, de façon très significative, les dépenses engagées au titre des frais de justice (écoutes téléphoniques, prélèvements ADN...).

B. UN LIEN DISTENDU AVEC LE GREFFE, LIE A UNE COMMUNICATION PERFECTIBLE

Une amélioration des relations nouées avec les fonctionnaires est préconisée par le groupe de travail pour arriver à une meilleure adhésion aux changements de fonctionnement des services ou à l'intégration de nouvelles réformes législatives.

Pour mettre en œuvre les nouvelles réformes, les réunions se font essentiellement entre les magistrats du siège et du parquet, les greffes n'étant généralement pas conviés. Une exception récente doit être notée : l'implantation de Cassiopée qui s'est faite en bonne coordination avec le greffe.

Or le besoin d'information est réel pour le greffe au regard de son implication à venir. Il ne s'agit pas d'intervenir dans l'aspect décisionnel mais de participer en termes opérationnels. En outre, l'attribution de nouveaux logiciels justifie pleinement la participation du greffe à leur mise en place dans la mesure où le directeur de greffe, s'il est le seul interlocuteur, peut ignorer des problèmes concrets. La tenue de réunions de services semble le lieu approprié pour des échanges entre magistrats et greffiers.

En l'état, il semble aux membres du groupe que l'insuffisance d'association des greffes à la mise en place des réformes soit plus le fait d'un manque de disponibilité que de sous-estimation de l'utilité de ces échanges.

L'importance de cette association devient un enjeu majeur pour éviter que la désaffection des greffes pour le parquet ne se poursuive. Le syndicat des greffiers de France souligne que l'alourdissement de la charge de travail cumulé à un manque d'effectifs criant et à une absence totale de reconnaissance financière et morale de la hiérarchie a plongé les greffiers des parquets dans une grande souffrance. Ils n'ont d'autres choix qu'essayer de désertier les parquets où leur activité se déroule particulièrement dans l'urgence et la contrainte.

Le syndicat considère également que les greffiers du parquet s'éloignent de leur cœur de métier. Assistants naturels du magistrat, techniciens et garants de la procédure, ils se sentent évincés au profit, par exemple, des délégués du procureur et des assistants de justice. Les représentants du syndicat des greffiers de France préconisent d'utiliser leur potentiel en terme de compétences, de disponibilité et soulignent leur culture professionnelle, indispensable aux missions d'assistance. La condition préalable est celle de poursuivre les efforts de recrutement et de reconnaître leur spécificité.

Les membres du groupe dressent le constat partagé selon lequel les réunions associant magistrats et greffiers qui vont directement mettre en œuvre les réformes législatives sont indispensables. En effet, l'information ne saurait se réduire à de simples échanges par voie électronique. La diffusion de l'information par mail ne signifie pas forcément qu'elle a été lue ni qu'elle a été comprise.

Le groupe de travail rappelle à cet égard qu'il existe plusieurs instances de concertation entre siège, parquet et greffe :

- les commissions permanentes, les commissions restreintes ;
- les réunions de chefs de services ;
- les réunions par service.

Pour autant, les organes naturels de gestion des juridictions tels que prévus par le code de l'organisation judiciaire ne semblent pas toujours remplir pleinement leurs missions en ce que le personnel de greffe n'oserait pas y prendre la parole.

Le groupe de travail souligne une autre difficulté qui tiendrait à la mémoire de ces réunions dont l'utilité est évidente pour la lisibilité de la politique pénale définie et la cohérence de sa mise en œuvre tant interne qu'externe. Ce constat est d'autant plus vrai que les informations ne sont pas forcément transmises, faute de temps.

Ces développements doivent néanmoins être relativisés, en ce qu'ils peuvent donner l'image globale de relations dégradées entre magistrats et greffiers ou fonctionnaires, alors qu'ils n'ont pour seule vocation que de souligner d'éventuelles difficultés signalées dans le cadre des travaux du groupe.

C. LA PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION DE L'ACTIVITE : une évaluation de l'activité pénale à parfaire, une évaluation totalement défailante des activités civiles, commerciales et administratives

Le groupe de travail fait le constat que pour évaluer l'activité pénale des parquets, plusieurs outils ont été élaborés et l'informatisation des juridictions a contribué d'une part à les rendre plus fiables, d'autre part à les harmoniser.

Les tableaux de bord « classiques » permettent de mesurer ainsi:

- la population du ressort ;
- la saisine du parquet (nombre de procès-verbaux) ;
- le nombre de « procédures utiles » (concernant un auteur identifié, qui donne un bon aperçu du taux d'élucidation des affaires par les services enquêteurs sur son ressort) ;
- le taux de classement sans suite, et les motifs qui s'y rattachent ;
- le nombre de poursuites engagées et leurs différents modes ;
- le taux d'alternatives aux poursuites ;
- le nombre d'informations judiciaires ouvertes, en cours et clôturées ;
- le nombre de jugements rendus (compositions pénales, ordonnances pénales, comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, tribunal correctionnel, tribunal de police, tribunal pour enfants, cour d'assises) ;
- des données sur l'exécution des peines ;
- l'état des frais de justice engagés au titre des différentes enquêtes diligentées.

D'autres tableaux de bord rendent compte de l'activité détaillée des services spécialisés (STTR, parquets des mineurs, pôles économiques et financiers...).

A contrario, l'activité du ministère public en matière civile, sociale ou commerciale constitue un « angle mort » en termes de lisibilité de l'activité réelle des parquets et de leur greffe : en effet, aucun dispositif statistique ne prend en compte cette activité : seules sont à disposition les données des juridictions civiles ou commerciales, ce qui est notoirement insuffisant.

L'activité des parquets civils se révèle en effet très difficile à mesurer pour plusieurs motifs :

- la diversité des modes de fonctionnement des services ;
- des instruments de gestion « ouverts » : en effet, la majorité des greffes utilisent le logiciel ACP (activité civile du parquet) qui d'une part n'exclut pas l'existence de logiciels d'initiative locale et d'autre part est paramétré pour permettre à l'utilisateur de modifier la table des matières. En conséquence, il est vraisemblable qu'aucun parquet n'utilise vraiment le même logiciel.
- des divergences dans l'enregistrement des procédures : en effet, d'une juridiction à une autre les enregistrements ne sont pas identiques et il est évident que la fiabilité de tout système statistique repose sur des critères communs d'enregistrement ;

Dans le même sens, les quelques données chiffrées dont on dispose ne permettent d'avoir qu'une vision très parcellaire de cette activité. Les statistiques issues des services civils eux-mêmes sont imprécises notamment en raison de l'absence d'instructions claires sur l'enregistrement. Une comparaison entre juridictions devient alors impossible. Enfin, il convient de souligner que la statistique occupe dans ces services une place très variable et parfois extrêmement minime.

Les participants font le recensement des outils d'évaluation dont ils disposent en juridictions pour évaluer les attributions civiles. Tous s'accordent pour souligner leur insuffisance et les disparités locales qui découlent de la création d'outils propres.

Les seuls outils statistiques nationaux dont les juridictions disposent ne reflètent que partiellement l'activité du parquet. Ce sont des indicateurs de l'activité du siège (les dossiers évoqués aux audiences civiles pour lesquels la présence du parquet est obligatoire et les dossiers dont le juge des tutelles est saisi.)

Au cours d'une réunion, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) a fait un rappel des travaux effectués et des demandes formulées par ses soins pour que le dispositif statistique permanent du Ministère de la Justice et des Libertés puisse couvrir l'activité du ministère public en matière civile et commerciale qui à ce jour constitue un point aveugle du fonctionnement du système judiciaire.

Pour pallier ce déficit de connaissance de l'activité civile des parquets, dès 2006, la DACS a saisi le conseil de la statistique et des études d'une demande d'extension du dispositif statistique permanent du ministère de la justice pour couvrir les activités non pénales du parquet, réitéré cette demande au conseil de la statistique et des études qui s'est réuni le 16 mars 2011. Lors de la réunion de la formation issue du Conseil de la statistique et des études, chargée d'examiner le programme d'études demandées par les directions et services qui s'est tenue le 3 octobre 2011, la SDSE a indiqué qu'elle mettrait prochainement en place ce groupe de travail auquel serait associée Mme Marianne Cottin responsable scientifique de la recherche "Le parquet en matière civile, sociale et commerciale -Recensement des textes et étude empirique des activités non pénales du parquet- » .

En 2007, la DACS a demandé à la SDSE de réaliser une enquête destinée à évaluer localement l'activité des parquets généraux et des parquets dans l'attente de la mise en place d'un dispositif statistique permanent.

La DACS a élaboré un questionnaire et demandé à la SDSE d'inscrire à son programme de travail 2007 la réalisation d'une enquête ponctuelle auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance pour évaluer leur activité en cette matière. Les résultats définitifs ont été adressés à la DACS le 7 avril 2008. Ceux-ci n'ont pas pu être exploités, la SDSE indiquant

que «l'absence d'outil de recueil automatisé des données dans tous les parquets laisse planer un doute sur l'homogénéité des données recueillies ».

Néanmoins, cette enquête présentait une estimation du volume annuel de l'activité non pénale des parquets. L'ensemble des activités non pénales des parquets a pu être évalué à 630 000 réparties de la manière suivante : 475 000 interventions du ministère public devant les juridictions civiles, commerciales et spécialisées, 150 000 interventions portant sur des actes d'état civil, 3 600 signalements de suspicion de mariage irrégulier et autour de 1 400 rapports effectués dans un dossier pénal et/ou disciplinaire concernant des officiers publics ou ministériels.

Par ailleurs, ce chiffre paraît assez faible pour les membres du GT.

En 2008, la DACS a formulé une demande prioritaire de recherche au GIP Mission de recherche Droit et Justice. L'appel d'offres a été lancé en avril 2008 et la convention a été signée le 23 février 2009 avec l'Université Jean Monnet et le CERCRID de Saint-Etienne. Le rapport de recherche "Le parquet en matière civile, sociale et commerciale -Recensement des textes et étude empirique des activités non pénales du parquet-" a été remis en juillet 2011 et mis en ligne sur le site de la Mission de recherche Droit et Justice .

Fin 2008, la DACS a mis en place un groupe de travail sur les indicateurs de l'activité civile et commerciale des parquets, associant des représentants des parquets, la DSJ, la SDSE et la SDIT, chargé de définir des indicateurs d'activité prioritaires. Les conclusions de ce groupe ont été adressées au Secrétaire général adjoint ainsi qu'à la DSJ en juin 2009.

Les conclusions de ce groupe de travail figurent en annexe n°4. Or le champ d'intervention des activités **administratives, civiles et commerciales représente une charge de travail considérable pour les magistrats du parquet dont la complexité des dossiers traités en particulier en matière civile, bien que particulièrement chronophage, ne se reflète pas en termes statistiques, faute d'outils appropriés.**

Un consensus se dégage sur la nécessité d'adapter les logiciels existants qui paraissent obsolètes, variables d'une juridiction à l'autre et ne reflétant qu'imparfaitement l'activité des parquets. A cette fin, la définition d'indicateurs prioritaires est également nécessaire pour homogénéiser les données enregistrées sur le plan national⁵⁷.

⁵⁷ Précisions apportées par la DSJ : 'les indicateurs nécessitent la définition préalable d'une nomenclature précise des affaires. Dans l'attente de la mise en place de PORTALIS, il serait possible d'intégrer la nomenclature prédéfinie dans les applications informatiques utilisées (ACP, Winci) PORTALIS est un projet de refonte des applications informatiques civiles, à l'instar de ce que l'application Cassiopée a été pour les chaînes pénales. Ce projet se trouve justifié pour l'obsolescence des applications informatiques qui ne répondent aujourd'hui plus aux besoins des juridictions (notamment en termes de dématérialisation des échanges) : Les applications informatiques civiles utilisées au sein des tribunaux d'instance (dénommées X.TI) ont été pour la plupart développées il y a une quinzaine d'années, celles des tribunaux de grande instance, des cours d'appel et des conseils des prud'hommes ont mises en service à partir de 1996. Envisagée comme une application nationale unique, PORTALIS devra permettre des échanges de données entre les différents degrés de juridictions ayant à connaître d'une même affaire, sans nouvelle saisie des données d'une juridiction à l'autre. Cette centralisation devrait également permettre de mieux synthétiser les données au niveau national mais aussi de faciliter les actions de « pilotage » des chefs de juridiction et de la Chancellerie. Mais aucun calendrier de réalisation des travaux ne peut encore être donné à ce stade. (Une étude de cadrage de ce projet devrait être lancée prochainement.)

L'ensemble des participants s'accorde sur la nécessité de déterminer en urgence des indicateurs fiables.

Le groupe de travail regrette en outre que les études d'impact⁵⁸ réalisées avant la mise en œuvre d'une loi ne soient pas traduites en effectifs supplémentaires lorsqu'elles font le constat d'une charge supplémentaire de travail indéniable. L'exemple le plus récent est celui la loi portant réforme de l'hospitalisation sous contrainte⁵⁹.

Il est rappelé par les membres du groupe que le cœur de métier restant de fait la matière pénale, certains parquets sont contraints, par manque de moyens, de redéfinir leurs objectifs premiers au détriment **des activités civiles et commerciales**.

En outre, au-delà du traitement des dossiers, ces contentieux nécessitent un investissement en terme relationnels et d'animation qu'il n'est pas réellement possible de fournir entièrement malgré les sollicitations nombreuses émanant en particulier des maires. Compte tenu des contraintes, les magistrats du parquet restent très sélectifs en la matière.

Ces constats mettent à nouveau en exergue **le décalage entre les compétences civiles et commerciales attribuées au parquet et leur exercice réel, ce qui renvoie aux remarques déjà exprimées sur l'abandon, faute de moyens, de certaines prérogatives du parquet.**

Cette tension se retrouve entre ce que prévoit la loi et la présence effective du parquet aux audiences, alors même que les affaires doivent faire l'objet d'un débat contradictoire et engageant l'intérêt public. Ce constat partagé par tous est vrai tant pour les attributions civiles que commerciales du parquet.

Les membres du groupe de travail s'accordent à considérer que cette discordance entre attributions et activités réellement exercées pose aussi à nouveau, potentiellement, la question de la responsabilité des magistrats.

⁵⁸ Certains membres du groupe ont pointé les limites des études d'impact préalables aux réformes et ainsi mentionné le cas de la loi **du 5 juillet 2011 en matière d'hospitalisation sous contrainte** qui a engendré de grandes difficultés matérielles dans les juridictions.

La DACS a rappelé que, précisément, il était difficile de contester cette étude d'impact qui avait été élaborée sur cette loi conjointement par la DACS (sur les aspects juridiques) et la DSJ (sur les aspects « moyens ») et dont le contenu (notamment pour évaluer les besoins en création de postes) a été unanimement salué. Mais la traduction concrète de ces préconisations est liée aux budgets disponibles.

⁵⁹ Le délai entre le moment où une décision de recrutement est prise et l'entrée en fonction d'un magistrat après formation classique est de plus de 3 ans. Pour pouvoir aux besoins liés à ce texte dans les délais les plus courts un concours complémentaire de 90 places a été organisé à l'automne 2011 avec entrée ENM janvier 2012 et prise de fonction en septembre 2012. Cependant 28 candidats seulement ont réussi les épreuves et sont actuellement en formation.

**CONCLUSIONS DUGROUPE DE TRAVAIL
ET PRECONISATIONS**

La lettre de mission du Garde des Sceaux est partie d'un double postulat :

***«le constat partagé des charges nouvelles qui incombent aux parquets »**

Le bilan réalisé en première partie de ce rapport a non seulement confirmé cet état de fait mais a surtout permis d'objectiver, d'une part les nouvelles attributions dévolues par le législateur aux parquets et d'autre part les charges induites à la fois par ces réformes législatives mais aussi par la profonde mutation subie au cours des dernières années par le métier de procureur.

*** la nécessité « d'améliorer le fonctionnement des parquets »**, ce qui suggère que ce fonctionnement est perfectible malgré les efforts déployés par les parquets pour s'adapter à cette évolution voire et peut être compromis par ces efforts eux mêmes (les effets pervers de certaines des mesures mises en place pour assumer ces nouvelles missions ont en effet été soulignés dans la deuxième partie de ce rapport.)

Les membres du groupe de travail se sont investis dans ces travaux avec la conviction de se pencher sur une question vécue de façon récurrente et quotidienne au sein des parquets. Cette question se pose avec d'autant d'acuité que , comme cela a déjà été souligné en introduction, la justice est régulièrement soumise à des critiques sur son fonctionnement, et ce particulièrement dans le contexte d'affaires difficiles exploitées médiatiquement.

Les difficultés et contraintes liées à cette fonction ont pu susciter des questionnements ou des inquiétudes, voire même une désaffection à l'égard de cette fonction .Au cours des travaux, les représentants du parquet ont unanimement insisté sur le sentiment de pression croissante, ressenti quelque soit le niveau de hiérarchie. Ce sentiment est lié pour une grande part à l'augmentation des flux de procédures, aux sujétions liées à cette fonction et, comme cela a été évoqué, à la complexification de la réponse pénale et à l'accélération du temps judiciaire. Ce sentiment est majoré, particulièrement pour les procureurs de la République, par le souci de ne pas s'exposer au risque de voir leur responsabilité professionnelle engagée.

Les représentants du parquet ont malgré tout manifesté leur détermination à assumer au mieux leurs missions, notamment par le biais des adaptations déjà mises en œuvre à moyens constants, telles qu'exposées précédemment. Ils ont également exprimé avec force leur volonté de n'abandonner aucune prérogative.

Mais comment définir désormais avec exactitude ces prérogatives, quand l'accumulation des textes a brouillé les contours de leur champ d'intervention ?⁶⁰ Il est en effet rapidement apparu au cours des réunions de travail que la définition du socle de compétences du parquet, revenait à admettre le principe d'un abandon de certaines prérogatives du parquet, ce que le groupe de travail s'est refusé à faire.

Les représentants du parquet se sont néanmoins déclarés conscients que leur détermination et leur implication professionnelle ne suffisaient pas toujours pour atteindre un niveau de fonctionnement à la fois pleinement satisfaisant pour les justiciables et l'institution.

La source principale du malaise ressenti par les magistrats du parquet provient en effet du fait qu'ils sont partagés entre leur volonté réaffirmée d'assumer leurs missions et leur incapacité, au quotidien, à remplir pleinement cet objectif pour les motifs développés dans le présent rapport..

⁶⁰ L'imprécision des contours du champ de la prévention de la délinquance et des politiques partenariales a ainsi pu être soulignée (voir partie I A-2).Nul n'a prétendu connaître non plus les 1929 dispositions civiles ou les 135 dispositions en matière commerciale prévoyant l'intervention du parquet (voir partie I A-3 a et b)

Le groupe de travail recommande la mise en œuvre rapide de mesures afin d'évaluer la charge réelle de travail afin d'arbitrer la question des moyens et de mesurer l'impact des organisations mises en place .

Il suggère **l'élaboration d'outils d'évaluation et de quantification fiables et exhaustifs**, et considère par ailleurs comme objectif incontournable une action sur **les ressources humaines et les moyens techniques**

Mais le groupe de travail estime également que ces mesures doivent s'accompagner d'une initiative forte au niveau ministériel consistant à engager une réflexion globale ,afin de redéfinir le champ d'intervention du parquet : comme il a été déjà indiqué les représentants du parquet ont refusé de procéder à des recommandations qui auraient conduit à renoncer à certaines prérogatives ; plus généralement ,la question de la légitimité du présent groupe pour redéfinir les limites de ce champ de compétences, telles que fixées par le législateur, se pose. **Une nécessaire redéfinition du champ de compétences des parquets paraît donc s'imposer.**

1 La question de l'évaluation de l'activité

Si un consensus se dégage sur l'utilité à terme de Cassiopée, le constat est également unanime sur la perte de lisibilité qui a suivi sa mise en œuvre, la performance immédiate de l'outil statistique en ayant souffert. Cet état de fait, certes temporaire, s'est rajouté au caractère incomplet des dispositifs d'évaluation à disposition du Ministère, dont la défaillance a déjà été pointée : cette préconisation s'inscrit dans le prolongement des développements de la partie II du rapport auxquels il convient de se reporter (C/. LA PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION DE L'ACTIVITE : une évaluation de l'activité pénale à parfaire, une évaluation totalement défaillante des activités civiles, commerciales et administratives)

Le groupe de travail préconise en effet la détermination d'outils d'évaluation efficaces permettant de restituer fidèlement l'activité des parquets tant dans ses compétences civiles, commerciales et administratives que dans les domaines majeurs de l'exécution et de l'application des peines :

PRECONISATION 1 L'ABSOLUE NECESSITE DE SE DOTER D'OUTILS D'EVALUATION ET DE QUANTIFICATION FIABLES ET EXHAUSTIFS

Le domaine de la prévention de la délinquance, et plus généralement des politiques partenariales, en constant développement mais dont le groupe ne remet pas en cause l'utilité, ne saurait lui non plus être occulté des indicateurs de performance, base de réflexion notamment pour le déploiement des postes entre les juridictions.

Le critère du taux de réponse pénale ne doit plus être le seul indicateur de référence.

2 Un objectif incontournable : agir sur les ressources humaines et les moyens techniques

AGIR SUR LES RESSOURCES HUMAINES

PRECONISATION 2 GARANTIR UNE REELLE ASSISTANCE AU MAGISTRAT

1.1 La revalorisation des compétences naturelles des personnels de greffe, corollaire indispensable de leur mission d'assistance au magistrat

Les greffiers présentent, de par le niveau élevé de leur recrutement et leur formation, des connaissances juridiques qu'il faut valoriser. Leur rôle essentiel au sein de la juridiction, les relations quotidiennes avec les partenaires extérieurs de l'institution judiciaire devraient leur conférer une position privilégiée qui n'est pas comparable à celle des délégués du procureur ou des membres des associations.

En outre, leur statut de fonctionnaires assure une pérennité qui fait défaut par exemple aux assistants de justice.

Ces atouts justifient de les réinvestir dans des attributions qui devraient naturellement être les leurs, aux côtés des magistrats.

Réinvestir les greffiers dans des missions correspondant à leurs compétences est un axe de travail indispensable pour pallier la désaffection de ce corps pour le parquet et plus généralement pour les fonctions pénales, synonymes aujourd'hui de contraintes et tâches ingrates. Cette tendance devrait avoir un impact sur le nécessaire équilibre à trouver entre le pénal et le civil.

A cet égard, il importe de rappeler que le décret du 30 mai 2003 s'inscrivait dans cette logique, en définissant le statut de **greffiers assistants renforcés des magistrats** (G.A.R.M). Les missions dévolues à ces G.A.R.M étaient encadrées par l'article 2 dudit décret :

- « *Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction et authentifient les actes juridictionnels dans les cas et suivant les conditions prévus par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers.*
- ***Les greffiers exercent des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats.***
- *Ils exercent des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel.*
- *Les greffiers du premier grade exercent aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Les greffiers peuvent également exercer des fonctions d'adjoint au chef de greffe ou de chef de service. Ils accomplissent les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions.*
- *Les greffiers peuvent également exercer, à titre accessoire ou temporaire, des tâches administratives nécessaires au fonctionnement des juridictions notamment en matière de gestion des personnels et des moyens matériels ainsi que de gestion financière et budgétaire. »*

Cette faculté de recourir à des G.A.R.M a été notamment mise en œuvre dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux. Toutefois, au regard des multiples avantages qu'elle présente, dont la reconnaissance de la spécificité du travail en équipe au parquet cette faculté demeure en l'état insuffisamment développée. Le Syndicat des Greffiers de France regrette cet état de fait, considérant que ces postes présentaient un intérêt, sous réserve qu'ils soient revalorisés.

De façon équivalente aux magistrats, l'amélioration du fonctionnement du parquet passe également par la nécessité de doter les greffes d'effectifs suffisants.

Dans ce sens, le groupe de travail prend note que les concours 2011 et 2012 prévoient des recrutements massifs de greffiers (555 pour 2012 au titre du recrutement interne et externe).

Cette tendance doit être maintenue en ce qu'elle permet de pallier un vrai manque de personnel au sein des juridictions et de mieux répartir les contraintes.

Les mêmes considérations que celles émises pour les magistrats sont transposables au corps des greffiers s'agissant de la reconnaissance du travail effectué et des conditions de travail en général, sources d'une désaffection équivalente du côté du greffe.

Il a pu notamment être relevé une incompréhension des greffes s'agissant des conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) (à titre d'exemple, cette prime n'est versée qu'au greffier assistant aux audiences correctionnelles collégiales et non à juge unique).

La généralisation de la NBI à tous les personnels de greffe de la chaîne pénale constitue une revendication forte du syndicat des greffiers de France.

Le CEPEJ souligne d'ailleurs le grave déficit de l'assistance au magistrat par « des personnels non juges ». En effet le taux de personnel non juge /juge est de 2 en France pour atteindre le seuil de 9 en Espagne, 5,4 au Royaume Uni ou 4,2 en Italie.

La question des greffiers placés doit également être évoquée. Si le groupe de travail manifeste une réticence à l'égard de leur statut, il souligne qu'en période de pénurie, leur attribution est susceptible de constituer une variable d'ajustement dont les juridictions ne peuvent se passer. Pour autant, le groupe de travail émet la même réflexion qu'au sujet des substituts placés, recommandant que les postes vacants soient pourvus et non occupés de façon prolongée par des personnels placés.

Soutien au personnel de greffe, **les vacataires** ne doivent pas être oubliés dans les ressources humaines des parquets. Cependant, ce statut précaire, qui ne garantit pas la maîtrise de compétences juridiques, ne doit être utilisé que pour de simples missions d'exécution. Le groupe de travail souligne que le vacataire ne dispose ni du statut ni de la responsabilité pour effectuer des tâches de greffe, comme cela peut se faire actuellement dans certains services particulièrement sensibles comme par exemple l'exécution des peines.

1-2-les assistants de justice

Les membres du groupe ont évoqué les difficultés importantes liées au contexte actuel de raréfaction des postes d'assistants de justice au sein des parquets depuis 2010. Or, ceux-ci apportent une aide précieuse au magistrat. Leur mission correspond en effet à un besoin et à une fonction particulière qui constitue un outil indispensable et une variable d'ajustement compte tenu des moyens des juridictions.

En conséquence, le travail qui était effectué par les assistants se reporte sur les magistrats et les greffiers. Le groupe de travail souligne alors l'absurdité de la situation qui revient avec la disparition de l'assistant de justice pour diminuer les coûts à les reporter sur les magistrats ou les greffiers.

En l'état, le recrutement et l'affectation des assistants de justice sont de la compétence des cours d'appel sur la base des dépenses dites du Titre III. A ce titre, la cour reçoit une enveloppe qu'elle utilise librement.

Les attributions les plus fréquentes de l'assistant de justice sont les suivantes :

- rédaction de projets de réquisitoires définitifs ;
- pré-orientation des procédures courriers dans les contentieux les plus simples ;
- veille juridique.

- assistance au magistrat dans le cadre du TTR ⁶¹

Plus rarement l'assistant est désigné pour renforcer le parquet civil, préparer des dossiers ou prendre les contacts en matière de politique de la ville.

Conscient de ce que les assistants de justice occupent des emplois précaires et que cette situation induit une charge en terme de formation à renouveler fréquemment, d'où une déperdition de compétence et d'expérience, le groupe de travail préconise :

- le maintien des assistants de justice dans la mesure où ils constituent un soutien réel à l'activité du ministère public,
- compte tenu des charges de la première instance, leur affectation prioritaire vers les parquets des TGI
- l'évolution de leur statut pour assurer la pérennité et la valorisation de leur mission⁶²;

De façon générale, le groupe de travail préconise que le travail effectivement exercé corresponde au statut de l'agent qui l'exécute. On assiste trop souvent à des détournements de statuts pour pallier la pénurie. Ainsi, les assistants de justice accomplissent parfois le travail de magistrats, les stagiaires sont affectés à des tâches de fonctionnaires et les vacataires exécutent des tâches de greffe. De façon identique, les délégués du procureur se voient confier des missions qui ne relèvent pas de leurs attributions légales.⁶³ Il est fondamental de veiller à ce que la notion d'assistance ne soit pas dévoyée. A titre d'illustration, il importe que dans le cadre de la politique de la ville le procureur de la République et non un délégué du procureur représente l'institution, de même qu'il n'est pas indifférent que les enquêteurs soient en contact direct avec le procureur ou l'un de ses substituts plutôt qu'avec un assistant de justice. L'enjeu est celui de l'autorité et de crédibilité, point sur lequel les membres du groupe de travail souhaitent insister.

1-3 les personnels dédiés au soutien technique

Il a été souligné précédemment la place croissante prise par les nouvelles technologies .Il importe néanmoins de pouvoir disposer au sein même de la juridiction de « personnels ressources » aptes tout d'abord à assurer le bon fonctionnement de ces outils quotidiens indispensables.

La présence de personnels CLI au sein de chaque juridiction a été recommandée.

Le groupe de travail a également souligné que l'utilisation optimale de certains outils (numérisation des procédures..) était subordonnée à un personnel dédié.

⁶¹ Exceptionnellement, il est fait état d'une pratique selon laquelle l'assistant de justice serait intégré au sein du TTR. Le groupe déplore ce type de pratique incompatible avec son statut .

⁶² Les représentants de l'USM tiennent à rappeler que le recours aux assistants de justice n'est nécessaire que compte tenu de l'insuffisance de personnels de greffe, qui ont naturellement la mission d'assister les magistrats.

⁶³ Ainsi, il a pu être constaté sur un forum que la question se posait de savoir si les délégués pouvaient saisir leurs dossiers sur Cassiopée. Certains membres du groupe sont hostiles à ce type de glissement, problématique notamment en termes de compétence et de responsabilité. Ainsi les représentants de l'USM rappellent que la CNIL (avis du 13 mai 2009) et les dispositions textuelles (art. R.15-33-66-8 du CPP) interdisent l'accès à ce fichier à défaut d'habilitation expresse et sous certaines conditions juridiques. La DSJ précise néanmoins qu'un décret en Conseil d'Etat devrait, d'ici à avril 2012 ,autoriser les délégués à saisir leurs dossiers dans CASSIOPEE

Plus encore, le groupe de travail recommande la création de postes de personnels spécialisés dans l'élaboration et l'analyse des statistiques, après avoir souligné les risques inhérents à l'utilisation de logiciels utilisés par des néophytes ou des autodidactes en la matière. Le recueil de données auprès des chefs de juridiction et du greffe doit pouvoir être exploité utilement en terme de prospective.

PRECONISATION 3-. UNE REFLEXION NECESSAIRE SUR L'ACTUELLE DOCTRINE D'EMPLOIS EN TERMES DE COÛT

En corollaire des précédents développements, se pose la question du coût induit par la doctrine actuelle des emplois.

Il convient tout d'abord de s'interroger sur la pertinence de missions exercées par des délégués du procureur ou par des associations alors qu'elles pourraient être réalisées par les greffiers, greffiers rédacteurs ou assistants de justice. La réaffectation de ces délégations en effectifs de greffe permettrait en effet à ces derniers de réinvestir leur mission naturelle d'assistance auprès du magistrat.

Après consultation de la DSJ sur ce point il s'est d'ailleurs avéré qu'il n'était pas possible de chiffrer le coût induit par le recours aux délégués du procureur, ces frais étant confondus avec d'autres frais comprenant notamment les administrateurs ad hoc : à titre indicatif, il peut être précisé que cette ligne budgétaire globale était de 33 millions d'euros en 2011.

Un constat similaire peut être fait dans certaines juridictions au sujet d'assistants spécialisés, par exemple en matière informatique, dans les JIRS. Il pourrait s'avérer plus efficace tant sur le plan de la gestion que sur le plan de la reconnaissance des compétences et de l'expérience acquise, de pérenniser ces emplois, et de les rattacher aux juridictions. Cela permettrait en outre d'éviter le recours parfois très coûteux aux experts.

Il reste toutefois à procéder à l'évaluation des besoins. En effet, la réflexion sur la question du financement n'est pas réellement menée alors même que l'on pourrait dégager des coûts moindres dans certains domaines (experts, gardiennage, conservation de corps...).

La question essentielle demeure celle de l'évaluation de la politique de « sous-traitance », potentiellement onéreuse, privilégiant parfois l'immédiateté du service sur sa qualité, au détriment de postes pérennes dédiés au sein des juridictions. L'externalisation de certaines tâches, telle qu'elle est actuellement menée est elle vraiment rentable sur le long terme ?

PRECONISATION 4 . REEVALUER LES BESOINS EN EFFECTIFS DE MAGISTRATS

Les membres du groupe de travail ont souhaité mettre en exergue une conséquence inévitable de l'évolution de la charge de travail des parquets : la nécessaire réévaluation des ressources humaines parmi les magistrats comme parmi les greffiers.

Si le groupe de travail convient que l'efficacité de la justice et en particulier des parquets ne se résume pas seulement en une augmentation des moyens, il n'en reste pas moins une condition nécessaire au vu des constats d'accroissement majeur des charges.

Le groupe de travail met en évidence que la recherche permanente de « rentabilité » dans des délais toujours plus contraints conduit les parquets à saturation, les magistrats remplissant leurs missions en s'affranchissant du respect des règles du droit du travail.

Il convient de souligner, dans ces conditions, le grand sens du service public qui anime les magistrats du parquet et leur permet de garantir la continuité du fonctionnement des juridictions, alors qu'ils ont le sentiment grandissant d'un manque de reconnaissance du travail accompli, voire d'une déconsidération de leur fonction, y compris au sein de l'institution.

En effet la question de l'attractivité du parquet est de plus en plus prégnante. Alors que les magistrats du parquet représentent 25% du corps, ils constituent la moitié des postes proposés lors de la sortie des promotions de l'ENM. Deux facteurs sont évoqués, comme constituant des freins à l'attractivité de la fonction de parquetier :

*celui lié au **statut**, en comparaison avec celui des magistrats du siège : certains membres du groupe évoquent à cet égard le sentiment de malaise que peuvent ressentir certains collègues, face à des mises en cause sur leur qualité de magistrat

*celui lié **aux conditions de travail**, de plus en plus contraignantes et éprouvantes.

Ces facteurs conjugués sont de nature à inciter nombre de magistrats à quitter la fonction et à induire des difficultés pour pourvoir des postes⁶⁴

La désaffection de ces fonctions et le risque d'épuisement du corps ne peuvent donc être sous-estimés. Le groupe de travail considère que seule une reconnaissance de la nécessité d'un accroissement des effectifs ainsi qu'une réelle reconnaissance des conditions de travail sont susceptibles d'infléchir cette tendance.

Le groupe de travail souligne qu'il est parfaitement conscient de l'existence de contraintes budgétaires particulièrement fortes. Néanmoins, il souligne l'exigence de cohérence dans les ressources entre les localisations et la ressource effectivement disponible. Un alignement réel est donc préconisé. A défaut de quoi, la désaffection croissante pour le parquet et ses contraintes ne pourra que s'accroître.

Entre 2005 et 2011, les localisations de postes au parquet ont augmenté de 30% mais les effectifs des parquets ont stagné depuis 2006 :

1449 postes localisés en TGI (et TPI) en 2006 pour 1311 magistrats,

1466 postes localisés en 2010 ,

1469 postes localisés en 2011 pour 1410 magistrats au 1^{er}/01/2011

⁶⁴

D'où la nécessité de recourir à l'affectation de substituts placés (cf. infra)

. L'effectif disponible est en moyenne actuellement de 95,74 %, ce qui représente un déficit de postes d'un peu plus de 4 %.

En 2012, les ETPT disponibles sont de 1382 pour des localisations théoriques à hauteur de 1471. On note donc du seul effet des vacances de poste ou des temps partiels un déficit de postes de parquetiers de 6 %, tout juste compensé par le nombre de parquetiers placés puisque cette fonction subit, elle-même une déperdition de 21% (137 postes localisé pour 108 ETPT disponibles).⁶⁵

Or l'impact de ce déficit est lourdement majoré par le fait que la charge de travail *juridictionnel comptabilisable* est parallèlement en hausse de 25 % depuis 2006, cette évaluation étant par ailleurs, comme on l'a évoqué, inférieure à la charge *réelle*, faute d'indicateurs performants et exhaustifs.⁶⁶

L'évolution comparée des charges et des ressources confirmerait que l'évolution globale des activités juridictionnelles du parquet est en progression constante depuis 2007 tandis que l'évolution des ETPT disponibles diminue légèrement mais constamment depuis 2008.

Mathématiquement, si l'on retient comme base de calcul environ 1400 postes existants en 2006 et l'augmentation de la charge de travail à hauteur de 25%, le **recrutement de 300 magistrats du parquet serait nécessaire pour compenser l'essentiel du déficit de personnel.**

L'importance de ce déficit est également à rapporter aux données de la C.E.P.E.J, telles que précisées en introduction, rappelant l'insuffisance du nombre de procureurs en France par rapport à la moyenne des pays du Conseil de l'Europe (3 pour 100 000 habitants en France pour plus de 9 en moyenne en Europe).

Le groupe de travail **souligne l'urgence à agir sur les recrutements.** En effet, l'ensemble des postes concernés ne pourra être pourvu concomitamment car il faut tenir compte de la nécessité d'étaler ces recrutements dans le temps pour en préserver la qualité. Par ailleurs, l'arrivée des magistrats recrutés ne pourra se faire qu'à l'issue de leur complète formation (30 mois pour les modes « classiques » de recrutement comme rappelé antérieurement).

S'agissant des conditions de travail, les représentants de l'USM rappellent les règles sur le temps de travail des magistrats :

- amplitude journalière de travail de 12 heures maximum
- temps de travail maximum quotidien de 10 heures
- temps de travail hebdomadaire maximum de 44 heures sur une séquence de douze semaines
- repos quotidien de 11 heures

Le groupe de travail souligne qu'au quotidien, compte tenu du déficit de magistrats, les récupérations liées aux permanences de nuit ne sont pas effectives.

⁶⁵ Chiffres issus de Lolfi

⁶⁶ Voir note 30

Dans ce sens, la direction des services judiciaires indique que prévoir que toute permanence de nuit doit être suivie d'une journée pleine de récupération à pour conséquence la mobilisation de l'équivalent d'1,5ETPT par permanence nocturne organisée. Ce qui, dans l'absolu, pourrait représenter au vu du nombre de parquets un besoin d'environ 240 magistrats supplémentaires au total.

En outre, l'indemnisation de l'astreinte, à peine au dessus de 40 euros, que ce soit pour les nuits ou les jours de fins de semaine, semble bien dérisoire par rapport au travail effectivement fourni. Dans ce sens, le groupe de travail précise qu'en plus de ces primes d'astreinte, une « prime d'intervention » devrait être prévue pour rémunérer le temps de travail effectivement passé au sein de la juridiction et ce dans le sens d'un alignement avec les autres corps de la fonction publique.

Enfin, s'agissant des jours de congés non posés, leur indemnisation au titre du compte épargne temps est qualifiée par les représentants de l'USM de peu attractive, surtout lorsqu'elle est mis en perspective avec le montant proposé dans d'autres corps de la fonction publique.

Ainsi, le groupe de travail considère que l'amélioration du fonctionnement des parquets passe inévitablement par un renforcement des effectifs pour garantir le plein exercice des prérogatives qui lui sont dévolues. C'est également à ce prix que cette fonction retrouvera une attractivité aujourd'hui en déclin.

Ces questions ont amené le groupe à examiner également la question du recours aux substituts placés.

Les interrogations ont porté sur la gestion des substituts placés, en ce qui concerne tant la politique d'affectation des parquets généraux, que l'opportunité de maintenir ce mode de gestion de la pénurie de postes plutôt que de pourvoir les postes manquants.

En effet, le groupe de travail considère que cette solution ne doit pas être prioritaire sur celle de postes fixes dans la mesure où le fonctionnement d'un parquet nécessite la pérennité de son personnel et une connaissance effective de son ressort et de sa politique pénale.

Leur objectif étant de pourvoir aux vacances ponctuelles liées à la maternité ou à la maladie, le groupe rappelle qu'ils n'ont donc pas vocation à pourvoir les postes vacants.

Ces soutiens sollicités en termes d'effectifs et d'assistance doivent s'accompagner au sein des parquets d'un souci de valorisation optimum de ces ressources humaines :

PRECONISATION 5 UNE MEILLEURE IMPLICATION DES PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE DANS L'ORGANISATION DES SERVICES

Le groupe de travail a conclu à la nécessité la nécessité de développer au sein du corps une culture de l'organisation. Un minimum de formalisation semble indispensable pour retrouver du sens dans un quotidien où une urgence chasse l'autre au risque de fonctionner de façon cloisonnée. Ainsi que l'a constaté l'inspection générale des services judiciaires dans

nombre de parquets, le principe de l'établissement d'un organigramme complet et de fiches de poste semble ainsi peu répandu. Les réticences viennent d'une difficulté à intégrer les mutations, les vacances de poste qui induisent une recombinaison perpétuelle des équipes. Dans nombre de recommandations, l'IGSJ est ainsi amenée à prôner l'« interiorisation » de l'organisation.

Pourtant, l'organisation des services relève de la responsabilité du procureur en application des dispositions de l'article R 212-12 du COJ. Il lui appartient de répartir les différents magistrats entre les divers services du parquet. Cette répartition se traduit par l'établissement d'un organigramme, devenu plus complexe avec l'évolution des attributions et des modes d'intervention mais aussi plus transparent du point de vue des objectifs de politique pénale. Cette démarche est également de nature à favoriser une réflexion globale donc plus rationnelle en termes de répartition des ressources humaines et matérielles. Il est essentiel d'identifier les rôles de chacun au sein de la juridiction⁶⁷.

Cet objectif demeure un idéal à atteindre, sa concrétisation pouvant s'avérer difficile dans les plus petits parquets, au sein desquels magistrats et greffiers sont polyvalents ; il s'agit aussi parfois de gérer la pénurie, d'où la difficulté d'élaborer une organisation lisible. Il faut souligner également les effectifs souvent restreints, voire inexistant, pouvant être dédiés aux secrétariats des procureurs de la République.

L'inadaptation matérielle des locaux peut parfois être un frein à cette démarche de rationalisation des services.

Néanmoins, le groupe de travail souligne l'utilité d'une organisation structurée et bien identifiée.⁶⁸

AGIR SUR LES MOYENS TECHNIQUES

PRECONISATION 6 DOTER LES PARQUETS D'OUTILS PERFORMANTS

Dans les développements consacrés au service du TTR il a été évoqué la nécessité de mettre à disposition des parquets des outils de téléphonie, voire des standards adaptés à une très forte activité, des messageries performantes.⁶⁹

⁶⁷ Il a ainsi été constaté que nombre de magistrats sont ignorants des statuts et donc des fonctions corrélatives des greffiers et fonctionnaires travaillant dans la juridiction. L'existence d'organigramme permet de clarifier les objectifs assignés à chacun et d'éviter des confusions néfastes tant en termes d'organisation que sur le plan relationnel.

⁶⁸ L'implantation de CASSIOPEE a pu favoriser ce genre de réflexion, dans le sens d'une répartition des effectifs plus rationnelle et claire.

⁶⁹ (la version OUTLOOK EXPRESS est notoirement insuffisante)

La dotation de l'ensemble des juridictions en ordinateurs équipés de clés 3G semble prioritaire pour l'ensemble des membres du groupe de travail dans la mesure où ces accès peuvent seuls garantir, à tout instant, que la décision sera fondée sur une connaissance la plus précise possible des antécédents du mis en cause.

Le caractère insuffisant des dotations en matière de visioconférence des services d'enquête a également été souligné. La dotation des services pénitentiaires est bien avancée mais reste à parfaire.⁷⁰

3 La nécessité de redéfinir le champ de compétences du parquet (au moyen d'une rationalisation et d'une simplification de ses attributions)

Ainsi que cela a été démontré dans la première partie du rapport, le périmètre d'intervention du parquet n'a cessé de croître au cours des dernières années, au gré d'une véritable inflation législative.

Ce contexte a pu susciter deux types de réactions : celle de l'abandon partiel ou total de certaines prérogatives dans le cadre d'une éventuelle priorisation des actions menées par les parquets ou celle d'un recentrage sur l'activité juridictionnelle pénale :

la tentation de l'abandon partiel ou total de certaines prérogatives :

les compétences commerciales, un exemple parmi d'autres

Un premier consensus se dégage du groupe pour reconnaître que l'importance des enjeux en la matière se heurte à l'incapacité pour un nombre important de parquets d'assister à toutes les audiences commerciales.⁷¹

Un consensus se dégage du groupe pour souligner qu'il existe un décalage entre les pouvoirs conférés au parquet et la réalité quotidienne, très en retrait, compte tenu des contraintes liées aux moyens. Or ce constat dépasse largement la sphère commerciale.

Mais les membres du groupe considèrent unanimement qu'il n'est pas concevable pour le ministère public de renoncer à certaines de ses compétences naturelles, lesquelles forment un ensemble cohérent au service de l'intérêt public et, par la vision transversale qu'elles offrent, font la richesse du parquet. Une priorisation des missions, au détriment par exemple de la prévention de la délinquance ou de la politique judiciaire de la ville constituerait pour eux un échec.

⁷⁰Extrait du site intranet de la DAP- APNET » *L'implantation des dispositifs de visioconférence dans les établissements pénitentiaires a débuté fin 2005 et continue. Ce déploiement s'est réalisé de façon progressive en poursuivant un objectif de maillage avec les juridictions. Aujourd'hui 90% des établissements sont équipés d'un dispositif mais le développement des audiences par visioconférence va conduire l'administration pénitentiaire à poursuivre son déploiement.* »

⁷¹ Chacun constate que ce contentieux représente une charge lourde pour les parquets et ce d'autant que les cas où la présence du ministère public est obligatoire sont en augmentation.

Pour autant, les magistrats du parquet s'adaptent encore aux situations d'urgence en intervenant aux audiences sur des dossiers préalablement sélectionnés compte tenu de l'importance des enjeux économiques et/ou de leurs possibles prolongements au pénal.

Le groupe de travail déplore qu'une fois encore, le parquet soit dans l'obligation de se soustraire à certaines dispositions légales prévoyant sa présence à l'audience, du fait d'un manque de disponibilité.

S'agissant des sanctions civiles, la lourdeur de leur mise en œuvre les conduit à laisser ces prérogatives aux mandataires.

La tentation d'un recentrage sur l'activité juridictionnelle pénale

Les procureurs de la République ont dû faire face, à moyens humains constants, à un accroissement des charges auquel il devenait difficile de répondre malgré les efforts de réorganisation et l'investissement des magistrats.

Face au foisonnement des attributions et à la multiplication des interventions du parquetier en dehors de la cité judiciaire, le traitement du courrier, la participation aux audiences, le règlement des dossiers d'information ainsi que la permanence (avec en particulier le contrôle de la police judiciaire) ont dû être repriorisés par rapport aux multiples sollicitations extérieures.

Plusieurs membres du groupe (représentants des parquets) souhaitent que le magistrat du parquet soit recentré sur la prise de décision et l'expertise juridique, attributions inhérentes et naturelles de son statut.

Le groupe, dans son travail préalable de recensement des attributions dévolues par la loi au parquet, a distingué trois blocs principaux :

- les attributions juridictionnelles pénales
- les attributions juridictionnelles hors pénal
- les attributions non juridictionnelles.

Les procureurs de la République se retrouvent donc trop souvent dans l'obligation d'arbitrer les missions qu'ils pourront réellement exercer alors même que cet arbitrage est incompatible avec la responsabilité attachée à l'exercice des attributions fixées par la loi.

Afin d'éviter que la responsabilité des magistrats ne soit mise en cause, certains membres du groupe de travail ont préconisé que le ministère définisse clairement au plan national les priorités des parquets. Cette fixation leur paraîtrait également nécessaire pour assurer l'égalité des justiciables devant la loi.

Néanmoins, si le ministère de la Justice et des Libertés peut légitimement donner des instructions de politique pénale afin d'harmoniser les pratiques et d'impulser de nouvelles pratiques, il ne saurait se poser en censeur du législateur et, en raison de contraintes matérielles, « autoriser » les parquets à abandonner certaines de leurs prérogatives.

.Seules une rationalisation et une simplification des attributions des parquets sont de nature à sortir de cette impasse

Le groupe de travail propose quelques pistes en ce sens.

PRECONISATION 7 UNE POSSIBLE RATIONALISATION DES COMPETENCES DU PARQUET

L'ensemble des membres du groupe préconise **une centralisation plus poussée**, au niveau des parquets généraux, notamment d'attributions concernant les officiers publics et ministériels, la justice ordinale...

Le cas des experts est souligné par tous comme chronophage pour le parquet s'agissant tant des procédures d'inscription que de renouvellement. La solution d'une simplification, voire

d'un transfert vers les parquets généraux est souhaitée par tous les procureurs de la République membres du groupe de travail.

L'idée de centraliser le contrôle de ces professions ou le suivi de ces auxiliaires de justice au niveau des parquets généraux revêt en effet une indéniable cohérence compte tenu du rôle des cours d'appel en la matière.

Une autre piste de réflexion susceptible d'être étudiée serait de multiplier, au-delà de ceux déjà existants (adoption internationale d'enfant, nationalité, déplacement illicite d'enfant) **la création de pôles de compétence dans un souci d'efficacité.**

En l'état, cette orientation ne recueille pas la faveur de la direction des affaires civiles et du sceau davantage axée vers le soutien aux juridictions par la fourniture d'outils actualisés.

Le transfert de certaines prérogatives des parquets à l'autorité administrative répondrait au sentiment d'une utilité très relative de l'intervention actuelle du ministère public : ainsi de la gestion des débits de boissons, du recouvrement public des pensions alimentaires, de la recherche des débiteurs, du dépôt légal...

PRECONISATION 8 UNE POSSIBLE SIMPLIFICATION DES ATTRIBUTIONS DES PARQUETS

Le processus de certification des mémoires de frais de justice s'avère lourd : le Syndicat des Greffiers de France confirme que l'étape de certification au niveau du magistrat du parquet est souvent source de retard⁷². Plus généralement, certaines certifications posent le problème de la responsabilité, sans proportion avec la faculté réelle de contrôle.⁷³ Le groupe ne verrait qu'avantage à ce que l'action du parquet soit recentrée sur le moment de l'engagement de la dépense (autorisation de requérir, devis...) et les éventuelles contestations. Le greffe devrait être autorisé à opérer sous sa seule responsabilité la prise en charge pour un montant bien supérieur à celui actuellement retenu, pour tous les frais « tarifés » et pour les mémoires d'un montant conforme ou inférieur au devis initialement approuvé.

Le développement de marchés publics nationaux serait également de nature à rationaliser efficacement les problématiques financières. es lourdeurs procédurales de la CRPC ont également déjà été évoquées.⁷⁴

⁷²Précisions données ultérieurement par la DSJ : « suite au rapport conjoint de l'IGF/IGSJ, une réflexion globale est en cours sur le circuit de la dépense afin de le simplifier et de le rationaliser .Est à l'étude une solution intégrée de saisie de la dépense : de la prescription au paiement. Dans ce cadre, le seuil de taxation, voire son maintien vont être examinés par un groupe de travail dédié. Parallèlement un effort particulier est mené pour diminuer le nombre de mémoires, que ce soit par le biais de factures globales nationales ou locales, de mémoires groupés, de marchés publics. Ces mesures combinées devront permettre un traitement et un suivi plus aisé de la dépense frais de justice afin de payer dans des délais raisonnables les fournisseurs et de disposer d'éléments de budgétisation beaucoup plus fiables. »

⁷³ Ainsi la certification des comptes des administrateurs judiciaires

⁷⁴ Cf. partie I B/2b Les représentants de l'USM estiment à cet égard nécessaire de repenser le processus de la CRPC, trop chronophage : le morcellement des phases de la procédure engendre en effet une perte de temps significative et la césure de la première phase, qui se déroule sans la victime, est mal comprise par elle. Ils suggèrent que l'organisation de la CRPC sur un seul temps d'audience serait plus efficace (audience à laquelle le juge demande au prévenu s'il reconnaît les faits, et dans l'affirmative, demande au parquet de proposer la peine que le prévenu accepte à l'audience puis s'ensuit l'homologation de la peine.).

CONCLUSION

Les travaux de ce groupe de travail ont confirmé le constat initial d'une inflation législative au cours de ces dernières années. Ils ont permis également de proposer des pistes de réflexion permettant d'améliorer, pour certaines à brèves échéance et à moyens constants le fonctionnement des parquets.

Certaines suggèrent des méthodes de simplification ou de rationalisation des attributions des parquets.

Mais au delà de ces quelques pistes de rationalisations ponctuelles, les échanges du groupe de travail tendent à recommander une démarche plus ambitieuse de refonte globale des textes encadrant les missions du parquet, dans un souci de rationalisation des dispositions législatives accumulées sans souci de cohérence au cours des dernières années.

Le ministère de la Justice et des Libertés a en effet engagé depuis plusieurs années des réformes tendant à rendre la justice mieux organisée, plus lisible, plus simple et plus proche des Français.⁷⁵ Ainsi, la commission Guinchard a abouti à la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

Une mise en cohérence des textes encadrant les compétences du parquet paraît s'imposer de la même façon. Une réflexion préalable sur la pertinence d'une intervention omniprésente de l'autorité judiciaire, y compris dans des domaines ne relevant pas naturellement de ses compétences devrait précéder ce travail de mise en cohérence, le cas échéant dans le cadre d'une commission dédiée.

⁷⁵Ainsi, la carte judiciaire a été réformée ; la formation des magistrats a été revue : l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) a élargi son recrutement à des profils plus diversifiés et rénové son concours d'entrée pour mieux prendre en compte les "capacités humaines" des futurs magistrats. Les étudiants méritants de condition modeste souhaitant intégrer un métier dans la justice bénéficient de classes préparatoires spécifiques dans chacune des quatre écoles du ministère.

ANNEXES DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL RELATIF AU FONCTIONNEMENT DU PARQUET

ANNEXE 1 : lettre de mission

ANNEXE 2 : composition du groupe de travail

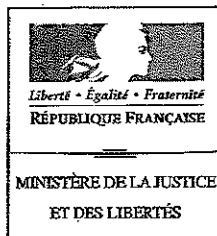
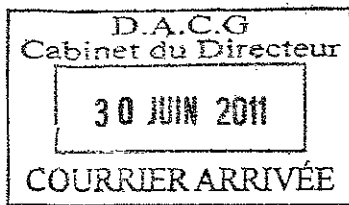
ANNEXE 3 : liste récapitulative des préconisations du groupe de travail

ANNEXE 4 : conclusions du groupe de travail piloté en 2009 par la direction des services judiciaires destiné à définir les indicateurs permettant de mesurer l'activité civile et commerciale des parquets et parquets généraux

ANNEXE 5 : revendications formulées par l'U.S.M. dans le cadre du groupe de travail et observations de l'U.S.M. relative à la disparition des assistants de justice

ANNEXE 6 : observations du Syndicat des Greffiers de France

■



Paris, le 30 JUN 2011

LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Madame la Directrice,

Afin que la réflexion engagée suite à l'affaire de Pornic sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'application des peines s'étende à d'autres fonctions, j'ai annoncé la constitution de nouveaux groupes de travail dont l'un consacré au fonctionnement du parquet.

Il s'agit de réfléchir aux solutions nationales susceptibles d'être mises en place pour améliorer le fonctionnement des parquets, sur la base d'un constat partagé des charges nouvelles qui leur incombent, notamment depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la garde à vue.

Je souhaite en effet que les organisations syndicales et professionnelles concernées participent, avec des magistrats, greffiers et fonctionnaires en fonction, et le soutien des services de la chancellerie et de l'Inspection générale des services judiciaires, à une réflexion commune sur la mise en œuvre de la réforme de la garde à vue, sur la permanence d'action publique et plus généralement sur l'efficacité de la chaîne pénale.

Ce groupe de travail, qui sera piloté par la DACG, pourra notamment examiner :

- l'organisation des parquets, leurs méthodes de travail, et la répartition des tâches entre magistrats, greffiers et fonctionnaires,
- l'évaluation de la charge de travail des parquets, pour les magistrats, les greffiers et les fonctionnaires et la question de l'adéquation des moyens à la charge de travail.

Je vous remercie de bien vouloir désigner un membre de votre direction pour conduire ce groupe de travail, dont la première réunion se tiendra le jeudi 7 juillet à 14h30 à la chancellerie, pour échanger sur les objectifs, la méthode et le calendrier de ces travaux.

Je vous prie de croire, Madame la Directrice, à l'assurance de ma considération distinguée.



Michel MERCIER

Madame Maryvonne CAILLIBOTTE
Directrice
de la Direction des affaires criminelles
et des grâces

Composition du groupe de travail « fonctionnement du parquet » :

Les réunions intervenues les 15 septembre, 6 octobre, 8 décembre 2011 et 12 janvier, 2 février et 23 février 2012 dans les locaux de la direction des affaires criminelles et des grâces se sont déroulées en présence de :

Pour la DACG

CAPIN DULHOSTE François, sous-directeur de la justice pénale générale
COURTALON Valérie, chef du bureau de la politique d'action publique générale
LARRIEU Ethel, magistrat au bureau de la politique d'action publique générale

Pour la DSJ

RECOULES Nathalie, chef du bureau des schémas d'organisation, des méthodes et études
JAILLET Virginie, adjointe au chef du bureau des schémas d'organisation, des méthodes et études
PERRIN Nadine, chef du bureau de la gestion de la performance
TAURAND Véronique, adjointe au chef du bureau de la gestion de la performance

Pour la DACS

TISSOT Christophe, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques
ANCEL François, sous-directeur du droit civil
AB-DER-HALDEN Aude, sous-directeur du droit économique
MOREAU Caroline, chargée d'études au pôle évaluation justice civile

Pour l'IGSJ

BARBIER-CHASSAING Françoise, Inspectrice des Services Judiciaires
JOLY-COZ Gwenola, Secrétaire Générale

Représentants du ministère public

VALET Michel : procureur de la République de Toulouse
CABUT Cédric, procureur de la République de Bourgoin-Jallieu
THIBAUT-LECUIVRE Agnès, substitut au parquet de Paris

Représentants syndicaux des magistrats

PAVAGEAU Xavier, procureur de la République de la Roche-sur-Yon, pour l'USM
MULLER Philippe, procureur de la République de Dunkerque, pour FO magistrats
POINAS Emmanuel, vice-président au tribunal de grande instance de Marseille, pour FO magistrats
BARRET Nadine, substitut au parquet de Toulon
LEGER Véronique, juge au tribunal de grande instance de Carpentras, pour l'USM

Représentants syndicaux des greffiers et fonctionnaires

PELLETIER Annette, greffière au CPH de Lons Le Saunier, pour le Syndicat des Greffiers de France
BESNIER-HOUBEN Isabelle, pour le Syndicat des Greffiers de France
GRIMAULT Sophie, pour le Syndicat des greffiers de France
AIT-SAID Noura, pour le Syndicat des Greffiers de France
COLLIN Gaëlle, pour le Syndicat des Greffiers de France

**Liste récapitulative des préconisations du groupe de travail
relatif au fonctionnement du parquet**

PRECONISATION 1. L'ABSOLUE NECESSITE DE SE DOTER D'OUTILS D'EVALUATION ET DE QUANTIFICATION FIABLES ET EXHAUSTIFS

PRECONISATION 2. GARANTIR UNE REELLE ASSISTANCE AU MAGISTRAT

PRECONISATION 3. UNE REFLEXION NECESSAIRE SUR L'ACTUELLE DOCTRINE D'EMPLOIS EN TERMES DE COÛT

PRECONISATION 4. REEVALUER LES BESOINS EN EFFECTIFS DE MAGISTRATS

PRECONISATION 5. UNE MEILLEURE IMPLICATION DES PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE DANS L'ORGANISATION DES SERVICES

PRECONISATION 6. DOTER LES PARQUETS D'OUTILS PERFORMANTS

PRECONISATION 7. UNE POSSIBLE RATIONALISATION DES COMPETENCES DU PARQUET

PRECONISATION 8. UNE POSSIBLE SIMPLIFICATION DES ATTRIBUTIONS DES PARQUETS



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 25 JUIN 2009

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION
DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU

LA DIRECTRICE

DIR/181

Note

à l'attention de

Monsieur Mathieu HERONDART
Secrétaire général adjoint

Madame Dominique LOTTIN
Directrice des services judiciaires

Objet : Indicateurs d'activité civile et commerciale du parquet.

Par note du 14 janvier dernier, je vous informais de la réunion d'un groupe de travail destiné à définir des indicateurs permettant de mesurer l'activité civile et commerciale des parquets et parquets généraux, auxquels plusieurs de vos collaborateurs ont bien voulu participer. L'objectif en était de permettre un meilleur suivi et une meilleure prise en considération de cette activité, y compris dans le cadre des dialogues de gestion conduits par le Ministère de la Justice.

Vous voudrez bien trouver ci-joint les conclusions de ce groupe, qui définissent les indicateurs jugés souhaitables. Il convient désormais de voir dans quelle mesure, et à quelle échéance, ces données pourraient être rendues disponibles en sous-produit de gestion, de façon automatisée. Dans ce but, je vous propose d'organiser une ou deux réunions internes à l'administration centrale, avec ceux de vos collaborateurs concernés.

Pascale FOMBEUR

DACS

5, boulevard de la Madeleine
Paris 1^{er}
Téléphone : 01 44 77 60 60
Télécopie : 01 44 77 62 39

ADRESSE POSTALE

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01

Groupe de travail
« INDICATEURS D'ACTIVITE CIVILE ET COMMERCIALE DES PARQUETS »

LE CONSTAT

L'activité civile et commerciale des parquets n'est actuellement pas couverte par le dispositif statistique du ministère de la justice, en conséquence :

- les juridictions ne disposent par d'outils internes de pilotage,
- l'activité civile et commerciale des parquets n'est pas prise en compte pour l'allocation des moyens dans le cadre du dialogue de gestion,
- les besoins d'information de la DACS ne sont pas satisfaits.

LES OBJECTIFS

Pour pallier ces difficultés, le groupe de travail a défini une batterie d'indicateurs dont il serait souhaitable de disposer, en prenant en considération les différents domaines d'activité (professions, procédures collectives, activité en matière civile).

MODE OPERATOIRE

Il n'existe pas actuellement d'instructions standardisées de tenue des écritures¹, ni de nomenclature d'activité unifiée, conditions pourtant nécessaires à la l'obtention, en sous-produit de la gestion, de statistiques *fiabiles et homogènes sur tout le territoire*.

En l'absence d'une telle standardisation, les indicateurs définis ne pourraient résulter que de comptages périodiques locaux effectués à partir des logiciels ACP ou d'initiative locale ou de dépouillement manuels.

En l'état, les indicateurs de durée moyenne de traitement, s'ils paraissent souhaitables, ne seraient pas demandés aux juridictions, ne pouvant pas être produits automatiquement.

¹ Hormis le répertoire tenu pour enregistrer les déclarations de sauvegarde de justice ou les décisions de placement du juge des tutelles (art. 1251 du code de procédure civile).

LISTE DES INDICATEURS D'ACTIVITE CIVILE DES PARQUETS PROPOSES

1. PROFESSIONS

1.1.Parquets

- 1.1.1.Nombre de professionnels du ressort (avocats, commissaires aux comptes, officiers publics et ministériels, AJMJ, experts), en distinguant par profession
- 1.1.2.Nombre de demandes d'inscription en qualité d'expert présentées au procureur de la République
- 1.1.3.Nombre de réclamations reçues contre des professionnels (y compris experts et AJMJ) en distinguant par profession
- 1.1.4.Nombre de poursuites disciplinaires engagées devant le TGI contre des OPM et nombre de décisions rendues, en distinguant par profession

1.2.Parquets généraux

- 1.2.1.Nombre de dossiers de nomination d'officiers publics et ministériels enregistrés (par profession)
- 1.2.2.Nombre de réclamations reçues contre des professionnels (y compris experts et AJMJ) en distinguant par profession
- 1.1.5.Nombre de poursuites disciplinaires engagées devant la cour d'appel contre des avocats et nombre de décisions rendues
- 1.1.6.Indicateur de performance : Délai de traitement des dossiers de nomination d'officiers publics et ministériels (entre la date d'enregistrement et celle de transmission à la chancellerie)

2. PROCEDURES COLLECTIVES²

Sont visées les procédures collectives tant devant le tribunal de commerce que devant le TGI.

2.1.Parquets

1.1.7.Nombre de jugements d'ouverture de procédures collectives

2.1.1.Nombre d'audiences de procédures collectives

2.1.2.Nombre d'audiences auxquelles le parquet est présent

2.1.3.Nombre de requêtes

2.1.4.Nombre de conclusions écrites

2.2.Parquets généraux

2.2.1.Nombre d'affaires de procédure collective dont la cour d'appel est saisie

2.2.2.Nombre de conclusions écrites (motivées)

2.2.3.Nombre de pourvois en cassation

² Au titre de l'activité commerciale, les TGI à compétence commerciale d'Alsace-Moselle et les tribunaux mixtes justifient d'un suivi particulier.

3. ACTIVITE EN MATIERE CIVILE

3.1.Parquet :

3.1.1. Etat-civil

- Nombre de demandes de rectifications d'actes de l'état-civil (toutes demandes entrant dans le champ de l'art. 99 du code civil),
- Nombre d'interventions faisant suite à un signalement de suspicion de projet de mariage irrégulier ou nul par un officier de l'état civil

3.1.2.Majeurs protégés

- Nombre de signalements reçus (établissements, collectivités, particuliers) et de saisines du parquet par le président du conseil général
- Nombre de saisines du juge des tutelles par le parquet
 - . en vue d'une mesure d'accompagnement judiciaire
 - . en vue d'une mesure de protection judiciaire (sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle)
- Nombre de jugements
 - . mesures d'accompagnement judiciaire
 - . mesures de protection judiciaire
- Indicateur de performance : délai de traitement des signalements et saisines (du signalement ou de la saisine du parquet à la saisine du juge des tutelles, à la transmission ou au classement)

3.1.1.Droit des personnes - Autre

- Nombre de requêtes introductives d'instance du parquet en matière d'adoption
- Nombre d'affaires communiquées par les juges aux affaires familiales
- Nombre d'affaire de nationalité enregistrées

3.1.2.Apostilles : nombre d'apostilles

1.1.8.Hospitalisation d'office, rétention des étrangers en situation irrégulières

- Nombre d'appels de décisions du JLD
- Nombre d'établissements psychiatriques et nombre de visites d'établissements

3.2.Parquets généraux

3.2.1. Nombre de conclusions écrites (motivées) et de pourvois en cassation (hors procédures collectives)

3.2.2. Nombre de rapports adressés à la Chancellerie

LISTE DES INDICATEURS D'ACTIVITE CIVILE DES PARQUETS PROPOSES POUR LES DIALOGUES DE GESTION

Pour cette finalité, il convient de sélectionner un petit nombre d'indicateurs, considérés comme particulièrement représentatifs de l'activité civile.

Parquets

- Indicateurs d'activité

. Nombre de signalements reçus et de saisines du parquet par le président du conseil général en matière de tutelles

. Nombre de jugements d'ouverture de procédures collectives

- Indicateur de performance : délai de traitement des signalements et saisines en matière de tutelles

Parquets généraux

- Indicateurs d'activité

. Nombre de dossiers de nomination d'officiers publics et ministériels enregistrés (par profession)

. Nombre de conclusions écrites et de pourvois en cassation (toutes procédures confondues)

- Indicateur de performance : délai de traitement des dossiers de nomination d'officiers publics et ministériels

Liste des participants (réunion du 12 février 2009)

Patrick BEAU	Procureur de la République près le TGI d'Amiens
Michel BERNIGAUD	DSJ Cellule contrôle de gestion
Marie-Charlotte DALLE	DACS Bureau du droit des personnes et de la famille
Sylvie DESROCHES	Greffier en chef chargé du parquet TGI de Poitiers
Pascale FOMBEUR	Directrice des affaires civiles et du sceau
Cyril LACOMBE	DACG Chef du Pôle d'évaluation de la politique pénale
Claire LALAUT	Substitut au parquet d'Amiens
Jean-Amédée LATHOUD	Procureur général près la Cour d'appel de Versailles (représentant la Conférence des procureurs généraux)
Dominique LE BRAS	Procureur général près la Cour d'appel de Caen
Marine LE ROUX	SG/SDSE
Alain MARAIS	SG Sous-directeur de la statistique et des études
Brigitte MUNOZ PEREZ	DACS Responsable du Pôle d'évaluation de la justice civile
Jean QUINTARD	DACS Sous-directeur des professions judiciaires et juridiques
Olivier TCHERKESOFF	Procureur de la République près le TGI de Limoges
Anne-Sophie TEXIER	DACS Chef du bureau du droit des entreprises
Marie ZAMPONI	DSJ Responsable du Pôle statistique et de gestion de la performance



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33, rue du Four 75006 PARIS – Tél : 01 43 54 21 26 – Télécopie : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site: <http://www.union-syndicale-magistrats.org>

Groupe de travail sur le « Fonctionnement du Parquet »

Revendications de l'USM

Introduction

L'USM se réjouit que le groupe de travail soit parvenu à un très grand nombre de **constats partagés** sur les points suivants:

–l'augmentation de la charge de travail des parquets et la conséquence inéluctable sur la difficulté d'exercer toutes les missions dévolues par la loi et de les exercer avec un seuil de qualité minimal.

La synthèse des travaux du groupe permet de reprendre la liste des compétences et des nouvelles charges créées par les lois récentes. Parmi les réformes qui ont le plus impacté les services du Parquet, on retiendra notamment la loi PERBEN II du 9 mars 2004, la loi du 5 mars 2007 sur les tutelles majeurs, la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, les textes relatifs aux différents fichiers judiciaires...

Le groupe prend acte de l'augmentation de 25% de l'activité juridictionnelle des parquets (chiffres de la DSJ), notant que la « troisième voie » est exclue de ces données et que les textes visés ci-dessus ont créé des charges en-dehors de la sphère juridictionnelle proprement dite.

A de très nombreuses reprises, les membres du groupe de travail ont dénoncé le développement croissant des délégations, voire des abandons, des prérogatives du ministère public et la quasi impossibilité de contrôler les modalités d'exercice de ses prérogatives déléguées (officier du ministère public, délégué du procureur, services d'enquête...).

–la stagnation des effectifs depuis 2006 en effectif disponible dans les tribunaux de grande instance. En 2006, 1.449 parquetiers en TGI et TPI ; en 2011, 1.469. D'autant que la perte des activités confiées aux assistants de justice, dont les contrats n'ont pas été renouvelés, a entraîné un transfert de ces tâches vers les magistrats.

Ce constat prolonge les constatations réalisées par la CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la Justice) qui a déjà relevé les données constantes suivantes :

–la France ne dispose que de trois procureurs pour 100 000 habitants alors que la moyenne européenne est de 9,3 (chiffres retenus pour 2008 de 1,908 parquetiers en France).

–le procureur Français dispose des prérogatives parmi les plus importantes en Europe (des missions juridictionnelles à la politique de prévention, sans parler des fonctions civiles ou commerciales. A titre d'exemple, concernant le nombre d'affaires pénales de première instance reçues par le procureur : la France arrive en tête avec 2.673 affaires/procureur en 2008 ; seulement 2.048 en Espagne qui est juste après la France).

–le ratio français magistrat/fonctionnaire est un des plus faibles, ce qui confirme l'insuffisance de l'assistance aux magistrats et notamment à ceux du ministère public.

I - Les préalables indispensables

Avant de pouvoir envisager les moyens nécessaires au bon fonctionnement du parquet français et les éventuelles améliorations à moyens constants, l'USM rappelle que l'amélioration du fonctionnement du parquet passe inévitablement par le respect des préalables suivants.

A - Réinvestir la qualité et le plein exercice des prérogatives du parquet

Depuis trop d'années, les critiques adressées aux magistrats du parquet sont nourries par la difficulté de ceux-ci à exercer pleinement leurs prérogatives, notamment dans le contrôle de l'activité des officiers de police judiciaire, des mesures de garde à vue... Le développement du traitement en temps réel, s'il a permis au parquet de faire face au nombre croissant d'affaires pénales, a détérioré la qualité du contrôle des enquêtes de police judiciaire.

La délégation du traitement du contentieux contraventionnel aux officiers du ministère public ne donne lieu à aucun, ou à très peu, de contrôles alors que les enjeux de ce contentieux peuvent être particulièrement importants pour nos concitoyens.

L'exigence d'une réponse pénale quasi systématique a entraîné un développement de la troisième voie. Les alternatives aux poursuites constituent une réponse judiciaire confiée aux délégués du procureur dont l'activité est mal contrôlée et vérifiée, faute de temps, par les magistrats du parquet. Les délégués du procureur se voient, par manque de personnel de greffe, parfois confier des tâches de greffe alors qu'ils n'en ont ni les compétences, ni les prérogatives, notamment en matière d'accès aux fichiers informatiques.

B - Quantifier la charge de travail des parquets

L'USM partage le constat du groupe de travail sur l'absence ou l'insuffisance d'évaluation de l'impact de certaines missions du Ministère Public : les missions civiles et commerciales sont méconnues, ou évaluées uniquement par le prisme réducteur de l'activité des juridictions civiles ou commerciales, ce qui méconnaît la réalité du travail du parquet.

Même si un groupe de travail spécifique a pour objectif d'évaluer la charge des diverses activités du parquet, force est de relever la très grande difficulté de procéder à cette évaluation au regard de la très grande diversité des activités du parquet. Néanmoins, cette difficulté ne peut constituer un obstacle dirimant ; **il faut pour le moins quantifier la charge de travail ou du moins de certaines missions principalement touchant la matière pénale : une audience, un réquisitoire, le suivi des dossiers d'instruction...**

Il faut en outre mettre en place des outils spécifiques d'évaluation des missions non pénales du parquet autrement qu'en passant par les données des juridictions civiles ou commerciales.

C - Ne pas aggraver la situation

L'USM réclame une pause législative et réglementaire. A tout le moins, toute nouvelle réforme doit être précédée d'une étude d'impact dont les conclusions doivent être **impérativement traduites en terme de recrutement, ainsi que d'un délai entre la création de nouvelles charges et**

L'arrivée des effectifs estimés nécessaires.

L'USM considère qu'il faut **libérer les parquets de la « pression » pénale qui fait privilégier la quantité des poursuites sur la qualité de l'exercice de l'action publique**. Il faut dénoncer la logique inflationniste en terme de poursuites. La troisième voie est en réalité constituée d'alternatives aux classements sans suite ; la logique de la poursuite en cas d'échec de la troisième voie conduit à saturer les tribunaux de dossiers qui n'avaient pas pour vocation première d'y aboutir.

Symboliquement , il serait nécessaire de supprimer comme indicateur le taux de réponse pénale ; cet indicateur incite les parquets à déployer beaucoup d'énergie, de moyens notamment financiers, pour mettre en œuvre des mesures, parfois pauvres dans leur contenu (rappels à la loi par OPJ ou par délégué du procureur), au détriment des affaires plus graves et plus complexes.

D -Respecter les statuts et les conditions de travail

La saturation des parquets, leur recentrage autour de la notion d'urgence au détriment de celle de qualité, amène les juridictions à user et abuser des personnels au mépris de leurs statuts.

Des magistrats perdent souvent leurs temps à des tâches qui pourraient et devraient être déléguées à des greffiers ou des assistants de justice. Cette gabegie économique qui consiste à affecter un magistrat à réaliser des tâches déléguables ne peut, de surcroît, que démotiver les magistrats. **Le magistrat du parquet doit être recentré sur son cœur de métier : la prise de décision et l'expertise juridique**. La gestion des contentieux de masse, la synthèse de dossiers (pré-règlements), l'aide à la permanence, les recherches juridiques, les préparations d'audience... peuvent être utilement confiées à des greffiers dont le niveau de recrutement actuel atteste de leur compétence.

Le greffier doit être repositionné sur sa qualité d'assistant et ne pas être réduit à des tâches d'exécution.

Les délégués du procureur dont le recrutement est si aisé pour les procureurs doivent voir leurs missions limitées au rôle qui leur est confié par la loi : la mise en œuvre des décisions des magistrats. **L'USM dénonce le manque de moyens de greffe et de magistrats qui amène trop souvent à un recours injustifié aux délégués pour exercer des missions hors de celles prévues par la loi** (par exemple, accès à des fichiers informatiques au mépris des préconisations de la CNIL), pour un coût financier qu'il conviendrait de mieux analyser.

La surcharge des parquets, tant des magistrats que des greffes, génère souvent des entorses aux règles sur le temps de travail. **L'USM exige que les magistrats puissent bénéficier effectivement de leurs temps de repos quotidiens et hebdomadaires, que leur durée hebdomadaire de travail respecte les normes nationales et européennes**.

L'USM réclame de surcroît que **le travail effectif réalisé durant les nuits et week-end** soit, en plus des primes d'astreinte, rémunérés par le biais de **primes d'intervention** comme les autres corps de la fonction publique (indemnités horaires pour travaux supplémentaires).

II – Les préconisations de l'USM sur le fonctionnement du parquet

Même s'il a été proposé dans le cadre de ce groupe de travail d'envisager des améliorations à moyens constants, l'USM revendique un renforcement urgent des moyens matériels et surtout humains attribués aux parquets.

A – Le renforcement indispensable des moyens des parquets nécessaires à l'exercice de leurs missions

1/ le maintien des compétences

Ce n'est pas par l'abandon de compétences que le parquet doit retrouver les moyens nécessaires pour réinvestir ses missions ainsi que cela a été rappelé (cf supra).

L'USM considère que le parquet doit conserver ses compétences actuelles; elles constituent un tout cohérent notamment en matière pénale puisque le Ministère Public intervient sur le domaine de la prévention et de la répression, de l'enquête jusqu'à l'exécution des peines, ainsi que dans les domaines touchant l'ordre public en matière civile et commerciale.

Néanmoins, quelques missions marginales, très éloignées du cœur de métier, pourraient être renvoyées à l'autorité administrative: gestion des débits de boissons, contrôle de la presse, débiteurs, recouvrement public des pensions alimentaires ...

2/ le renforcement des effectifs des magistrats et le développement de l'assistance aux magistrats

Afin de pouvoir exercer au mieux ces compétences traditionnelles et les nouvelles charges qui leur incombent, les parquets doivent être substantiellement renforcés en effectif de magistrat et de greffe.

On rappellera que les effectifs disponibles des magistrats du parquet a stagné depuis 2006 alors que la charge de travail (en matière juridictionnelle) a augmenté de 25 % dans les TGI. Sur un effectif de 1400 emplois de magistrats dans les parquets des TGI en 2006, l'augmentation du contentieux aurait dû entraîner une **hausse similaire des effectifs au minimum de 300 emplois.**

Au regard des nombreuses tâches que les parquets n'effectuent pas ou mal, on pourra retenir que cette progression des effectifs constitue un minimum. Une quantification plus précise du besoin d'effectifs suppose une quantification affinée du temps de travail et des charges des magistrats par un autre groupe de travail dont les travaux sont toujours en cours.

Néanmoins, **l'USM considère qu'il est indispensable de rappeler les règles sur le temps de travail des magistrats:**

- amplitude journalière de travail de 12 heures maximum,
- temps de travail maximum quotidien de 10 heures,
- temps de travail hebdomadaire maximum de 44 heures sur une séquence de douze semaines,
- repos quotidien de 11 heures.

Le simple respect de la réglementation sur le temps de travail nécessiterait que la charge que représentent les astreintes soit prise en compte par la **création de plus de 200 postes de parquetiers** dans les TGI (évaluation minorée sur la base de 1,5 poste par TGI pour permettre la mise en œuvre effective des récupérations : évaluation DSJ).

Ces simples constats montrent l'importance du déficit, cumulé au fil des années, des effectifs. L'importance des recrutements envisagés ne surprend pas lorsqu'on les compare à l'insuffisance du nombre des procureurs mentionnés par la CEPEJ (cf. supra : trois procureurs pour 100.000 habitants en France pour plus de neuf en moyenne en Europe).

L'USM est parfaitement consciente que l'état du parquet français ne nécessite pas uniquement une réponse en termes d'effectifs de magistrats. L'activité de ceux-ci ne peut être mise en œuvre que par **un greffe doté des effectifs suffisants**, notamment pour les assister dans certaines tâches (assistance pour la permanence y compris le week-end,...).

Le groupe de travail a unanimement considéré que la priorité des priorités consistait à **développer la mission d'assistance du magistrat.** L'USM revendique la création d'un statut d'assistant pérenne; le statut actuel des assistants de justice pêche trop par sa précarité alors que les tribunaux ont besoin d'assistants titulaires dont l'expérience constitue un gage d'efficacité. À ce titre, la mise en place effective de greffiers-assistants des magistrats du parquet apparaît comme le point d'orgue

d'un parquet réinstauré dans l'exercice plein et entier de ses prérogatives.

De nombreuses tâches pourraient être déléguées, sous le contrôle du magistrat, à ces assistants pérennes. On peut citer à titre d'exemple : la rédaction des projets de réquisitoires définitifs, l'aide à la décision et à la gestion du courrier général et des contentieux de masse, l'assistance au TTR, la préparation des audiences, les recherches juridiques, le cabinet pour les procureurs (gestion des relations extérieures ...).

Le magistrat doit être un décideur, un chef d'équipe, dégager des tâches qui peuvent être déléguées à des assistants. Ainsi, le parquetier pourra réinvestir certaines missions fondamentales comme le contrôle de l'activité des enquêteurs de police judiciaire, des délégués du procureur, des officiers du ministère public...

B – Les adaptations envisageables à moyens constants

L'USM souhaite que le parquet conserve ses compétences qui constituent un tout cohérent (cf supra).

À défaut d'être dotés des moyens suffisants, les parquets sont trop souvent contraints d'établir des priorités et de ne traiter que certaines missions et pas d'autres.

Afin d'éviter que la responsabilité des magistrats ne soit mise en cause du fait de ces choix obligés, l'USM fait valoir la nécessité impérative que la chancellerie fixe clairement les priorités, affiche la hiérarchie des missions des parquets ; l'USM s'oppose à ce que ces choix soient faits au cas par cas, cette obligation reposant alors directement sur les épaules du magistrat.

L'USM indique que les missions des parquets peuvent être ainsi hiérarchisées :

- juridictionnel pénal ,
- juridictionnel non pénal,
- non juridictionnel.

Sans éluder la question cruciale des moyens supplémentaires, l'USM est convaincue que certaines modifications législatives ou réglementaires permettraient, à coût constant, d'améliorer le fonctionnement des parquets:

- rappel par circulaire d'harmonisation de certaines règles de compétence: il devrait être davantage fait recours au critère du domicile du prévenu pour déterminer la compétence territoriale du parquet; ceci permettrait de développer la troisième voie et donc éviter l'engorgement des tribunaux du fait de la non faisabilité des mesures alternatives ;
- simplification de la CRPC dont les deux phases sont trop rigides et peu compréhensibles pour les victimes ;
- meilleure articulation des compétences concurrentes ;
- développement des NTIC, développement des outils de mobilité (accès 3G ...) , amélioration de certaines applications (consultation CASSIOPPEE, APPI ...) ;
- simplification des circuits en matière de frais de justice, développement des marchés publics nationaux ;
- meilleure exploitation des données chiffrées sans cesse réclamées aux chefs de juridictions et de greffes pour en tirer une réelle plus-value statistique ;
- regroupement rationnel de certaines missions comme par exemple l'intégralité de la gestion des officiers publics et ministériels au sein des parquets généraux.

A l'inverse, l'USM n'est pas favorable à certaines propositions qui ont pu être formulées.

- la mutualisation des permanences de fin de semaine générerait plus de dysfonctionnements, de difficultés d'organisation, de divergences de pratiques que de gains d'efficacité.

Le Bureau de l'Union syndicale des Magistrats



Observations de l'Union Syndicale des Magistrats sur un point particulier : la disparition des assistants de justice

Dans la continuité des réunions où ont été abordées les difficultés des Parquets en raison de l'accroissement des charges lié à de nouvelles tâches, il nous paraît important de souligner un autre aspect, en complément de ce qui a déjà été évoqué et qui a contribué à cet accroissement du travail des magistrats du Parquet.

Reconnaissant la nécessité pour les magistrats d'être entourés d'une équipe, un premier pas a été opéré avec le décret n°96-513 du 7 juin 1996 qui a créé le statut d'assistant de justice. Ceux-ci, en apportant une aide précieuse dans la phase de préparation de différentes tâches, permettent aux juges et parquetiers de consacrer plus de temps à leur fonction juridictionnelle.

Il s'agit généralement d'étudiants en droit travaillant à temps partiel en parallèle de leurs études, affectés soit dans les juridictions de première instance soit dans les cours d'appel.

Au Parquet, ces assistants se voyaient notamment confier les recherches de jurisprudence ou de doctrine, la rédaction de projets de réquisitoires définitifs, le pré-traitement dans certains contentieux ou encore la préparation et le suivi de réunions en matière de politique de la ville, en lien avec le magistrat chargé du service.

Or, dans le cadre de réductions budgétaires drastiques, les contrats d'assistants de justice en cours ne sont quasi-plus renouvelés et il n'est pas permis d'espérer de nouvelles embauches. Les juridictions sont donc privées de cette aide pourtant utile et peu onéreuse.

De fait, les tâches qui étaient confiées à ces assistants sont dorénavant assumées par les magistrats du Parquet, générant ainsi un travail supplémentaire, par nature chronophage.

Plus généralement, notre organisation syndicale estime indispensable et urgent de créer un véritable pôle d'assistance pérenne autour du magistrat afin qu'il puisse se recentrer sur le cœur de sa mission.



Syndicat des Greffiers de France

Syndicat des Greffiers de France

Groupe de travail « le fonctionnement du parquet »

Le syndicat des greffiers de France, suite à la mise en place de ce groupe de travail, souhaite apporter sa contribution et faire quelques observations.

S'il est indéniable que la charge de travail des parquetiers a augmenté du fait des multiples réformes élargissant leur champ de compétences, par répercussion, elle a obligatoirement entraîné une aggravation de la charge de travail des greffiers exerçant leurs missions dans les parquets.

Cet alourdissement de la charge de travail cumulé à un manque d'effectif criant et à une absence totale de reconnaissance financière et morale de la hiérarchie a plongé les greffiers des parquets dans une grande souffrance. Ils n'ont d'autres choix qu'essayer de désertier les parquets (et les services pénaux) où leur activité se déroule particulièrement à ces endroits dans l'urgence et la contrainte. Le constat est général et approuvé par l'ensemble des intervenants.

De plus, à l'heure où l'on entend que les magistrats doivent se recentrer sur leur cœur de métier, il convient de rappeler que les greffiers du parquet et des services pénaux en général s'éloignent petit à petit de leur cœur de métier. Assistant naturel du magistrat, technicien et garant de la procédure, le projet défendu au cours de ces réunions semble vouloir un peu plus les évincer au profit de délégués de procureur (payés à l'acte) et d'assistants de justice (étudiants bénéficiant de contrat précaire et exempt de formation pratique). N'oublions pas que nous avons les connaissances nécessaires pour effectuer tous ces actes au lieu de recourir également à des associations qui la plupart se reposent sur le greffe !

Rappelons pour mémoire, les pratiques déjà existantes consistant à transférer aux délégués du Procureur la notification d'actes juridictionnels (la notification des ordonnances pénales autrefois faites par les greffiers) ou encore à confier aux assistants de justice la rédaction de projets de règlements (alors qu'un projet récent voulait officialiser la pratique des greffiers rédacteurs).

Le délégué du procureur, si cela a dégagé du temps pour les parquets, est loin d'être satisfaisant pour le greffe. Les greffiers continuent à établir les documents (ordonnances pénales, RCP, fiches d'exécution et autres). Aucun bénéfice n'est à retirer pour le greffe si ce

n'est un alourdissement des tâches de par la méconnaissance des délégués au fonctionnement des greffes.

L'assistant de justice n'est hélas qu'un magistrat payé au rabais (400 euros par mois) dont la précarité n'est pas satisfaisante. Or celui-ci, de par son manque de connaissance de l'institution, doit nécessairement recourir aux connaissances du greffe pour notamment connaître la politique pénale et demander les mesures les plus opportunes et les usages du parquet.

Cette problématique se retrouve dans les CRPC : 2 greffiers sont désormais mobilisés au lieu d'un en audience classique. Il n'est pas inopportun de rappeler qu'il est beaucoup plus fastidieux et plus long de sortir le procès verbal des débats, l'ordonnance et les pièces d'exécution que de faire un jugement en correctionnel. De plus, si cette procédure devait faciliter les dossiers simples, nous notons une dérive de plus en plus importante de par la lourdeur des dossiers instruits en CRPC. Il n'est pas rare de trouver de multiples victimes or Cassiopée n'a pas prévu de trames pour celle-ci. Si gain de temps il y a, il est uniquement pour les magistrats, le greffe ne constatant qu'une extrême lourdeur de cette procédure.

Les greffiers se retrouvent ainsi éloigner de leurs missions de notification et d'assistance et de leur position de cadre intermédiaire pour être relégués à des tâches d'exécution et venir compléter la base manquante de la pyramide hiérarchique.

Soulignons qu'au delà du fait que ces pratiques ne font que renforcer le sentiment de fracture existant entre les magistrats et les greffiers, elles génèrent un coût supplémentaire pour le fonctionnement des juridictions qui pourraient être mis à profit pour pourvoir les postes de greffiers vacants et redonner à notre statut ses lettres de noblesse.

Pourtant les greffiers présentent de nombreux gages d'efficacité en termes d'assistance des magistrats. Tous s'accordent pour reconnaître le niveau élevé de recrutement et une formation permettant d'allier connaissances juridiques et connaissances pratiques du terrain. En outre, ils maîtrisent parfaitement les circuits de traitement des procédures, sont les interlocuteurs privilégiés des services enquêteurs et présentent l'avantage de la pérennité du fait de leur statut de fonctionnaire. Enfin, et compte tenu de ce qui précède, ils sont plus à même d'appréhender une politique pénale dans son ensemble et de garantir efficacement sa mise en œuvre.

Il serait incompréhensible de confier l'assistance des magistrats du parquet à des personnes extérieures dont pour les uns (délégués et association) leur survie financière dépend de l'activité juridictionnelle et donc de la politique pénale du parquet, et pour les autres (assistants de justice) il ne s'agit que d'un passage transitoire, au mieux un tremplin présentant des difficultés tant d'un point de vue de la pérennité des emplois à bas coût créés que de leur défaut de formation.

La solution serait peut être d'utiliser un potentiel présent, compétent, permanent doté d'une culture professionnelle indispensable aux missions d'assistance. La condition étant de poursuivre les efforts de recrutement et de reconnaître notre spécificité, et permettre ainsi aux greffiers de se recentrer sur leur cœur de métier.

A ce titre, le syndicat des greffiers de France n'a de cesse de solliciter la création d'un corps de catégorie A judiciaire qui permettrait aux greffiers une valorisation de leur compétence en parallèle d'un transfert de compétence ou d'une assistance accrue des magistrats. Il est temps d'utiliser les ressources internes et le syndicat des greffiers de France s'oppose à toute déjudiciarisation des actes uniquement pour pallier le manque d'effectif et la charge accrue de travail.

Le syndicat des greffiers de France s'oppose vigoureusement au principe que le greffe oriente les procédures (cœur de métier des magistrats) au vu d'instructions tant qu'aucune revalorisation et reconnaissance ne sera faite.

Ce recadrage, accompagné d'une revalorisation financière (l'enveloppe pour les titres 3 par exemple!) serait un signe fort de reconnaissance de notre métier et de notre dévouement qui permet encore à la plupart des juridictions de fonctionner.

Gaëlle COLLIN

Sophie GRIMAULT