



**CONFÉRENCE NATIONALE
DES PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE**

LE LIVRE NOIR DU MINISTÈRE PUBLIC

Propositions pour la Justice

JUIN 2017

« La Justice élève sa voix, mais elle peine à se faire entendre dans le tumulte des passions »
Montesquieu, Les lettres persanes, lettre 84

SOMMAIRE

PROPOS LIMINAIRES	3
I – LES CONSTATS DE LA CONFERENCE	5
Trop d'indifférence à la réalité de l'institution judiciaire et de ses parquets.....	5
La Justice, « en voie de clochardisation ».....	6
Une inflation normative, textuelle et jurisprudentielle destructrice	8
Une fonction des parquets et un statut fragilisés et contestés	9
II – LES ACTIONS A MENER	12
Rénover le fonctionnement judiciaire central.....	12
Réviser l'organisation judiciaire territoriale	13
Ancrer définitivement et incontestablement les parquets dans un corps judiciaire unique	15
Simplifier, évaluer et adapter le droit	16
Renforcer les moyens	17
III – DES CONSTATS OBJECTIVÉS PAR LES OBSERVATIONS LIBRES DU RAPPORT ANNUEL DES PROCUREURS	20
1 : EFFECTIFS	20
1-1 : Les effectifs des magistrats des parquets	20
1-2 : Les effectifs de fonctionnaires des parquets	21
1-3 : Les assistants des magistrats	24
2 : LE TEMPS DE TRAVAIL	25
3 : LES MOYENS IMMOBILIERS	26
4 : LES MOYENS MOBILIERS	28
4-1 : Equipements informatiques	28
4-2 : Mobilier de bureau	29
4-3 : Codes et documentation juridique	30
4-4 : Véhicules	30
5 : LA CHARGE DE TRAVAIL	30
5-1 : La masse des procédures.....	30
5-2 : L'ampleur des missions non assumées.....	31
6 : LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES LOCALES EN MATIÈRE D'ACTION PUBLIQUE	34
6-1 : Les services d'enquête	34
6-2 : Carences en experts.....	35
6-3 : Le fiasco des extractions judiciaires	36
7 : LES CHARGES ADMINISTRATIVES	38

PROPOS LIMINAIRES

En plus de cinq ans, soit depuis l'appel des procureurs de la République de décembre 2011, la situation du ministère public français ne s'est pas fondamentalement améliorée.

Sur bien des points, elle s'est même plutôt dégradée.

Pourtant, le constat de la crise du ministère public a été objectivement posé à plusieurs reprises, que ce soit par le rapport de la commission de modernisation de l'action publique dite « NADAL », « Refonder le ministère public¹ » et, à un moindre degré, par le rapport d'information du Sénat n°495 « Cinq ans pour sauver la Justice ! » de la mission du Sénat d'information sur le redressement de la Justice, présidée par Monsieur le sénateur Philippe Bas et publié le 4 avril 2017².

Régulièrement, le rapport de la commission européenne pour l'efficacité de la Justice objective la situation particulièrement dégradée du ministère public français et encore plus nettement en 2016 : **« Les parquets les plus chargés se trouvent incontestablement en France, qui compte en Europe quasiment le plus petit nombre de procureurs (2,8 pour 100.000 habitants, pour une moyenne européenne de 11,3), mais doit en même temps faire face au plus grand nombre de procédures reçues (7,4 pour 100.000 habitants, pour une moyenne européenne de 3,4), tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes (13, pour 11 aux Pays-Bas et en Allemagne, 8 en Italie et 5 en Angleterre et en Espagne)³ ».**

Pourtant le ministère de la Justice ne semble pas s'être réellement approprié ce constat.

Dans ce contexte, la conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) a souhaité, à partir des observations libres tirées du dernier rapport annuel du ministère public, dresser l'état des lieux des parquets.

Elle renvoie ainsi un écho particulier de la publication du rapport sénatorial précité.

La CNPR ne peut que s'appuyer sur les constats et les conclusions, du reste semble-t-il largement consensuels, de la mission, constats et conclusions que la CNPR partage en faveur d'une réforme d'envergure de la Justice judiciaire.

Mais la CNPR souhaite aussi que soient prises efficacement en compte, au sein de ce cadre général et sans dissociation, les spécificités de la situation des parquets.

C'est le sens de cette synthèse élaborée par le bureau de la CNPR, sous la forme d'un « livre noir » du ministère public, qui ne se veut ni exhaustive ni définitive, mais qui a valeur de témoignage et constitue un message d'alerte, compte tenu de l'urgence de la situation.

Cette synthèse balaie différents thèmes, allant des effectifs aux charges de travail, en passant par les moyens consacrés à l'institution judiciaire et à ses parquets. La démarche ne vise pas à articuler un plaidoyer catégoriel ou corporatiste mais à poser, au regard de la situation telle que la vivent les procureurs de la République, les conditions de l'efficacité et de la qualité du travail de l'institution judiciaire et des parquets qui en sont partie intégrante, dans l'intérêt de la Justice et des justiciables.

¹ http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/rapport_JLNadal_refonder_ministere_public%20-%20novembre%202013%20copy.pdf

² http://www.senat.fr/commission/loi/mission_dinformation_sur_le_redressement_de_la_justice.html

³ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20FR.pdf ; http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp

A l'heure actuelle, le fonctionnement des juridictions repose sur l'engagement sans faille et la conscience professionnelle de ceux qui la servent, engagement qu'une politique déficiente de gestion des ressources humaines, ne vient du reste ni conforter, ni reconnaître.

Seuls cet engagement et cette conscience permettent aux justiciables, de plus en plus nombreux en demande de Justice, d'avoir accès à elle.

Mais cela ne suffit plus et, à l'instar de nombreux observateurs, la CNPR propose que la Justice soit enfin considérée comme cause nationale par les plus hautes autorités de l'État, grâce à la promulgation de textes statutaires, institutionnels, mais aussi de programmation pluriannuelle, établis sur des bases objectives et dans le respect des besoins et des capacités réels de l'institution et notamment de ses juridictions du premier degré.

Pour ce faire, en ce qui concerne le ministère public, **la CNPR demande qu'une mission précise soit confiée à l'inspection générale de la Justice sur la crise qu'il connaît, sa réalité, ses caractères et les moyens d'y remédier.**

La situation du ministère public français et l'engagement de ses magistrats l'imposent et le méritent. Il en va de son avenir.

I – LES CONSTATS DE LA CONFERENCE

Trop d'indifférence à la réalité de l'institution judiciaire et de ses parquets

LES ENJEUX : **Une institution essentielle à la société trop longtemps négligée**

Le constat est amer pour les procureurs de la République, passionnés de droit et de Justice et conscients de leurs responsabilités sociales : le travail quotidien de la Justice, il est vrai complexe et éloigné des clichés dans lesquels on l'enferme, intéresse peu, citoyens comme politiques, sauf de manière ponctuelle, souvent sur la base d'a priori simplistes, à l'occasion de faits divers ou de scandales.

Malgré sa médiatisation, l'institution judiciaire est en réalité particulièrement mal connue, y compris de la part des responsables publics. C'est sans doute pour partie le résultat d'une insuffisante communication de ceux qui la rendent.

Mais comment ne pas constater qu'y concoure aussi la place réellement réservée à la Justice judiciaire dans l'ordonnancement de nos institutions comme dans leur fonctionnement. La Justice n'est pas au centre des politiques publiques, même à s'en tenir aux politiques régaliennes !

Cette indifférence, récurrente et ancienne, a contribué à maintenir la Justice dans une situation de sous-investissement qui l'empêche aujourd'hui de répondre de manière suffisante aux attentes croissantes des justiciables. Ces insuffisances alimentent la critique contre l'institution judiciaire et incitent les pouvoirs publics à rechercher des solutions dans son contournement par d'autres dispositifs (autorité administrative indépendante, arbitrage privé, mode de règlement alternatif des conflits...), jugés plus efficaces, fiables et prévisibles.

Cette dérive, véritable cercle vicieux, fragilise mécaniquement le service public de la Justice, et lui ôte beaucoup du poids qu'elle devrait avoir en termes administratif, politique et budgétaire.

La Justice, « en voie de clochardisation »

LES ENJEUX :

« Justice sinistrée, en urgence absolue, en voie de clochardisation... »

La France → 2 fois moins de juges, 4 fois moins de procureurs et 2 fois moins de greffiers pour 100.000 habitants que la moyenne européenne

La France → nombre de procureurs pour 100.000 habitants - 6 % entre 2010 et 2014

La France → budget pour la Justice, par habitant = 64,10 € ; en Allemagne = 114 € ; redevance télévisuelle en France = 138 €

Des choix de politique pénale plus conditionnés par les moyens de la Justice que par les véritables besoins de la population

Ces expressions ont été utilisées par nos plus hauts responsables pour qualifier l'état d'indigence scandaleux de notre Justice.

Le rapport Sénatorial précité commence par ces mots : « La Justice va mal ».

Ce constat, établi depuis fort longtemps par les professionnels, les conférences des chefs de cours et de juridictions ainsi que par plusieurs rapports, semble être désormais partagé par les décideurs. Le déni a enfin disparu, mais que de temps perdu...

Comme l'a souligné Monsieur Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, de janvier 2016 à mai 2017, et encore dans sa lettre à un futur ministre de la Justice⁴ (18 avril 2017) : « *Il n'est plus temps d'ajouter des mots aux maux. Le constat est désormais unanimement partagé: nos tribunaux n'ont pas les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement et, au regard des retards accumulés comme de l'état de vétusté constaté de notre patrimoine carcéral, les efforts doivent être significatifs* ».

Est-il nécessaire de rappeler les standards européens relatifs à la place de la Justice française ?

A ce titre le rapport 2016 de la CEPEJ⁵ (Commission européenne pour l'efficacité de la Justice), qui travaille sur l'efficience comparée des 47 États membres du Conseil de l'Europe, est instructif.

La France compte 2 fois moins de juges, 4 fois moins de procureurs et 2 fois moins de greffiers pour 100.000 habitants que la moyenne européenne. Le nombre de procureurs pour 100.000 habitants est même en baisse de 6 % en France, entre 2010 et 2014.

En France, le budget pour la Justice, par habitant est de 64,10 euros alors qu'aux Pays-Bas il est de 122 euros, en Allemagne de 114 euros, en tous cas bien inférieur à la redevance télévisuelle.

⁴ http://www-nog.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2017/04/gds_ambition_justice-global000.pdf

⁵ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20FR.pdf ; http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp

Malgré des moyens notoirement insuffisants, les missions dévolues aux magistrats ne font qu'augmenter sans qu'aucune action sérieuse et globale ne soit menée quant aux domaines et aux méthodes de leur intervention.

Comme le souligne précisément cette étude⁶, les parquets les plus chargés se trouvent incontestablement en France, qui compte en Europe quasiment le plus petit nombre de procureurs, qui doivent faire face au plus grand nombre de procédures reçues, tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes.

Les missions du ministère public du premier degré sur fond d'inflation normative n'ont jamais été aussi nombreuses. Les parquets constatent un développement spectaculaire des missions administratives comme la gestion des mineurs non accompagnés, le traitement de la radicalisation, les avis aux administrations lorsqu'un agent public est en cause, la mise à jour de fichiers de police, la participation, parfois à un rang subordonné, à diverses commissions et organismes préfectoraux.

S'il est indéniable que les moyens de l'institution judiciaire ont augmenté, ils sont restés sans commune mesure avec la montée des exigences et des complexités, souvent issues de textes et de dispositions conçues et rédigées sans la moindre attention pour leurs conditions concrètes de mise en œuvre et de coût sur le terrain. On ajoutera que ces nouvelles ressources demeurent très en deçà de ce qui serait nécessaire pour que la Justice puisse suivre l'évolution des autres secteurs d'activité et donc répondre à l'attente des usagers, désormais habitués, ailleurs, à une autre efficience, notamment en termes d'accueil et d'accès dématérialisé aux offres de service.

Au demeurant, une approche strictement budgétaire, qui relève, tous en conviennent, d'une loi de programmation sur 5 ans, resterait insuffisante si elle n'avait pas également pour objet le financement ciblé de réformes de fond touchant à l'organisation et au fonctionnement des juridictions et du ministère.

Force est en effet de constater qu'au-delà des efforts budgétaires, le fonctionnement même de l'institution judiciaire dans sa globalité n'est plus depuis trop longtemps une priorité nationale de premier rang. Les évolutions importantes qu'elle a effectuées, d'elle-même ou par application de textes nouveaux, toujours partiels, parfois strictement et aveuglément réactionnels et ne s'insérant en aucun cas dans une cohérence générale, n'ont trop souvent fait qu'augmenter ses difficultés.

Le défi de sa modernisation et de sa mise à niveau globales, au regard des standards européens, reste posé et suppose notamment des réformes structurelles, institutionnelles, une redéfinition et une ré-allocation des moyens sur des critères objectifs et des évaluations fiables ainsi qu'une politique législative organisée et cohérente.

⁶ : cf. supra page 3

Une inflation normative, textuelle et jurisprudentielle destructrice

LES ENJEUX :

Toujours plus de lois, de décrets et de circulaires

Code pénal en 1981 = 1.118 pages ; en 2017 = 3.055 pages

Code de procédure pénale en 1981 = 849 pages ; en 2017 = 2.791 pages

Circulaires de la DACG en 1999 = 19 ; en 2016 = 106

On ne peut que poser le constat, très préjudiciable à l'institution judiciaire, d'une hyper-inflation normative : législative ou jurisprudentielle, supranationale (directives et autres normes européennes, jurisprudence de la CJUE ou de la CEDH), comme nationale (lois, décrets, circulaires et instructions, jurisprudences des diverses cours suprêmes).

Le rapport Sénatorial précité comptabilise 12 lois en 10 ans ayant aggravé les charges des juridictions sans que les conséquences n'en aient été correctement évaluées, ni préalablement, ni postérieurement.

Il est difficile de comptabiliser le nombre de lois ayant eu un impact sur le fonctionnement judiciaire et quasiment impossible d'évaluer les conséquences des évolutions et créations jurisprudentielles.

Mais on se bornera à observer, pour se limiter au cœur de l'activité des parquets, que le code pénal comportait en 1981, 1.118 pages, alors que son édition 2017 en contient 3.055. Pour sa part, le code de procédure pénale comptait en 1981, 849 pages, contre 2.791 en 2017.

La seule direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) produisait seulement 19 circulaires en 1999, tandis qu'elle en a adressé 106 aux parquets en 2016.

Les juridictions doivent encore intégrer les réformes intervenues dans l'ensemble des matières de leur compétence. On soulignera que les parquets ont dû, au-delà de la matière pénale, mettre en œuvre de nombreuses réformes civiles et commerciales.

Tous reconnaissent la nécessité d'une simplification du droit mais les autorités ayant un pouvoir ou un rôle normatif nourrissent en permanence la complexification et l'instabilité du droit, source majeure d'insécurité pour les procédures et les acteurs judiciaires.

La simplification du droit s'impose, de même que la meilleure gestion de ses évolutions.

Est-il, à ce dernier égard, normal que la Cour de cassation, d'ailleurs contredite sur ce point par le Conseil constitutionnel, applique immédiatement aux procédures en cours, au risque de les déstabiliser, voire de les faire annuler, des solutions nouvelles qui n'étaient pas connues lorsque ces procédures ont été bâties et menées ?

Une fonction des parquets et un statut fragilisés et contestés

LES ENJEUX :

Le ministère public à la française = un modèle d'efficience

Colonne vertébrale de la politique pénale

Il traite seul environ 70% des affaires pénales

Il assume un rôle essentiel d'apaisement, mais aussi de structuration sociale

Il apporte une garantie irremplaçable par le contrôle des enquêtes, la qualité juridique et l'orientation des procédures

La fonction des parquets, notamment les pans qui concernent la direction de la police judiciaire, l'appréciation de l'opportunité des poursuites et l'engagement de l'action publique ne sauraient relever de l'exécutif, contrairement à ce qui a pu être dit ou écrit dans des opinions qui, même minoritaires, alimentent les polémiques et créent l'incertitude.

Il en va ainsi quand bien même les parquets appliquent les politiques pénales nationales et régionales.

En effet, une véritable et pleine garantie judiciaire doit s'appliquer dans ces stades préparatoires du procès pénal qui s'intègrent totalement, en droit comme en fait, à ce dernier.

Même si le magistrat du parquet met en œuvre une politique pénale, il donne des réponses pénales individualisées en fonction de circonstances humaines, de fait et juridiques qui varient à l'infini. C'est l'essence même de la fonction de magistrat.

La valeur de cette garantie a été renforcée encore par la loi du 25 juillet 2013 qui impose au parquet une obligation d'impartialité, propre au magistrat.

Une réforme du statut est indispensable pour sécuriser l'unité du corps et assurer la garantie d'une direction de la police judiciaire et d'une accusation pleinement judiciaire. Elle permettrait de dépasser définitivement les procès d'intention en manque d'indépendance qui sont intentés à toute occasion et d'affirmer le niveau de garantie publique le plus élevé.

Le maintien sans restriction des magistrats du parquet dans un corps unique, est une condition impérative pour constituer une autorité judiciaire moderne et efficace.

Le Conseil constitutionnel a rappelé à maintes reprises que l'autorité judiciaire comprenait à la fois les magistrats du siège et du parquet.

Cette unité du corps est essentielle pour que le parquet assure son rôle de gardien de la liberté individuelle, tel que défini par l'article 66 de la Constitution.

A cet égard a été largement surexploitée, voire détournée, une jurisprudence européenne dont on a trop dit qu'elle déniait la qualité de magistrats aux parquetiers français, alors qu'elle se borne à indiquer qu'au-delà d'un bref délai, ces parquetiers ne peuvent plus assurer la garantie judiciaire en cas de privation de liberté, étant d'une part dépendants de l'exécutif et d'autre part et surtout accusateurs au procès.

Une scission, avec les magistrats du siège, viendrait fragiliser l'ensemble de l'institution en la divisant. Au prétexte de préserver les apparences, elle affaiblirait également les magistrats du siège, dès lors coupés des réalités sociales et de terrain que l'intermédiation d'un parquet membre à part entière de l'autorité judiciaire permet de faire entrer au prétoire en toute légitimité, et avec une absolue garantie judiciaire, au-delà même de la garantie procédurale.

Le ministère public à la française, est une institution d'avenir et non une survivance du passé.

Sa fonction et le statut qui la protège et l'organise devront s'inscrire dans un cadre européen, notamment à travers l'institution à venir d'un procureur et d'un parquet européen. Pour que son originalité soit comprise et féconde à ce niveau supranational, il est essentiel que sa fonction et son statut soient définitivement stabilisés au niveau national.

Il est la colonne vertébrale de la politique pénale dont il peut seul faire une politique strictement judiciaire sans pour autant la déconnecter des autres politiques publiques. Par le jeu de l'opportunité des poursuites, il assume un rôle essentiel d'apaisement mais aussi de structuration sociale. Enfin, dans les limites de sa fonction, il apporte très concrètement une garantie irremplaçable dans le contrôle des enquêtes, comme dans la qualité de l'orientation des procédures.

Son organisation et son mode de fonctionnement apportent au bon accomplissement de sa fonction une garantie qui, pour n'être pas procédurale, n'en est pas moins réelle. Cette garantie d'efficacité et de cohérence est nourrie par :

- le lien hiérarchique qui relie les parquets de première instance aux parquets généraux,
- le lien de subordination au procureur de la République au sein d'un parquet,
- l'indivisibilité du parquet et le travail en équipe renforcés par des méthodes de management évolutives en place dans la plupart des parquets,
- la prégnance d'une éthique qui s'applique au quotidien.

Malgré une insuffisance avérée de ses effectifs, le ministère public a toujours été un moteur de l'adaptation des politiques pénales aux nouvelles attentes des justiciables et de la société. Guidé par le sens du service public qui anime ses membres, et avec pour seul appui ses capacités collectives à innover, il a su, de manière empirique et à partir d'impulsions locales, moderniser ses méthodes de travail et apporter des réponses pénales nouvelles. Le traitement en temps réel, la « troisième voie », le téléphone grave danger, les stages de sensibilisation aux usages de stupéfiants, aux risques de la conduite sous l'emprise de l'alcool en sont des illustrations évidentes, comme les logiciels métiers du parquet. Beaucoup de ces innovations parquetières ont été ensuite consacrées par la loi.

Or, le parquet ne pèse que 25 % du corps judiciaire (les chiffres de la CEPEJ montrent que cette proportion est nettement insuffisante, lorsqu'ils indiquent que par rapport à la moyenne des pays du conseil de l'Europe, il y a en France 2 fois moins de magistrats du siège, mais aussi 4 fois moins de magistrats du parquet).

Il est constitué de professionnels loyaux, engagés et dévoués au service public de la Justice dans le seul intérêt des justiciables et de l'ordre public judiciaire.

Son dynamisme ne demeurera que s'il est, d'une part légitimé par la règle constitutionnelle et légale, d'autre part reconnu et encouragé.

En ces périodes difficiles, la sécurité de nos concitoyens ne sera assurée que si le travail des services de renseignement et d'enquête débouche au plan judiciaire, sous l'autorité de parquetiers spécialisés, dont la compétence est actuellement unanimement reconnue.

Le travail effectué par les forces de sécurité doit trouver son aboutissement dans une réponse judiciaire, rendue au nom du peuple français, respectueuse du droit et des garanties, formelles comme de fond, du procès.

Il faut désormais une véritable prise de conscience des autorités et du législateur. Les réflexions émises et les travaux publiés semblent l'annoncer mais ces intentions restent à traduire en actes et en normes.

II – LES ACTIONS A MENER

Rénover le fonctionnement judiciaire central

LES ENJEUX :

Le rôle de l'administration centrale

Imposer un rythme de modifications des textes de lois compatible avec les moyens des juridictions et le service aux Justiciables

Pas de textes nouveaux sans évaluation et allocation concomitante des moyens nécessaires, humains mais aussi informatiques

Une action coordonnée des directions du ministère et une gestion des ressources humaines renouvelée

Le besoin d'une révision de l'organisation du ministère de la Justice mais aussi de ses politiques est patent.

L'absence de coordination des fonctionnements et des politiques de chaque direction et du secrétariat général multiplie les demandes et les priorités, crée des calendriers de réalisation intenables, éclate les projets entre les directions et disperse les moyens.

Deux points doivent être évoqués.

Le premier tient à l'excès de production de normes, notamment pénales sous forme de circulaires qui ne s'explique pas seulement par la nécessité de répondre à l'inflation législative. Cette production s'effectue sans égards pour les moyens réels des parquets ni évaluation de leurs charges déjà constituées ou des politiques déjà en place.

Si l'outil, récemment mis en œuvre, du conseil du ministère public s'avère utile il ne constitue pas en réalité un espace de dialogue mais reste, en l'état, pour le ministère un outil d'expression et d'information hiérarchique, à rebours des modes actuels de gestion.

Le second point tient à l'absence de gestion réelle des ressources humaines et des moyens informatiques et numériques.

En matière de ressources humaines, la gestion minimaliste opérée par la DSJ tient très imparfaitement compte des besoins réels, des contraintes, des compétences, le tout dans le cadre d'une culture très hiérarchique qui l'amène à un refus de concertation avec les chefs de juridiction quant aux choix à opérer, sauf exceptions rarissimes. De façon générale les relations sont trop souvent marquées par un dialogue des plus réduit, que ce soit avec les magistrats eux-mêmes ou avec leurs chefs de juridiction.

Cette gestion minimale s'avère incapable de remédier aussi bien au turn-over effarant des magistrats des parquets, qu'à l'ancrage excessif de certains d'entre eux. Elle ne permet pas de mettre sur pied des filières de spécialisation en garantissant une carrière graduée. Elle interdit de relever des défis pourtant posés depuis longtemps comme l'assistance des magistrats et des chefs de juridiction.

Plus structurellement, il n'existe pas d'outil ni de procédure qui permette une évaluation concertée de la charge des magistrats (notamment des charges nouvelles liées à la complexification ou à la mise en œuvre de textes nouveaux) et donc une juste allocation des moyens.

Il en va de même, au-delà des problèmes de la gestion des ressources humaines, de l'organisation déficiente de la programmation, de l'évolution et de la gestion des systèmes d'information et des applications informatiques.

L'application principale de gestion des procédures, Cassiopée, qui en est à sa 37^{ème} version, présente de graves lacunes notamment en termes de capacités statistiques ou de fonctionnalités communicantes.

Les logiciels métiers sont peu nombreux, leur fonctionnement peut être incertain et ils sont souvent développés avec retard sur la base de conceptions anciennes.

Réviser l'organisation judiciaire territoriale

LES ENJEUX : L'organisation territoriale

Sortir des dogmes de la proximité et de l'universalité de la Justice
Adapter l'organisation judiciaire territoriale aux évolutions du XXI^{ème} siècle
Des juridictions plus spécialisées

Deux dogmes intouchables qui semblent aujourd'hui archaïques doivent être réexaminés. Il s'agit de la proximité et de l'universalité de la Justice.

Concevoir la proximité de la Justice comme étant uniquement géographique n'a pas de sens à l'heure de l'explosion des nouvelles technologies et de la société numérique. L'amélioration des moyens de communication physique, mais surtout les possibilités offertes par la dématérialisation de l'accès aux procédures n'imposent plus la même proximité physique entre les justiciables et les tribunaux.

Cette évolution doit permettre de recentrer les moyens de l'institution pour une meilleure efficacité au bénéfice des justiciables. Les nouvelles technologies ne doivent pas être pensées par rapport à nos anciennes règles procédurales, mais ce sont ces dernières qui doivent s'adapter aux nouvelles avancées en matière de communication.

Une révision de l'organisation judiciaire territoriale s'impose.

La réduction du nombre des cours d'appel paraît être un gage de meilleure gestion et d'uniformisation, sans que l'alignement sur la carte des régions administratives, souhaitable en lui-même, constitue un absolu. Chaque cour d'appel nouvelle aurait son autonomie de gestion, gérant son budget opérationnel de programme (BOP) et son « pôle Chorus ».

Au niveau du premier degré, il convient d'aller vers le tribunal de première instance (TPI) par fusion des tribunaux de grande instance et d'instance sur une base départementale, sans

systematisme absolu, de manière progressive (avec la condition préalable de la résorption des vacances de poste et des problèmes immobiliers), en ne supprimant aucun site ce qui conduira à la mise en place de chambres détachées hors siège du TPI pour les contentieux de la vie courante.

Les parquets pourront ainsi être recentrés au niveau départemental, en vue d'une meilleure cohérence avec les autres structures administratives mais aussi pour renforcer leur poids, sauf à ce que par exception un département comporte plusieurs TPI, aucune dissociation ne pouvant être faite entre la juridiction et son parquet.

Ces réformes devront s'accompagner d'une réelle déconcentration au profit des deux chefs du TPI auxquels devra être consentie une véritable autonomie de gestion dont ils seront seuls responsables. Dans ce cadre, la mise en œuvre opérationnelle de leurs choix continuera à relever des directeurs de services judiciaires de greffe, avec lesquels ces choix seront nécessairement concertés.

Ce recentrage sur les départements et les nouvelles régions permettra à l'autorité judiciaire de ne plus s'émietter dans la dispersion géographique et fonctionnelle, de nouer des contacts au bon niveau avec ses partenaires et de rationaliser ses méthodes de travail.

L'idée d'universalité, c'est à dire imaginer que le magistrat est compétent en toutes matières, est d'un autre temps.

L'inflation législative, l'obsolescence rapide des normes, leur concurrence, la complexification des règles font que la force du magistrat est désormais dans sa spécialisation tant en matière civile que pénale. Cette tendance est déjà amorcée, notamment par la création de juridictions spécialisées (JIRS), de pôles inter-régionaux et de juridictions à compétence nationale. Cela passe bien évidemment par une formation de qualité des personnels concourant à ces pôles d'excellence.

Le regroupement des lieux de Justice, dotés d'une autonomie budgétaire et de gestion restant à définir, et leur spécialisation paraissent indispensables pour tendre vers une Justice moderne, lisible et visible.

Il y a lieu toutefois de veiller à la préservation des équilibres régionaux. La concentration de principe sur quelques pôles voire sur un seul pôle national de spécialités valorisantes ou de haut niveau aboutirait inéluctablement à un appauvrissement des autres structures judiciaires et diminuerait leur autorité et leur attractivité.

Compte tenu de la complexité des règles de droit, l'assistance d'un avocat est le plus souvent désormais nécessaire au justiciable, gage en outre d'un dossier mieux et plus clairement présenté à la Justice.

Il faut prévoir une évolution quant à la prise en charge financière de l'aide juridictionnelle et la formation des avocats. Sujets particulièrement sensibles mais qu'il faudra enfin traiter !

Ancrer définitivement et incontestablement les parquets dans un corps judiciaire unique

LES ENJEUX :

Le statut des magistrats du ministère public

Un déficit de confiance dans l'institution judiciaire et sa capacité à répondre aux demandes de Justice

Il existe aujourd'hui un consensus sur la nécessité de la réforme du statut du parquet. Malgré un diagnostic partagé au-delà des seuls cercles professionnels, la réforme, tant espérée et inéluctable sauf à maintenir l'institution dans des compromis sans avenir et qui seront condamnés par les juridictions européennes, n'a pu se réaliser à ce jour.

En l'absence de majorité qualifiée pour une réforme constitutionnelle, la CNPR a défendu une solution médiane, outre l'alignement du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui de leurs collègues du siège, la réécriture des articles 5, 28 et 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 :

- d'une part, en qualifiant de conforme l'avis à donner par la formation compétente du Conseil Supérieur de la Magistrature pour la nomination des magistrats du parquet dans les articles 28 alinéa 2 et 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;
- d'autre part en modifiant l'article 5 de cette ordonnance qui devrait reprendre le texte de l'alinéa 2 de l'article 30 du code de procédure pénale et énoncer: « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques. Le garde des Sceaux peut leur adresser des instructions générales, à l'exclusion de toute directive dans des affaires individuelles. A l'audience leur parole est libre ».

Il est également indispensable d'aligner strictement les régimes disciplinaires des magistrats du siège et du parquet.

Aujourd'hui, une plus large majorité semble voir le jour et la représentation nationale serait prête à mettre un terme définitif au soupçon de dépendance du parquet et donc envisager la réforme constitutionnelle tant attendue des magistrats.

L'approche à retenir doit donc être de se conformer au principe de l'unité du corps judiciaire, en se focalisant sur les conditions de nomination et le régime disciplinaire des magistrats du ministère public, c'est à dire :

- alignement des modalités de nomination sur celles des magistrats du siège, avec pouvoir de proposition de la formation compétente du CSM pour les magistrats du parquet général de la Cour de cassation, les procureurs généraux et les procureurs de la République ;
- avis conforme de cette formation pour les magistrats du ministère public ;
- alignement strict du régime disciplinaire de magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège.

Il n'apparaît pas nécessairement opportun de réformer les modalités de composition et d'élection des membres du CSM, l'absence manifeste de consensus à cet égard étant de nature à compromettre l'ensemble de la réforme constitutionnelle.

L'évolution statutaire constitutionnelle ainsi nécessaire au ministère public, seule de nature à conforter totalement son impartialité et son indépendance et ainsi à éradiquer le soupçon sur son action judiciaire, doit à l'évidence s'accompagner d'évolutions légales de nature infra-constitutionnelle concernant :

- le pouvoir de directives générales du Garde des sceaux (cf. développements supra relatifs à l'article 5 de l'ordonnance statutaire)

- l'encadrement de la remontée des informations dans les affaires individuelles
- la révision des modalités du régime disciplinaire et de la responsabilité des magistrats.

Simplifier, évaluer et adapter le droit

LES ENJEUX :

Retrouver une cohérence et une lisibilité de la procédure

Sécuriser, simplifier et adapter les procédures aux évolutions de la société

On ne peut sur ces points complexes et déjà largement traités par de nombreuses commissions, groupes de travail et rapports que se contenter de remarques générales.

Il est nécessaire de simplifier le droit, notamment processuel, existant. La procédure doit retrouver une cohérence sur la base d'une conception globale incluant une vision institutionnelle, qui fait cruellement défaut. Elle doit aussi retrouver une simplicité opérationnelle qui aujourd'hui a totalement disparu.

De nombreux travaux existent (rapport Nadal⁷, rapport Beaume⁸, rapport Cotte⁹..) et la CNPR n'entend pas les reprendre ici.

La pénalisation à outrance de nombreux comportements, solution commode à l'incapacité des administrations publiques à mettre en œuvre et faire respecter les normes, doit cesser.

Si l'adaptation permanente du droit apparaît inéluctable, il convient de l'engager dans des conditions qui ne nuisent pas à la sécurité des procédures déjà engagées et sur des bases qui incluent des évaluations concrètes et objectives des changements envisagés, quitte à ralentir les calendriers.

La complexité des procédures et les conséquences tirées des nullités atteignent un niveau de formalisme qui, à tort ou à raison, est souvent vécu comme un frein à l'efficacité de l'action judiciaire.

Certains services enquêteurs sont pratiquement paralysés par la crainte de commettre une erreur de procédure et, de ce fait, conduits à l'inaction. Les déficits d'encadrement au sein des services d'enquête accentuent cet effet néfaste et en reportent la charge sur les magistrats, parfois au-delà de ce qui est raisonnable.

Il conviendrait de modifier et clarifier le droit des nullités afin de permettre, dans le respect du droit européen, une forme de « résilience » du droit des nullités, plutôt qu'une approche exclusivement formelle.

Au-delà de la nécessité absolue d'un grief touchant celui qui invoque une nullité, une véritable modulation des conséquences d'une irrégularité formelle pourrait être instituée. Cette modulation pourrait comprendre des niveaux adaptés à la gravité du vice de forme : annulation, limitation des effets aux conséquences directes, conséquences encore plus nuancées à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays d'Europe (par exemple, par ordre de gravité décroissante : annulation de l'acte irrégulier ou de ses conséquences ; annulation de l'acte irrégulier et de la

⁷ http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/rapport_JLNadal_refonder_ministere_public%20-%20novembre%202013%20copy.pdf

⁸ <http://www.justice.gouv.fr/publication/rap-beaume-2014.pdf>

⁹ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_refonte_droit_peines.pdf

preuve qu'il soutien ; utilisation de la preuve obtenue irrégulièrement mais réduction de peine ; simple reconnaissance de l'irrégularité, sans conséquence procédurale).

La complexité actuelle de la procédure ne peut être maintenue en l'état, alors que la confiance dans les capacités de l'institution judiciaire à traiter la criminalité et la délinquance exige que l'efficacité de son action ne soit pas mise en doute.

Renforcer les moyens

LES ENJEUX :

Les magistrats du parquet français = les moins nombreux et les moins assistés d'Europe

Très peu d'assistants, très peu de greffiers, très peu de secrétaires

Le temps consacré à des tâches qui pourraient être réalisées par des assistants ne l'est pas à traiter les procédures

Le renforcement des moyens de la Justice s'impose en tous domaines.

Le premier poste qui vient à l'esprit concerne les effectifs, mais aussi l'évolution des métiers de Justice.

S'agissant des magistrats du ministère public, il convient, dans le cadre d'une carte judiciaire renouvelée comme indiquée supra, de remettre les parquets à niveau en effectifs de magistrats par rapport aux standards européens pour porter leurs effectifs à au moins 40 % du corps judiciaire.

Il faut aussi souligner la nécessité d'un alignement strict des taux de vacances de postes du parquet et du siège, à l'heure actuelle dissemblables au détriment du parquet.

Toutefois ce renforcement doit se combiner avec le développement de l'assistance directe des magistrats, ce qui permettra de limiter le coût du renforcement des parquets.

Cette assistance doit inclure l'aide des chefs de parquet eux-mêmes par le biais de chefs de cabinet. Mais elle doit aussi permettre la prise en charge préalable par des fonctionnaires du traitement des procédures (préparation des réponses TTR sur la base de consignes précises, par exemple) ou d'opérations diverses (tri et analyse de premier niveau du courrier, synthèses, par exemple).

Si les parquets ont besoin de services de greffe performant qui administrent toute la chaîne pénale de la juridiction et les fonctions civiles ou commerciales, les magistrats eux-mêmes ont désormais besoin d'une assistance, partagée ou individuelle dans les opérations qui leur sont propres. L'expérience des GAM est un succès. Que le Code de l'organisation judiciaire reconnaisse ces nouveaux besoins et organise en conséquence les corps administratifs concernés !

Les services de greffe du parquet, qui effectuent désormais nombre d'opérations nouvelles, notamment celles touchant à la numérisation, ou ont à gérer la complexification et le développement de tâches traditionnelles (TTR, international, statistiques...) doivent également se voir attribuer des effectifs en rapport avec leur charge réelle, sous-évaluée.

Il convient aussi de développer le recours aux juristes assistants pour l'aide à la rédaction, la recherche et l'analyse juridique.

La magistrature judiciaire est le seul corps qui ne bénéficie pas du soutien de fonctionnaires de catégorie A sur le cœur de ses missions, à l'inverse des magistrats administratifs ou financiers, des administrateurs civils ou territoriaux ou des commissaires de police.

Spécifiquement pour le parquet, qui doit faire face non seulement à des contentieux et des techniques procédurales parfois très complexes mais aussi à des contentieux à très fort volume et dont la technicité est relative et peut être largement modélisée, l'apport d'un corps de catégorie A sur l'activité « juridictionnelle » serait précieux et permettrait aux magistrats de concentrer leurs interventions sur les dossiers complexes ou difficiles. Ainsi, ces agents pourraient-ils intervenir en matière de contentieux routier, de petite et moyenne délinquance et plus généralement dans le traitement judiciaire des alternatives aux poursuites, dont le développement au cours de ces vingt dernières années n'a pas été accompagné d'une augmentation proportionnelle du nombre des magistrats du parquet.

C'est d'une certaine manière l'idée qui a présidé à la création du statut des juristes assistants. Celui-ci est positif mais doit être élargi, d'abord en affectant ces juristes directement dans les parquets de première instance, ce qui n'est pas toujours le cas, puis en « professionnalisant » et en pérennisant la filière.

Ce corps (« d'attachés de Justice » ?), composé de professionnels et non d'étudiants, pourrait aisément être alimenté par le détachement de jeunes commissaires de police ou officiers de gendarmerie, dans le cadre de leur obligation de mobilité par exemple, le détachement de directeurs de greffe judiciaire souhaitant accéder à des fonctions juridictionnelles, ou par le recrutement contractuel de jeunes avocats.

Pour l'assistance des procureurs au titre de leurs missions administratives et les politiques partenariales, le détachement de directeurs de greffe judiciaire ou d'attachés d'administration pourrait être une solution pragmatique et à moindre coût, à l'instar de l'assistance dont bénéficient les préfets.

Enfin, l'évolution du statut des délégués du procureur devrait permettre de leur confier des missions non juridictionnelles.

Toujours sur les effectifs, la gestion des ressources humaines doit permettre de garantir la qualité du recrutement dans sa diversité, de permettre la réalisation de carrières tout en répondant aux besoins de la spécialisation ou des fonctionnements territoriaux, d'évaluer précisément les capacités (que ce soit par des évaluations périodiques fiables ou une appréciation spécifique au cas par cas pour certains postes après entretien) et les projets de carrière, de valoriser les compétences, notamment celles acquises lors d'expériences professionnelles antérieures ou d'exercice temporaire hors institution judiciaire.

Mais l'ensemble des questions matérielles touchant aux juridictions doit être traité.

Qu'il s'agisse de l'immobilier (beaucoup de juridictions peinent à accueillir convenablement le public, à développer salles de TTR, cellules de crise, SAUJ, à offrir des locaux de travail modulables groupés par fonctions et à assurer une sécurité suffisante des locaux de travail des magistrats et fonctionnaires...).

Qu'il s'agisse des logiciels, notamment avec la nécessité de développer, en lien étroit avec les utilisateurs locaux, des logiciels métiers permettant de simplifier les opérations concernées, d'avoir un accès immédiat à la documentation nécessaire et de combiner le fonctionnement judiciaire avec celui des autres acteurs extérieurs.

Qu'il s'agisse des moyens de numérisation et de communication...

La liste de ces carences et l'énumération des réponses ont déjà été exposées dans de nombreux rapports et travaux auxquels il convient de se référer.

Qu'il soit permis de souligner que l'allocation de moyens et le lancement de programmes devront se faire sur la base d'évaluations fiables et objectives des besoins et des charges, accompagnées de prévisions non malthusiennes. Ces évaluations devront être conduites, pour ce qui est du premier degré, avec les chefs de juridictions.

III – DES CONSTATS OBJECTIVÉS PAR LES OBSERVATIONS LIBRES DU RAPPORT ANNUEL DES PROCUREURS

1 : EFFECTIFS

1-1 : Les effectifs des magistrats des parquets

La quasi-totalité des procureurs de la République, quel que soit le lieu et la taille de la juridiction où ils exercent, déplore l'inadéquation récurrente de leurs effectifs réels avec les effectifs théoriques fixés par la circulaire de localisation des emplois.

Cette situation qui peut se prolonger durant de longs mois, se caractérise par un nombre important de postes vacants auxquels viennent s'ajouter les absences liées aux congés de maladie et de maternité et les temps partiels (fréquents dans les juridictions du groupe 1).

En 2016 il ressort des données fournies par les procureurs que le taux moyen d'inoccupation des postes peut être fixé à 20% et a pu atteindre dans certaines juridictions jusqu'à 50 %.

Ces vacances/absences auxquelles les parquets doivent faire face sont parfois partiellement compensées par la délégation de magistrats placés, le recrutement récent de juristes assistants, d'assistants spécialisés (dans certaines juridictions), de greffiers assistants du magistrat (GAM), l'affectation d'assistants de Justice, la nomination de magistrats réservistes et parfois par le soutien du parquet général (délégation partielle ou totale de magistrats du parquet général, règlement de dossiers d'informations criminelles).

Tous ces dispositifs ne devraient cependant pas être destinés à compenser les vacances ou les absences, mais à renforcer les parquets de manière pérenne ou temporaire en cas de surcroît d'activité ou d'empêchement temporaire d'un de leurs membres.

Pour autant, malgré les renforts **alloués la situation demeure très critique** :

- le nombre des placés est notoirement insuffisant par rapport aux besoins des parquets.
- la majorité des parquets ne dispose pas de juristes assistants ni de GAM.
- les magistrats du parquet sont en limite de rupture malgré leur endurance et leur engagement, et le taux d'absentéisme imputable à la maladie est en augmentation constante et sans précédent : les risques psycho-sociaux sont réels.
- la gestion des ressources humaines est difficile et conduit régulièrement les procureurs à modifier leur organisation et à mettre en place des mesures de redéploiement interne.

En outre, au-delà de l'insuffisance de leurs effectifs réels, les procureurs relèvent également que la localisation des emplois est inadaptée aux charges du parquet qui n'ont cessé de croître en nombre et en complexité au cours de ces dernières années, soit en raison de l'actualité marquée depuis 2015 par l'état d'urgence et en 2016 par les manifestations violentes, soit en raison de nombreuses réformes législatives augmentant leur périmètre de compétence, complexifiant les procédures, soit encore en raison de l'augmentation constante de la

délinquance et du nombre des procédures à traiter, soit enfin en raison d'évolutions des jurisprudences des diverses Cours suprême supra nationales ou nationales.

Enfin, les procureurs de la République déplorent que leur politique pénale locale soit au moins autant dictée par l'état de leurs sous-effectifs que par l'état de la menace terroriste et de la délinquance. Ils souhaitent une amélioration réelle de la gestion des ressources humaines, permettant, sur la base d'évaluations fiables des magistrats, la construction de parcours de carrière, de filières de compétences, accompagnée d'une politique de mobilité plus harmonieuse et plus prévisible des magistrats et d'un système positif de traitement des difficultés humaines et professionnelles que rencontrent certains de nos collègues, dont la solution repose sur les chefs de juridiction ou de cour qui ne disposent pourtant d'aucun outil ou procédure adaptés.

Avec ce constat et leurs propositions d'améliorations, les procureurs de la République rejoignent d'ailleurs parfaitement les analyses et préconisations du rapport d'information sur le redressement de la Justice déjà évoqué¹⁰.

1-2 : Les effectifs de fonctionnaires des parquets

Dans la pratique et sur le terrain, les effectifs de fonctionnaires affectés aux services du parquet sont globalement très insuffisants, en nombre comme en formation et en encadrement.

L'encombrement des services génère des difficultés multiples : erreurs d'enregistrement et d'orientation des procédures, pertes de dossiers, accumulation de stocks de procédures en souffrance, retards dans la délivrance des copies de dossiers aux parties justifiant le renvoi aux audiences, etc. Il rend encore plus difficile le traitement des contentieux prioritaires.

L'activité réelle est donc systématiquement minorée dans des statistiques qui sont faussées d'autant. Par conséquent, les tableaux de bord sont également tronqués, sans pouvoir aider au pilotage et au management des services, ni à la conduite des dialogues de gestion.

Le management des services en est d'autant plus difficile, à tel point que les équipes perçoivent tout changement, même bénéfique ou nécessaire, comme une charge supplémentaire qui génèrera de nouveaux retards.

Des gains de productivité importants mais anéantis par l'ajout de missions nouvelles ou leur alourdissement

Sur ces vingt dernières années, des gains de productivité considérables ont été obtenus, car les fortes capacités d'adaptation des services ont permis une très large utilisation de l'informatique et des outils numériques. Le management des services a aussi évolué vers la polyvalence des agents et la verticalisation du traitement des procédures. Pour le parquet spécifiquement, la mise en place du logiciel Cassiopée a été un bouleversement.

Mais alors que les nouvelles technologies allègent certaines tâches, on constate une augmentation sensible de la charge de travail globale, liée aux missions nouvelles. Ainsi en est-il de l'augmentation de la part des réponses pénales rapides, y compris en dehors des jours ouvrables, de la complexification et de l'alourdissement des procédures pénales (complexité des techniques procédurales, investigations sur la personnalité des prévenus, actions patrimoniales, entraide internationale) ; de même avec l'extension des missions civiles et commerciales (par exemple hospitalisations sous contrainte et procédures collectives) ; de même encore dans la phase d'exécution et d'application des peines (lutte contre la récidive, création des fichiers judiciaires et contrôle des fichiers de police) ; de même toujours, avec le développement

¹⁰ http://www.senat.fr/commission/loi/mission_dinformation_sur_le_redressement_de_la_justice.html

nécessaire des politiques partenariales (CLSPD, ZSP, GLTD, etc.) et le pilotage des politiques publiques interministérielles (fraudes, racisme, environnement, urbanisme, etc.).

Ainsi, la modernisation des outils et des méthodes ne permet pas de ramener à des niveaux normaux les conditions et les rythmes de travail devenus aujourd'hui insupportables, pour les magistrats comme pour les fonctionnaires.

Un mode de calcul des ETP des fonctionnaires des parquets inadapté et lacunaire : Outilgref¹¹

Les effectifs effectivement en poste sont inférieurs de 20% à 30% environ par rapport à l'objectif présenté par Outilgref alors qu'il situe lui-même le besoin nettement au-dessous de la charge de travail réelle.

Mais la mesure des besoins que devrait constituer Outilgref est lacunaire et inadaptée, les « sources » d'Outilgref n'étant de plus pas accessibles aux juridictions :

- Outilgref définit les charges de travail par rapport à ce que les juridictions produisent déjà effectivement, et non à partir de ce que devrait être la production judiciaire pour répondre aux besoins de la population d'un ressort.
- Le mode de calcul des ETP des fonctionnaires du parquet est inadapté et rend impossible toute comparaison entre le temps travaillé nécessaire pour accomplir les missions, les moyens effectivement alloués et les objectifs théoriques fixés par Outilgref.
- De même, la verticalisation des chaînes pénales est mal prise en compte pour évaluer la part des effectifs de fonctionnaires affectés au parquet. Il n'existe notamment pas de critères analytiques communs des tâches qu'ils accomplissent. Les critères pris en compte omettent certaines tâches accomplies spécifiquement au parquet ou les minorent : le traitement des alternatives aux poursuites, l'audience, l'exécution et l'aménagement des peines, le suivi des fichiers TAJ (Traitement des Antécédents Judiciaires), FNAEG (Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques), FAED (Fichier National Automatisé des Empreintes Digitales), FIJAIS (Fichier Judiciaire automatisé des Auteurs d'Infractions Sexuelles) et FIJAIT (Fichier Judiciaire automatisé des Auteurs d'Infractions Terroristes), le traitement en temps réel des procédures et le bureau des enquêtes, les requêtes présentées au JLD pour la mise en œuvre de moyens d'enquêtes spécifiques (perquisitions, interceptions téléphoniques, géolocalisations, etc.), l'allongement continu des durées d'audience, notamment celles des cours d'assises. N'est pas davantage quantifiée par Outilgref l'augmentation des tâches et des missions des cabinets et secrétariats des procureurs de la République, qui accompagne nécessairement la multiplication des missions qui leur sont dévolues.
- La structure des réponses judiciaires n'est pas prise en compte, alors que, dictées par les caractéristiques du ressort et les choix de politique pénale, certaines exigent des temps de traitement plus ou moins consommateurs de temps.
- Outilgref ne considère aucunement les aspects « qualitatifs » des actions du parquet. On peut citer la lutte contre la radicalisation dangereuse, plus ou moins intense selon la situation des ressorts, l'investissement d'un parquet dans l'animation des politiques partenariales, les spécificités de conduite de l'action publique en fonction du niveau de complexité des affaires, ou des politiques innovantes par exemple en matière d'action patrimoniale.

En outre, les absences pour maladie, maternité ou congés, les temps partiels et décharges syndicales ne sont pas ou mal compensés par l'affectation de fonctionnaires placés ou de vacataires.

¹¹ L'Outil de Gestion et de Répartition des Emplois de Fonctionnaires (OUTILGREF) mesure la charge de travail des fonctionnaires de greffe et évalue le besoin des juridictions. Il est ainsi un cadre commun d'analyse de l'activité des juridictions. Réalisé en 1992, l'outil a été actualisé pour la première fois entre 1999 et 2001 pour prendre en compte l'évolution des procédures et la création de nouvelles structures administratives. Il a été remanié en 2012.

Le décalage entre les prises de poste, les CAP et les emplois localisés créent également des ruptures de charge dans le bon accomplissement des missions.

Aux difficultés managériales ainsi générées s'ajoutent les exigences de formations de fonctionnaires qui se succèdent souvent rapidement à des postes-clés, d'autant plus délicats que la juridiction est petite.

L'ensemble fragilise la situation des greffes du parquet, rend la tâche des directeurs de greffe très difficile et génère au sein des personnels, inquiétude, découragement et parfois perte de confiance.

Des arbitrages de répartitions d'effectifs difficiles au niveau des juridictions

Le fonctionnement en comité de gestion président/procureur/direction de greffe, au sein duquel se font les arbitrages dans l'affectation de fonctionnaires, favorise mécaniquement les services plus nombreux du civil ou des services spécialisés (TPE, JI, JAP...), qui représentent aujourd'hui environ 70 % des effectifs de la juridiction.

Cette tendance est amplifiée par le réflexe séculaire des magistrats du parquet à vouloir faire face seuls et sans assistance à toutes les tâches d'exécution, jusqu'à celles de l'enregistrement même des procédures. Les formations dispensées tant au sein de la formation initiale que continue (logiciel Cassiopée) les y encouragent d'ailleurs.

En pratique, les services du siège continuent à bénéficier proportionnellement d'un nombre plus élevé d'agents de catégorie B, plus qualifiés et plus disponibles car leur temps travaillé n'est pas entamé par des missions d'accueil. Il est moins affecté par les récupérations d'horaires, conséquence de la tenue des permanences. A l'inverse, les fonctionnaires de catégorie C sont plus nombreux dans les services des parquets. Ce différentiel dépasse ce qui répondrait à la simple conséquence de l'application des textes relatifs à l'assistance obligatoire d'un greffier.

Un encadrement et une formation insuffisants des fonctionnaires aux tâches spécifiques des parquets

Même s'il ne s'agit pas d'une situation générale, il est constaté fréquemment une insuffisance de l'encadrement de la chaîne pénale, par des directeurs des services de greffe judiciaire, notamment pour le soutien et la formation des nouveaux fonctionnaires, la tenue des statistiques et tableaux de bord, la mise en œuvre des directives de politique pénale ou d'organisation des services. Les greffes sont souvent en difficulté, faute de temps, pour proposer des solutions ou faire des recherches pertinentes avant de transmettre les procédures aux magistrats. Ceux-ci doivent donc remplir un rôle d'encadrement chronophage et qu'ils devraient consacrer à leurs missions premières.

A l'instar de ce qui est proposé aux magistrats, l'affectation à certaines fonctions du greffe devrait s'accompagner de véritables stages de changement de fonction.

Une assistance des magistrats par les fonctionnaires du greffe à amplifier et systématiser

L'assistance lors des permanences les jours ouvrés

L'assistance du greffe se limite dans beaucoup de juridictions aux seuls enregistrements des procédures et des diligences sur CASSIOPEE, sans intervenir sur la mise en état des dossiers et la préparation et l'édition d'actes : recherches de précédents sur CASSIOPEE, demandes et éditions de casiers judiciaires, préparation des prolongations de gardes à vue, des autorisations de requêtes ou des réquisitions, réception et prétraitement des appels téléphoniques et des courriels reçus dans le cadre des permanences.

L'assistance de greffe dans les petites et moyennes juridictions est souvent partagée avec d'autres services du siège, en particulier celui des JLD.

L'assistance du greffe en phase parquet de la procédure de CRPC n'est pas en place dans toutes les juridictions.

L'assistance lors des permanences de fins de semaine

Il est constaté un refus ou des difficultés à mettre en place la note DSJ du 10 novembre 2016 du fait de rejets syndicaux, de résistances du siège car le rattrapage des heures de fin de semaine se ferait aussi au préjudice de l'organisation du travail du greffe affecté au siège.

Il est impératif de généraliser la possibilité pour les procureurs de la République de voir organiser des astreintes d'assistance par le greffe des magistrats du parquet les fins de semaines et jours non-travaillés, ceci quelle que soit la taille de la juridiction.

1-3 : Les assistants des magistrats

En dehors des personnels de greffe, la seule **assistance des magistrats du parquet** a longtemps été assurée par des assistants de Justice : statut s'adressant principalement à des étudiants en droit, il limite leur intervention à 80 heures par mois (soit environ 2 jours par semaine). La quasi-totalité des procureurs estime que ce statut entraîne une grande précarité qui empêche les parquets de pouvoir durablement compter sur leur présence et les contraint à passer un temps considérable dans des recrutements récurrents dont ils doivent assumer la charge sans véritable assistance du service RH des cours d'appel.

Le recrutement des assistants de Justice doit être autorisé par les chefs de cour dont tous n'estiment pas nécessaire d'en faire bénéficier tous les parquets : ainsi, certains parquets ne bénéficient toujours pas d'assistants de Justice, leur nombre par juridiction restant en tout état de cause très mesuré (en dehors des très grosses juridictions, rarement plus de trois assistants). Cette absence de cohérence de politique de recrutement conduit d'ailleurs à de fortes disparités, des parquets de taille équivalente ne bénéficiant pas de la même assistance.

Depuis quelques années, de nouveaux statuts d'assistants ont vu le jour dont le nombre et les statuts différents représentent un véritable élément de complexité pour les procureurs : greffiers assistants du magistrat, assistants spécialisés, magistrats réservistes, juristes assistants, chargés de missions. Cependant, leur affectation est très loin d'être généralisée et encore peu répandue.

La question de **l'assistance des procureurs** est également très largement soulevée. En effet, tous les procureurs soulignent la lourdeur et la variété des tâches personnelles qu'ils ont à assumer, mais peu sont assistés dans cet exercice : seulement 13 procureurs sur 168 sont dotés d'un secrétaire général, magistrat recruté spécialement pour les assister. Si l'annonce de la création récente de chefs de cabinet a d'abord été bien accueillie, leur nombre et leur affectation prioritaire auprès des procureurs généraux, puis des plus gros parquets, qui bénéficient déjà pour la plupart d'un secrétaire général, est critiquée par de nombreux procureurs.

De façon générale, et de façon quasi-unanime chez les procureurs des juridictions des groupes 3 et 4 (118 juridictions sur les 168 de France), **l'affectation exclusive des différents assistants en priorité dans les parquets généraux, mais aussi dans les plus grands parquets, est regrettée en ce qu'ils n'en bénéficient pas** : en effet, ces procureurs considèrent que les charges non-juridictionnelles, qui sont d'un volume important quelle que soit la taille de la juridiction, sont encore plus pesantes dans les petites structures dans lesquelles le procureur est contraint de consacrer, comme les autres parquetiers, une grande part de son temps à l'activité juridictionnelle.

Les quelques parquets qui ont bénéficié, dans le cadre de l'expérimentation nationale, de « greffiers assistants du magistrat » (GAM), soulignent la pertinence de ce nouveau positionnement.

Cependant, si de nombreux procureurs estiment l'apport des assistants de Justice et des GAM comme essentiel au fonctionnement de leur parquet, beaucoup regrettent que la pénurie d'effectifs de greffiers affectés dans les parquets conduise à leur confier des tâches de greffe classiques, réduisant ainsi très fortement l'apport de leur présence. L'aide ainsi apportée au parquet par les GAM est réelle et essentielle (pour les juristes assistants : bureau des enquête et règlement de quelques dossiers ; pour les GAM : bureau des enquêtes, TTR, parquet mineur ; pour les assistants de Justice : règlements et courriers).

Cependant, la mise en place des GAM, hélas d'avenir incertain, s'est aussi faite à effectif constant, de sorte que leur remplacement ou leur pérennisation s'avère fragile. Ainsi les tensions des effectifs du greffe contraignent souvent à repositionner partiellement les GAM sur des missions traditionnelles des greffes.

Enfin, lorsqu'ils peuvent être affectés à de réelles tâches d'assistance (rédaction de projets, préparation des décisions, prétraitement des contentieux), l'absence de reconnaissance de leurs compétences et de leurs missions spécifiques sur les plans statutaires et indemnitaires risque de limiter les bonnes volontés et les profils adéquats.

2 : LE TEMPS DE TRAVAIL

S'agissant du temps de travail des magistrats du parquet, la grande majorité des juridictions l'estime, en moyenne, à 10 heures par jour représentant 50 heures hebdomadaires au moins.

Cette estimation ne tient pas compte des audiences tardives et des permanences, des amplitudes horaires de plus de 12 heures sur le lieu de travail sont souvent atteintes.

Dans les petites et moyennes juridictions, ces permanences reviennent pour chaque magistrat au rythme d'une semaine sur 3 ou sur 4, nuits et week-ends compris et aucun temps de récupération n'est prévu. Ainsi la réglementation sur la durée réglementaire du travail et les temps de repos dans la fonction publique n'est pas respectée.

Certains parquets fonctionnent même actuellement avec 2 magistrats, ce qui contraint l'un et l'autre à assumer une semaine de permanence sur 2, en plus des autres charges, avec une estimation du temps de travail hebdomadaire à 60 heures.

Dans les grandes juridictions, cette fréquence est beaucoup plus espacée, mais le volume de procédures traitées par magistrat et les vacances de postes rendent la charge très lourde, de sorte qu'elles soulignent un sentiment de malaise croissant dans les équipes (« souffrance au travail » dans deux parquets de l'est, « tensions entre magistrats » dans un parquet du sud-ouest, « lassitude et fatigue » dans un parquet de l'ouest).

Des demi-journées ou journées de récupération après les permanences de week-end sont mises en place dans certaines juridictions des groupes 1 et 2, mais il doit y être parfois renoncé, compte tenu des charges du service. Ces jours de récupération ont en tout état de cause été accordés à effectifs constants, rognant d'autant sur la capacité des parquets concernés dont les rythmes de travail ont en outre, de ce fait, été considérablement rigidifiés.

Ces temps de récupération ne peuvent être mis en place dans les parquets des groupes 3 et 4.

Cette charge de plus en plus lourde contraint la plupart des magistrats à travailler à leur domicile pendant leur temps de repos (soirs et fins de semaine) et à sacrifier une partie de leurs congés, situation qui se retrouve dans toutes les juridictions.

A noter que, du fait des nouvelles technologies (accès au mail à tout moment), le travail envahit de plus en plus la sphère privée et ne permet plus de réelle coupure, ce qui génère stress et fatigue.

Les comptes épargne-temps sont en général alimentés, ce qui peut à terme constituer une véritable « bombe à retardement » notamment en cas de départ d'un magistrat qui solde ses droits (ex : 34 jours au total sur l'année).

Les procureurs veillent, le plus souvent, à ce que le droit à la formation soit respecté, mais beaucoup de magistrats y renoncent compte tenu de leurs charges de service. C'est encore plus le cas des formations qualifiantes qui nécessitent un fort investissement (ex: CADEJ...). Les magistrats des parquets privilégient souvent les formations de courte durée. Dans les petites juridictions, les contraintes juridictionnelles ou administratives les contraignent souvent à renoncer ou à se désister d'une formation au dernier moment.

Les procureurs cumulent très souvent des fonctions juridictionnelles avec des tâches administratives de plus en plus lourdes et avec des compétences nouvelles particulièrement chronophages (cf. la lutte contre la radicalisation, le traitement des mineurs étrangers isolés...) et ce à moyens constants.

Les petits parquets soulignent que le procureur s'investit souvent à 100 % dans le service juridictionnel, en plus de ses attributions de manager et dispose de peu de marge d'organisation et d'une absence chronique d'encadrement intermédiaire, notamment du fait de la désaffectation pour les postes de vice-procureurs ou procureurs adjoints.

La plupart des parquets déplore des vacances de postes qui accroissent encore la charge de travail et la fatigue physique et nerveuse des magistrats et le sentiment d'impuissance face à une charge de travail non maîtrisable.

3 : LES MOYENS IMMOBILIERS

L'examen des moyens immobiliers mis à disposition des parquets révèle des situations très contrastées. Certains sites bénéficient en effet de conditions matérielles jugées satisfaisantes par leurs utilisateurs, ce que les procureurs de la République concernés soulignent, quand d'autres décrivent des états de vétusté criants, et susceptibles directement de mettre en péril la santé et la sécurité des usagers du service public de la Justice, des fonctionnaires, et des magistrats.

A titre d'illustrations, certaines façades lézardées sont équipées de filet de « protection » pour prévenir les chutes de pierre ; ailleurs, des températures extrêmes sont supportées l'hiver ou l'été, à l'intérieur des locaux, et sans possibilité de chauffer utilement ou climatiser efficacement, l'eau de pluie s'infiltre dans le bâtiment, ou les locaux sont totalement inadaptés aux effectifs et à la mission.

Ces situations critiques sont connues de la Chancellerie, et, souvent, des travaux sont en cours, annoncés, ou des projets de rénovation élaborés. Mais, dans l'attente, elles génèrent difficultés pour l'accomplissement du service public de la Justice et souffrance pour les personnels concernés.

Par ailleurs, l'état de vétusté voire de dangerosité constaté illustre une absence d'entretien courant des locaux et plus largement, interroge sur la gestion du parc immobilier des implantations judiciaires, et l'anticipation nécessaire des travaux et aménagements à conduire.

Etat des geôles

L'état des geôles illustre le constat déjà effectué, de la coexistence de conditions matérielles satisfaisantes et déplorables, selon les juridictions. Quelques situations curieuses sont relevées, comme l'absence de geôle dans une juridiction siège de cour d'assises.

De fait, la grande majorité des juridictions de taille petite et moyenne est exposée en terme de sécurité et de santé au travail car il n'existe pas de circuit des personnes placées sous main de Justice, de salle de défèrement, de débats application des peines ou de juge des libertés et de la détention dédiée, de salle d'attente gardée, de box « détenu » en salle d'audience, d'accès sécurisé aux espaces de travail des magistrats et des greffiers, et d'accueil protégé des victimes.

La situation reste sur ce point sensible et préoccupante malgré les efforts consentis dans le cadre du PLAT.

Le développement des fonctions de l'audience et leur sécurité

L'audience est précédée et s'accompagne de phases distinctes des débats et du jugement, désormais indispensables. Or, la plupart du temps, les salles d'audience ne sont pas conçues pour accueillir en périphérie immédiate, locaux d'entretien pour avocats, bureau d'aide aux victimes et bureau d'exécution des peines.

La sécurité de nombreux box de détenus comme celle de la circulation des professionnels magistrats et fonctionnaires est insuffisante, favorisant évasions et incidents, obligeant en cas de risque au renforcement de la sécurité par la présence accrue d'effectifs de l'administration pénitentiaire ou des forces de l'ordre, du moins lorsque ces dernières acceptent de déléguer des effectifs pour cette mission.

Les procureurs relèvent également que les inspections hygiène et sécurité, ou les avis motivés des CHSCTD ne sont pas toujours suivis d'effet, et ce malgré les préconisations précises qui y sont mentionnées.

Enfin, et sans que cette question ait de véritables conséquences sur la santé ou la sécurité (quoique...), certains procureurs soulignent l'inadéquation des locaux qui leur sont alloués avec la mission qui leur est confiée, citant par exemple :

- un parquet, un bureau d'ordre et un bureau de l'exécution des peines éloignés ;
- l'aménagement d'un bureau de magistrat au détriment d'un espace d'accueil ;
- l'absence de sanitaire ou de point d'eau à proximité des espaces de travail ;
- une utilisation partagée salle de réunion/salle de déjeuner pour les fonctionnaires, ou salle de réunion/salle de formation/salle de visioconférence.

Si la plupart des magistrats dispose d'un bureau individuel, les procureurs soulignent, au cas par cas :

- des espaces de moins de 10 mètres carrés ou partagés entre deux magistrats ;
- un bureau éloigné, et à proximité des geôles, faute de place disponible dans l'aile aménagée pour le parquet ;
- des bureaux nécessitant un vrai rafraîchissement, ou rénovés en faisant appel aux volontaires...

- un nombre de bureaux insuffisant dans l'hypothèse où les postes vacants seraient pourvus ou dès lors que les postes réclamés seraient créés.

Certains parquets des groupes 3 et 4 ne disposent pas encore de salle dédiée au TTR, préalable indispensable à la mise à disposition d'un matériel adapté (double écran, scanner, équipement de visioconférence, tableau des défèrements...) et à une assistance du magistrat par un greffier, sans évoquer les questions d'hygiène au travail, mais surtout de sécurité des personnels, escortes comprises, que créent les flux croisés de prévenus, de victimes, et de professionnels, et qui seront développés plus loin.

Le développement de missions ou de modalités nouvelles (par exemple le développement des TTR, la création de TTR électroniques, de bureaux des enquêtes...) conduit à de sérieuses difficultés. En effet, les locaux sont très rarement modulables et leur exigüité oblige fréquemment à des arbitrages entre utilité individuelle et collective, sources de tensions et d'incompréhensions ou à des compromis fonctionnels pour tenter de pallier l'inadaptation des lieux.

Il est le plus souvent impossible de créer ou de développer des synergies fonctionnelles, entre magistrats ou entre service de greffe et magistrats, par l'organisation de l'espace.

L'inadaptation des locaux aux évolutions qu'ont connues les missions et les pratiques des parquets se traduit également par des difficultés s'agissant de l'organisation du service des délégués du procureur, que le parquet doit parfois délocaliser en raison de la pénurie de bureaux.

Les procureurs relèvent, dans leur grande majorité l'insuffisance, en nombre et en capacité d'accueil, des salles de réunion dont ils disposent.

Ainsi, certaines réunions se tiennent dans les bureaux personnels des magistrats, en chambre du conseil, ou à la bibliothèque. Les juridictions des groupes 3 et 4 sont, d'une manière générale, rapidement en difficulté pour accueillir un état-major de sécurité, une réunion de police judiciaire dépassant le seul cadre des chefs de service locaux, une cellule de crise (dont la nécessité est notamment rappelée par la circulaire du 11 mai 2017 relative à la mise en œuvre de l'alerte-enlèvement).

Ce constat d'insuffisance a nécessairement des conséquences sur les positionnements institutionnels des autorités en présence.

Est évoquée également l'isolation phonique des salles d'audiences, sujet qui n'est pas que de détail, compte-tenu de l'attention et de la fatigue qui peut résulter d'une mauvaise insonorisation.

4 : LES MOYENS MOBILIERS

Les équipements des parquets en moyens mobiliers souffrent de manière évidente de l'inadéquation du budget de la Justice aux besoins.

4-1 : Equipements informatiques

Malgré quelques avancées visibles ces dernières années, le constat dressé par les procureurs demeure plus que jamais celui d'un retard incompréhensible de la Justice en matière informatique.

Au titre des progrès constatés, de nombreux procureurs saluent l'équipement massif des parquets en ordinateurs ultraportables, connectés à une station de travail, ainsi que la généralisation, parfois obtenue de haute lutte, des doubles-écrans. L'impératif de mobilité est désormais mieux pris en compte, de même que la nécessité de pouvoir travailler sur plusieurs applications informatiques simultanément.

Cependant, tous les matériels fournis ne suscitent pas la même adhésion.

Il en va ainsi des téléphones portables Hermès (Samsung Galaxy S3) attribués aux procureurs et aux permanences des parquets. Mis sur le marché en mai 2012, cet appareil était déjà technologiquement dépassé lorsqu'il a été déployé en juridiction. Il connaît désormais de très nombreuses défaillances (extinctions intempestives, accès VPN fréquemment en panne) et des limites rédhibitoires (batteries très insuffisantes, impossibilité d'accéder à l'essentiel des applications Android) qui conduisent nombre de procureurs et magistrats du parquet à préférer l'usage de leur portable personnel, par sécurité autant que par souci d'un confort de travail minimal. Ces difficultés sont aggravées par les carences du réseau mobile SFR qui affectent également les cartes 3G équipant les ultraportables de permanence.

Mais c'est en matière de logiciels et d'applications informatiques que les besoins sont les plus importants.

L'absence, dénoncée depuis de nombreuses années, d'outils spécifiques pour gérer la permanence pénale, l'audiencement des poursuites et des alternatives ou encore le bureau d'exécution des peines, demeure une réalité malgré le lancement des L.M.P. (logiciels métiers du parquet) par la DSJ. Les expérimentations en cours montrent que les premiers logiciels testés demeurent très en deçà des attentes et besoins. Cette situation contraint la plupart des parquets à inventer des outils informatiques de substitution plus ou moins aboutis pour échapper à l'impasse d'un traitement sur papier de ces tâches.

La lenteur de l'élaboration de ces outils informatiques dédiés oblige les procureurs à constater que leur développement n'est toujours pas une priorité du ministère.

De même, l'applicatif Cassiopée continue de décevoir les attentes des parquets :

- absence d'interconnexion avec le casier judiciaire, le FPR, le fichier des permis de conduire, le FAED, le FNAEG,
- absence d'aide à la décision (information des administrations notamment),
- mauvaise gestion des alertes devant permettre le respect par les enquêteurs des délais fixés par les magistrats,
- limites importantes de l'infocentre, qui fournit peu de statistiques utiles en matière de pilotage de l'action publique (absence de statistiques fiables par commune ou zone géographique, absence totale de cohérence de la statistique par natinf ou nataff, décalage de l'enregistrement des poursuites)

Cette situation est d'autant plus dénoncée que les procureurs mesurent quotidiennement les gains de qualité, de sécurité et d'efficacité de travail qu'un développement complet de Cassiopée permettrait d'obtenir.

Enfin, parmi les difficultés fréquemment soulignées par les procureurs de la République, figurent les insuffisances du soutien aux chefs de juridiction en matière informatique :

- les correspondants locaux informatiques (CLI), insuffisamment formés et responsabilisés, demeurent souvent réduits au rôle peu valorisant d'interlocuteur du DIT pour lui permettre, à distance, de dépanner ou d'installer du matériel,
- le contour des rôles respectifs des SAR et des DIT demeure souvent flou ; la difficulté d'identifier l'interlocuteur utile pour résoudre une difficulté, faire évoluer un matériel ou accompagner une initiative locale constitue un obstacle quotidien à la modernisation des parquets.

4-2 : Mobilier de bureau

Le mobilier de bureau dont sont équipés les magistrats du parquet est en général décrit comme suffisant.

4-3 : Codes et documentation juridique

La documentation juridique en ligne a permis de compenser la quasi disparition de la documentation en format papier.

Plusieurs procureurs déplorent cependant l'absence de toute marge de manœuvre budgétaire pour acheter en nombre suffisant des guides des infractions (CROCQ) qui sont indispensables au quotidien.

De nombreux procureurs soulignent également les limites du réseau intranet qui sature à certaines heures de la journée et limite de manière importante l'accès à la documentation en ligne.

4-4 : Véhicules

S'il est un domaine dans lequel l'insuffisance des moyens de la Justice saute aux yeux des partenaires des parquets, c'est celui des véhicules de service mis à disposition des procureurs et de leurs équipes.

Privés de véhicules de fonction, les procureurs disposent au surplus de véhicules de service d'une gamme systématiquement très inférieure à celle des véhicules dont sont dotés les responsables des services d'enquête, les directeurs départementaux d'administration, et naturellement des préfets et sous-préfets.

Des procureurs se sont récemment vu attribuer, pour unique véhicule de service du parquet, une Dacia Sandero dépourvue de climatisation, d'autoradio, de vitres électriques, de fermeture centralisée des portes et naturellement de GPS...

Pour des raisons tout aussi inexplicables, pratiquement aucun véhicule de service n'est doté d'avertisseurs spéciaux, alors qu'il est parfois demandé aux magistrats de permanence d'intervenir dans des conditions d'urgence et d'encombrement des routes qui rendent cet outil indispensable.

Enfin, les contraintes budgétaires chaque année plus pressantes obligent bien souvent à retarder l'entretien ou la réparation de ces véhicules, qui deviennent ainsi pour nos interlocuteurs le symbole le plus caricatural de la misère quotidienne de la Justice.

5 : LA CHARGE DE TRAVAIL

5-1 : La masse des procédures

Derrière la froide rigueur des statistiques, se cachent des auteurs de faits, des victimes et leurs souffrances, réclamant Justice.

Il y a aussi des magistrats et des fonctionnaires du greffe qui manipulent, traitent, orientent, enregistrent ces procédures. Le personnel de Justice peut avoir une lassitude devant cet afflux de procédures.

Malgré une vraie efficacité dans l'évacuation des flux et des stocks et une volonté de bien faire, chacun est navré de ne pouvoir traiter chaque affaire particulière avec le soin qu'elle mériterait. Il est normal de prendre en compte la capacité de jugement ou de traitement de la juridiction, mais ce critère ne doit pas être le premier.

En 2015, derniers chiffres disponibles au niveau national, les parquets ont été destinataires de 4.827.542 procès-verbaux et ont traités 4.260.836 affaires dont 1.264.619 étaient poursuivables avec 1545 magistrats du parquet outre 136 magistrats placés (localisation 2015) auprès des procureurs généraux.

L'examen des chiffres des juridictions révèle un afflux très important de procédures : ainsi par exemple, Lyon reçoit 168.487 plaintes et procès-verbaux, Rennes 46.755, Brest 33.000, Besançon 23.758, Auch 9.500... S'il faut diviser par trois ou quatre suivant les ressorts pour obtenir les affaires qui sont poursuivables au terme de l'enquête, on voit le faible nombre de magistrats dédiés spécifiquement à la matière pénale en général ou au parquet en particulier. Ainsi, à Lyon, par exemple, 35.556 affaires poursuivables doivent être traitées avec 37 magistrats localisés, mais en fait 31,9 effectivement présents, soit 1.114 affaires par magistrat. A Avesnes sur Helpe, chaque magistrat traite 1.111 affaires poursuivables.

En ce qui concerne les assises, si certains parquets n'y vont pas, d'autres y consacrent un temps important. En 2015, c'est l'équivalent de 30,71 magistrats du premier degré qui a été consacré aux audiences de la cour d'assises.

Enfin, il convient d'insister, comme le rappelle avec constance la CEPEJ, sur le fait que non seulement le procureur français est le plus chargé en procédures mais il l'est aussi en attributions. Ainsi, sur le déclaratif national des ETPT 2015 des magistrats du parquet, on observe que 733,08 ETPT sont consacrés à l'activité pénale, soit 52.3 % du temps de travail des magistrats.

5-2 : L'ampleur des missions non assumées

Il n'y a pas aujourd'hui de sujet touchant de près ou de loin la Justice, pour lequel un rôle ne soit pas réservé au ministère public.

A cet égard, l'étude comparative du CEPEJ (commission européenne pour l'efficacité de la Justice) fait invariablement le constat que le procureur français est celui qui n'exerce pas moins de 13 rôles ou attributions différentes, alors que son voisin néerlandais ou allemand n'en assume que 11 et que le procureur anglais ou espagnol se contente de 5...

Certaines de ces attributions nouvelles, très éloignées de l'exercice de l'action publique, viennent s'ajouter à celles traditionnellement exercées par les parquets. En même temps qu'elles augmentent en nombre, on remarque que le ministère public n'a souvent pas une réelle prise sur ces activités, puisqu'elles sont très souvent de la compétence principale d'autres autorités (Maire, Préfet, administrations centrales, etc.).

Si on met en perspective cette très grande variété des missions du parquet français, avec un rapport du nombre de procureurs par habitant très défavorable (2,8 pour 100.000 habitants) et un niveau budgétaire et donc d'équipement très faible, on réalise pourtant que la gestion convenable de ces attributions diverses et multiples n'est plus assurée.

En pratique, elle se heurte à une quadruple difficulté :

- Dans les petits et moyens parquets, leur gestion est assurée par le procureur de la République lui-même, qui voit son temps dédié aux activités de direction de la police judiciaire, à l'organisation de son parquet, à l'innovation et aux démarches partenariales, réduit en proportion.
- Les parquets de première instance sont très seuls dans le traitement de ce type d'activités, pourtant très techniques.

- Aucune logistique particulière, aucun outil informatique ne sont prévus pour prendre en charge ces obligations, qui reposent exclusivement sur des organisations artisanales.
- Enfin, ces tâches ne sont pas du tout prises en compte dans le calcul de l'activité des parquets, sachant qu'elles peuvent considérablement varier d'un ressort à un autre.

Pour certaines de ces attributions, ce n'est pas un simple avis qui est demandé au parquet, mais l'instruction complète du dossier, le suivi, voire les diffusions, alors qu'à l'évidence, une autre autorité serait bien mieux placée pour y procéder. Il en va particulièrement ainsi :

- De l'instruction par le parquet des dossiers d'experts judiciaires, alors même que ce sont les magistrats du siège qui les désignent principalement.
- De l'instruction et l'établissement de la liste des interprètes prévue par le CESEDA, alors que ce sont les juges des libertés et de la détention et l'autorité administrative qui les utilisent principalement.
- De l'instruction et l'établissement de la liste des médecins habilités en matière de mesures de protection des majeurs, alors que ce sont les juges des tutelles qui y recourent le plus souvent.
- De l'avis du parquet en matière de licences de transfert de débits de boissons, alors que seul le maire en définit les conditions.
- Des avis relatifs aux directeurs d'établissements privés d'enseignement.

Pour une deuxième catégorie, l'avis du parquet qui doit également instruire le dossier est, au final, subordonné à la décision de l'autorité administrative ou du ministère de la Justice :

- Il en est ainsi de la multitude d'agréments après enquête administrative pour des catégories d'agents très variées : policiers municipaux, agents de surveillance de la voie publique, agents de contrôle des aéroports, etc.
- Il en est également de l'instruction des propositions de décorations nationales ou ministérielles pour des personnes souvent inconnues du procureur local (professions libérales, personnes privées, retraités, fonctionnaires d'autres services de la Justice, etc...).
- Il en est aussi de l'instruction et du suivi, au plan local, des dossiers de constitution et administratif des études de notaires, d'huissiers ou de commissaires-priseurs, alors même que seule l'administration centrale de la Justice a un rôle déterminant et que les chambres professionnelles ont été déchargées de ces tâches administratives, qui retombent aujourd'hui intégralement sur le parquet.
- Il en est enfin de l'instruction par le parquet de toutes les demandes d'accès à la magistrature par voie de concours, alors que seuls les entretiens dans le cadre des recrutements latéraux présentent un véritable intérêt.

Pour d'autres attributions, l'intervention du parquet, au nom d'une conception générale de protection de l'ordre public, est dépourvue de sens réel et le procureur ne dispose pas de pouvoirs déterminants, si ce n'est, là encore, l'instruction des dossiers. On mentionnera, à ce titre:

- les déclarations de création de syndicats (qui relèverait plus des attributions du préfet)
- les adoptions et les changements d'état civil (qui, sauf exceptions limitées, seraient plus du ressort du maire)

- les changements de régime matrimonial (qui sont pourtant gérés par les notaires)

Pour d'autres attributions, les obligations du parquet peuvent être sensibles et lourdes et ont été régulièrement multipliées, sans que ne soit posée la question des moyens humains et matériels nécessaires et correspondants à cette augmentation des obligations et des responsabilités. C'est notamment le cas en matière :

- d'avis divers donnés aux administrations ou aux employeurs lorsque leurs agents sont mis en cause, la loi du 14 avril 2016 étant venue récemment alourdir les obligations et les responsabilités des procureurs notamment en matière d'infractions commises sur les mineurs
- de diffusion de telle ou telle information au bénéfice des communes
- ou de transmission au casier judiciaire national des sanctions disciplinaires qui peuvent être prises contre les membres de professions médicales ou paramédicales.

Très sensibles également, sont les obligations et les interventions du parquet dans le suivi, l'inscription et l'effacement des données de différents fichiers (fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes, fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles, fichier national automatisé des empreintes génétiques, fichier national automatisé des empreintes digitales, traitement des antécédents judiciaires, etc...).

Là encore, les obligations et les responsabilités des parquets ont été multipliées, sans que ne soit jamais posée la question de l'adaptation et de la mise à disposition des moyens humains et matériels nécessaires pour y faire face. A titre d'exemple, les parquets ne sont toujours pas dotés de terminaux ou connections au TAJ, alors que les textes leur en confient le « nettoyage » régulier et prévoient un accès direct des procureurs depuis plus de 15 ans...

Il ne s'agit là que d'un tout petit échantillon des tâches « administratives et diverses » qui incombent au parquet. Elles sont tellement multiples et éparses qu'il n'en existe pas de liste précise et exhaustive.

Qui sait par exemple que jusqu'en 2012, selon l'article R.122-24 du code forestier, l'empreinte de tous les marteaux dont les personnels habilités de l'Office national des forêts font usage pour « la marque de bois de délit et des chablis ainsi que pour les opérations de balivage et de martelage », devait être déposée aux greffes de tous les tribunaux, tâche revenant bien entendu aux services des parquets, et que depuis 2012, l'article R.161-4 du nouveau code forestier réserve ce privilège au greffe du TGI de Paris ?

Il s'agit donc de tout un ensemble de tâches administratives qui ne présente que peu d'intérêt pour l'exercice de l'action publique et pour lesquelles il n'est pas demandé un simple avis au parquet, mais l'instruction administrative complète du dossier.

Aujourd'hui, force est de constater que ces tâches, qui n'ont cessé de s'accroître au fil du temps, ne sont plus prises en charge de manière satisfaisante par les parquets, pas plus qu'elles ne sont évaluées et prises en compte dans l'allocation des moyens humains ou matériels.

6 : LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES LOCALES EN MATIÈRE D'ACTION PUBLIQUE

6-1 : Les services d'enquête

Pour tous les procureurs, l'état des services et unités d'enquête en matière de délinquance économique et financière est incompatible avec la politique active que voudrait y mener le ministère public.

Plusieurs procureurs, dont les ressorts sont situés en dehors des grandes agglomérations, indiquent qu'ils disposent d'un seul enquêteur spécialisé en cette matière, ou n'en disposent pas du tout. La faculté de requérir les services ou unités sis à la capitale régionale est très souvent plus théorique qu'effective : leurs portefeuilles d'affaires – pour l'essentiel constitués de procédures suivies par les parquets des deux ou trois grosses agglomérations de la région - sont déjà très chargés, et l'éloignement des parquets « périphériques » motive peu les enquêteurs à solliciter de nouveaux dossiers auprès d'eux. Un procureur d'un département de la région Est explique qu'ainsi, le SRPJ n'a débuté l'analyse d'un dossier que six mois après sa saisine ! Beaucoup des mêmes procureurs précisent que des difficultés du même ordre existent en matière de lutte contre les stupéfiants.

Les procureurs dont les ressorts sont situés dans des zones a priori mieux dotées signalent toutefois aussi des difficultés récurrentes en matière de délinquance économique et financière.

Dans une grande ville de l'Ouest, les affaires simples sont traitées par les effectifs des commissariats ou brigades territoriales, et les affaires les plus sensibles le sont par l'antenne locale de la DIPJ ; en revanche, la grande masse des affaires de « moyenne importance » fait l'objet d'un traitement trop lent, et de médiocre qualité.

Dans un département de la périphérie parisienne, tous les services d'enquête spécialisés sont débordés par la masse des dossiers à traiter, qu'ils soient suivis par les parquets ou les juges d'instruction et ce, en dépit de choix réguliers pour privilégier les affaires les plus sensibles, restreindre les axes d'enquête et mener des « revues de portefeuille ».

Un procureur de JIRS souligne qu'en tout état de cause, dans des dossiers de travail dissimulé et d'escroqueries en bande organisée, le volume des données bancaires et financières à analyser et la technicité des investigations (particulièrement internationales) paraissent constituer dorénavant un obstacle dirimant pour les services.

Les moyens pour traiter la délinquance quotidienne constituent aussi, pour de nombreux procureurs, une réelle difficulté.

Le procureur d'un ressort d'outre-mer constate que son commissariat de police et ses deux compagnies de gendarmerie n'arrivent pas à traiter les affaires dont ils sont saisis et, donc, les « stockent ».

Partout, les opérations dites « d'apurement des procédures » pratiquées régulièrement par les parquetiers au sein des services et unités d'enquête ne permettent plus de réduire

suffisamment ce stock de procédures, trop souvent laissées à l'abandon (parfois depuis plusieurs années), en réalité non prises en compte convenablement par un enquêteur dès l'origine.

Dans un commissariat rattaché au parquet d'une ville moyenne des Hauts-de-France, 600 procédures délictuelles et criminelles ont été classées pour prescription en mars 2016 ; en fin d'année 2016, le parquet a encore classé sans suite 1500 procédures, moitié pour prescription, moitié pour insuffisance de l'enquête et donc de preuves.

Malgré tout, le parquet se heurte à des refus dès qu'il y a des investigations poussées à faire, comme des écoutes téléphoniques.

Le procureur d'un ressort de la périphérie parisienne souligne combien la réduction des effectifs de sécurité publique ajoutée au développement sensible des missions de sécurisation (liées notamment à Vigipirate puis à l'Euro 2016 et représentant 10,5% du potentiel horaire) commence à avoir des effets visibles sur l'activité judiciaire : 61 postes d'OPJ ont ainsi été perdus en 2016, et 1.500 procédures ont été classées du seul fait de la prescription.

Deux autres tendances suscitent l'inquiétude des procureurs :

- d'une part, certains procureurs font état de la baisse de la formation et la qualité des OPJ et APJ qui, de plus en plus, s'en remettent pour toute question procédurale ou de fond aux magistrats du parquet ;

- d'autre part, l'insatisfaction des OPJ face à la complexité croissante de la procédure, les détourne de plus en plus des services d'investigation au profit de la sécurité publique ou des services de renseignements.

6-2 : Carences en experts

Les difficultés existent essentiellement dans deux domaines : la médecine légale et la psychiatrie.

Une réforme d'ampleur de la médecine légale a été menée au cours des années 2010-2011 (circulaire interministérielle du 27 décembre 2010). Si certains procureurs sont plutôt satisfaits de la nouvelle organisation de la thanatologie (médecine légale du mort), plusieurs d'entre eux, notamment ceux exerçant dans des zones éloignées des centres hospitaliers de référence (présents dans les grandes villes) constatent que le réseau de proximité (censé intervenir dans les zones éloignées des centres hospitaliers de référence), qui aurait dû être mis en place, est très défaillant.

Alliée au phénomène de désertification médicale des zones rurales, cette insuffisance de médecins disponibles pose de grandes difficultés préjudiciables à l'action judiciaire. Plusieurs parquets parlent « d'obstacles rencontrés dans la conduite des enquêtes du fait de l'existence de déserts médicaux » : impossibilité d'obtenir des certificats de compatibilité de l'état de santé avec une mesure de garde-à-vue, impossibilité de faire constater des décès, obligation de faire parcourir aux victimes de violences de très grandes distances pour faire établir leurs lésions, etc...

La plupart des parquets rapporte qu'en cas de découverte de cadavre, les levées de corps ont lieu sans la présence d'un médecin légiste et parfois même sans aucun médecin, lorsque le SMUR ou le SAMU a déjà quitté les lieux. Les constatations médico-légales sont souvent assurées par les enquêteurs de police technique et scientifique de la police et de la gendarmerie seuls. S'il subsiste un doute, les parquets doivent ordonner des autopsies, qui génèrent des coûts de transport de corps et des temps de déplacement importants pour les OPJ.

Plusieurs parquets ont trouvé des solutions locales, soit avec l'hôpital de leur ressort, soit avec des médecins référents volontaires mobilisés par le procureur : mais elles demeurent très fragiles.

D'autres procureurs regrettent de devoir constater que :

- l'absence fréquente de médecin pour constater les décès génère des transports de corps sans certificat de décès ou l'immobilisation de corps sur les lieux de découverte pendant de longues heures (un parquet a invité les enquêteurs à partir en refermant la porte, dans l'attente de la venue du médecin) ;
- bientôt, il faudra transporter les corps à l'institut médico-légal simplement pour faire constater les décès.

S'agissant de la médecine légale du vivant, les parquets non dotés d'une unité médico-judiciaire (UMJ) subissent lourdement l'existence des « déserts médicaux ». Les enquêteurs passent beaucoup de temps à attendre dans les services d'urgence des hôpitaux, pour obtenir que les gardés à vue (voire, parfois, les victimes) soient examinés. Cette situation contribue à la saturation des services hospitaliers et mobilise de nombreux effectifs de façon totalement improductive, aux dépens du temps d'enquête utile aux opérations de police judiciaire. Parfois, des examens urgents de victimes, par exemple de viol, doivent être réalisés à plus de 100 kilomètres, au sein de l'UMJ de la capitale régionale. Sur un ressort, il est même devenu quasi impossible d'obtenir une ITT médico-légale dans le temps de la garde à vue.

La pénurie d'experts psychiatres et psychologues est jugée inquiétante par la majorité des procureurs.

Sur de nombreux ressorts, un seul expert psychiatre inscrit sur la liste des experts de la cour d'appel est disponible : celui-ci est régulièrement saturé et ne parvient plus à faire face à toutes les demandes, de sorte que des experts d'autres ressorts – plus éloignés – doivent être sollicités. Un procureur d'outre-mer fait appel à des experts de métropole (malgré d'autres difficultés, en termes d'accès aux mis en cause et de disponibilité pour les dépositions lors des audiences de jugement). Il est relevé que nombre d'experts refusent maintenant les missions d'expertise, bloquant ou retardant de plusieurs mois les procédures d'instruction criminelles. Les difficultés pour obtenir des expertises en urgence ou dans des délais raisonnables mettent, en tout état de cause, les parquets en grande difficulté. De ce seul fait, ils sont parfois contraints de renoncer à la poursuite par la voie de la comparution immédiate, ou de solliciter du tribunal qu'il ordonne une expertise psychiatrique et renvoie l'affaire, ou d'ouvrir une information.

S'agissant de la psychologie, la plupart des parquets renoncent à requérir des expertises, alors qu'elles sont très utiles dans des contentieux pourtant prioritaires (violences intra-familiales, par exemple). En outre, la rémunération (jugée trop faible) de leurs interventions tarifées a conduit plusieurs experts à renoncer à travailler pour la Justice.

Enfin, quelques parquets évoquent les difficultés à gérer des affaires impliquant des personnes de nationalité étrangère pour lesquelles la disponibilité de traducteurs est localement très réduite, sauf à faire appel à des traducteurs provenant de ressorts limitrophes, notamment dans les langues des pays de l'Est et d'Asie.

6-3 : Le fiasco des extractions judiciaires

Les dysfonctionnements se multiplient en matière d'extractions judiciaires, ajoutant encore à la charge pesant sur les parquets, avec des enjeux d'une sensibilité évidente.

La gestion des extractions judiciaires a été une des difficultés majeures de la Justice

pénale en 2016, après l'extension de leur prise en charge par l'administration pénitentiaire : au 1^{er} janvier 2017, l'administration pénitentiaire aurait dû assurer 52,27% des extractions sur le territoire.

Auparavant, ces missions étaient gérées par les forces de sécurité de manière très satisfaisante, depuis de nombreuses années. En dépit d'une amélioration dans le dernier trimestre de 2016 à la faveur de l'augmentation de personnels dédiés, le bilan est souvent catastrophique pour les parquets qui ne sont pas dotés d'un pôle de rattachement d'extractions judiciaires (PREJ), c'est à dire pour la majorité des moyens et petits parquets.

Dans les juridictions où le nouveau système a été étendu à partir du 1^{er} novembre 2015, le dysfonctionnement a été général. Dans certaines juridictions de l'ouest, plus de 50% des extractions judiciaires ne sont pas exécutées, avec toutes les conséquences possibles pour la suite de la procédure.

De fait, et de plus en plus, des remises en liberté intempestives ont eu lieu dans la mesure où les services de police ou de gendarmerie ne sont plus toujours en mesure de pallier aux impossibilités de faire de l'administration pénitentiaire ou même parfois refusent de le faire.

Outre la soumission discutable de l'autorité judiciaire au bon vouloir des forces de l'ordre, au final, ce sont les délais de traitement des affaires pénales qui s'allongent et, peu à peu, l'action publique qui se met au diapason de la capacité d'un service extérieur à accomplir ses missions : l'inexécution qui, hier, n'aurait pas été tolérée de la part de la gendarmerie ou de la police, devient, aujourd'hui une fatalité acceptée...

La solution ne peut pas être incantatoire dans la rationalisation des extractions par les juridictions, ni dans la diffusion de bonnes pratiques, étant entendu que les juridictions n'ont cessé, ces dernières années, de faire des efforts pour réduire ou mieux organiser les demandes d'extractions et ce, malgré des moyens techniques insuffisants, inadaptés et peu fiables.

Ce qui est certain, c'est que toutes les réquisitions d'extraction doivent recevoir exécution et il appartient donc à l'administration à qui ces missions sont confiées, d'organiser ses services pour qu'il en soit effectivement ainsi.

La détermination d'indices de priorité est illusoire et viendrait à transférer la responsabilité de la non-exécution des réquisitions d'extractions sur les procureurs de la République ou les procureurs généraux.

Des solutions à mettre en œuvre sans tarder

Il faut aujourd'hui remédier en urgence à ces besoins. Mais la solution à ces difficultés exige aussi de retrouver du sens : avant toute chose, il convient de clarifier la question de savoir si l'on doit faire coïncider les extractions à l'absence de capacité de l'administration pénitentiaire à les assumer, ou bien adapter les capacités de cette administration aux besoins des juges et des tribunaux.

Elle suppose également d'inscrire la Justice dans les temps modernes. Ainsi, le droit d'accès au juge de l'article 706-71, ne doit pas être nécessairement un accès physique. En 2017, l'utilisation de la visioconférence sans demander l'accord du prévenu pourrait être une modalité très concrète.

Elle pourrait aussi, pourquoi pas, passer par une restructuration de l'administration pénitentiaire : au-delà des mesures préconisées par la mission interministérielle d'inspection¹², revoir l'entier système en créant une véritable police pénitentiaire qui n'interviendrait qu'à l'extérieur de la prison et, comme dans d'autres pays, assumerait les missions suivantes : extraction des détenus (les transfèremements entre établissements étant laissés à l'AP), garde des lieux de Justice (salles d'audience), recherche des personnes en fuite en vertu d'un mandat

¹² http://www.justice.gouv.fr/publication/DP_Urvoas_LeRoux_Extractions_Judiciaires_030317.pdf

judiciaire et probation (dans le cadre de la création d'un service dédié, séparé de l'insertion pénitentiaire).

Il est impératif que la résolution des impossibilités de faire n'incombe pas aux chefs des juridictions, mais au Service national de transfèrements, ainsi d'ailleurs que le préconise la mission d'inspection précitée dans sa recommandation n°20.

7 : LES CHARGES ADMINISTRATIVES

La multiplication des réunions

Les parquets relèvent tous le fort impact des multiples réunions auxquelles est associé le ministère public ou dont l'organisation repose sur lui.

Numériquement

Le nombre de réunions annuelles est évalué en moyenne à 200, en comptant les diverses réunions internes et celles organisées par les Cours d'Appel, soit 4 ou 5 réunions par semaine. Un procureur du grand ouest souligne l'impossibilité de répondre parfois, même négativement, à certaines invitations, faute de temps...

L'indispensable montée en puissance de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation a conduit à une augmentation significative du nombre de réunions, hebdomadaires ou mensuelles. Des parquets ont également mis en évidence les conséquences sur leur activité du nombre croissant d'exercices anti-terroristes, dont la nécessité n'est évidemment pas contestée.

La contrepartie de ce flux croissant est l'incapacité d'un certain nombre de parquets à être systématiquement présents, malgré des attentes croissantes. A noter d'ailleurs les interrogations formulées quant à l'intérêt de certaines réunions nationales.

Géographiquement

Les parquets n'étant pas situés au siège de la Cour ou de la Préfecture mettent en évidence les fortes contraintes liées à l'éloignement géographique de lieux de réunion. Le principe d'alternance quant aux lieux de réunion, pour les EMDS notamment, ne permet pas de régler cette difficulté qui résulte également de la diversité des thématiques et acteurs impliqués.

Sur un plan organisationnel

L'absence de collaborateur pour la majorité des chefs de parquet complique l'organisation de réunions, en la faisant bien souvent reposer sur le seul procureur. Ceci renvoie à nouveau à la problématique de la sous-administration au sein des parquets comme le soulignent plusieurs procureurs.

Statistiquement

Plusieurs parquets relèvent l'absence de prise en compte satisfaisante de la charge induite par ces réunions sur l'activité des parquets et donc sur leurs besoins.

Les fortes contraintes résultant de ce positionnement sur les plus larges champs d'intervention posent à nouveau la question de la taille critique des parquets et du rapprochement entre les cartes judiciaires et administratives, nonobstant les mutualisations envisageables.

Questions diverses

Au-delà de la lutte, nécessairement prioritaire, contre le terrorisme on peut également relever, sans prétendre à l'exhaustivité, divers facteurs d'augmentation de la charge pesant sur les parquets en 2016 ou dysfonctionnements et insuffisances qui entravent leur action quotidienne. Plusieurs ont déjà fait l'objet de développements, mais les procureurs les citent à plusieurs reprises :

- **La gestion de la situation des mineurs non accompagnés** est régulièrement soulevée, singulièrement après le démantèlement de la "jungle" de Calais : elle se traduit également par le nécessaire et chronophage renforcement des échanges avec les divers partenaires (conseil départemental, autorité préfectorale etc...) ¹³. Les phénomènes migratoires récents aboutissent à l'arrivée importante sur le territoire national de nombreux migrants, dont un nombre important se déclare mineur, ce qui permet, en raison de la législation en vigueur, de bénéficier d'un accueil pris totalement en charge financièrement par les conseils départementaux au titre de la protection de l'enfance. Cette problématique a de fortes conséquences sur les parquets puisque le schéma national arrêté consiste à répartir ces migrants sur l'ensemble du territoire français tout en prévoyant une large intervention des parquets. Les charges administratives qui en découlent, sans véritable valeur ajoutée, mais aussi les vérifications de la réalité de la minorité et l'ouverture de procédures judiciaires d'assistance éducative lorsqu'elle est établie, sont particulièrement chronophages et atteignent largement les capacités opérationnelles des parquets, singulièrement des substituts des mineurs.

- La mise en œuvre des dispositions de la loi du 14 avril 2016 relative à **l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs**. Aucun dispositif technique d'accompagnement n'a été mis en place par l'administration centrale.

- La loi du 7 mars 2016 entrée en vigueur le 1er novembre 2016 a modifié la répartition des compétences en matière de **droit des étrangers**, transférant ainsi un contentieux de masse à l'autorité judiciaire sans moyens supplémentaires simultanément déployés. Or, le parquet est, lui aussi, impacté au titre notamment des éventuelles voies de recours, comme le remarque un procureur de Normandie. Ceci illustre à nouveau ce qui est ressenti comme un manque global d'anticipation des réformes.

- **La multiplication des dépêches et circulaires** : plus de 100 adressées par la seule DACG en 2016, soit plus de 4.000 pages à lire, analyser et mettre en œuvre localement...

- **Les fortes attentes reposant sur eux en matière de communication**, alors même qu'ils ne disposent pas de service de presse comme le relève le procureur d'une importante ville du sud-est.

¹³ Y compris dans des ressorts à connotation rurale ; cf. un département de la région des pays de Loire, 103 évaluations en 2016. La question est posée par un procureur du sud-ouest de la nécessité de maintenir ces tâches à la charge du parquet, au regard de la plus-value limitée de celui-ci.

- **L'insuffisance** des moyens mis à leur disposition par l'administration centrale pour les **recherches documentaires**. Ainsi en va-t-il notamment de l'absence de moteur de recherche performant sur le site de la DACG, alors que la multiplicité des circulaires l'imposerait comme le souligne le procureur d'une importante ville des hauts de France.

- **L'absence flagrante d'outils adaptés de pilotage de la politique pénale**, les grandes difficultés à faire face aux obligations de mise à jour et de gestion des fichiers et, d'une manière générale, la faiblesse des applications informatiques à disposition du parquet (un procureur de JIRS).

L'absence de priorisation nationale des missions, illustrée par l'inflation des circulaires, complique la tâche quotidienne des parquets dans un contexte d'attentes croissantes, d'évolutions normatives incessantes et non anticipées. Contraints en permanence à agir dans l'urgence avec des ressources limitées, les parquets voient de surcroît leur capacité à conduire des actions à moyen terme de plus en plus obérée.