



Rapport annuel du ministère public 2017

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos..... | 4 |
| Le rapport annuel du ministère public | 5 |
| 1. Observations libres | 6 |
| > Contexte..... | 6 |
| > Synthèse des rapports..... | 6 |
| 2. Bilan de la mise en place des cellules de crise du ministère public | 10 |
| > Contexte..... | 10 |
| > Synthèse des rapports..... | 10 |
| 3. La gestion de la crise migratoire par l'institution judiciaire | 14 |
| > Contexte..... | 14 |
| > Synthèse des rapports..... | 15 |
| 4. La lutte contre la traite des êtres humains et le proxénétisme | 19 |
| > Contexte..... | 19 |
| > Synthèse des rapports..... | 20 |
| 5. La lutte contre les violences conjugales : l'éviction du conjoint violent | 23 |
| > Contexte..... | 23 |
| > Synthèse des rapports..... | 23 |
| 6. Le traitement judiciaire des infanticides, des disparitions inquiétantes et des mises en péril des mineurs sur internet..... | 27 |
| > Contexte..... | 27 |
| > Synthèse des rapports : le traitement pénal des infanticides et morts suspectes | 27 |
| > Synthèse des rapports : les disparitions inquiétantes | 29 |
| > Synthèse des rapports : le développement de la délinquance au préjudice des mineurs sur internet..... | 32 |
| 7. La surveillance et le contrôle de la police judiciaire | 35 |
| > Contexte..... | 35 |
| > Synthèse des rapports..... | 35 |
| 8. L'application de la circulaire du 4 août 2016 relative à l'information par l'autorité judiciaire de l'administration en cas de mise en cause d'un de ses agents | 44 |
| > Contexte..... | 44 |
| > Synthèse des rapports..... | 44 |
| 9. La médiation pénale..... | 46 |
| > Contexte..... | 46 |
| > Synthèse des rapports..... | 46 |
| 10. La lutte contre le trafic de produits dopants..... | 49 |
| > Contexte..... | 49 |
| > Synthèse des rapports..... | 49 |
| 11. Les relations des parquets avec les polices municipales..... | 58 |
| > Contexte..... | 58 |
| > Synthèse des rapports | 58 |

| | |
|---|-----------|
| 12. La conduite parallèle de procédures douanière et judiciaire | 62 |
| > Contexte..... | 62 |
| > Synthèse des rapports..... | 62 |
| 13. Le traitement des recours contre les classements sans suite | 67 |
| > Contexte..... | 67 |
| > Synthèse des rapports..... | 67 |
| 14. L'articulation entre l'action publique et l'action civile dans le cadre des grands procès impliquant un nombre élevé de victimes | 69 |
| > Contexte..... | 69 |
| > Synthèse des rapports..... | 69 |
| 15. Le bilan de l'entraide pénale internationale | 74 |
| > Contexte..... | 74 |
| > Synthèse des rapports..... | 74 |

Les rapports autonomes 78

| | |
|--|-----------|
| Le mandat d'arrêt européen..... | 79 |
| > Contexte..... | 79 |
| > Synthèse des rapports..... | 79 |
| Les mesures de garde à vue et l'état des locaux dédiés..... | 84 |
| > Contexte..... | 84 |
| > Synthèse des rapports..... | 84 |
| Le fonctionnement des établissements pénitentiaires | 88 |
| > Contexte..... | 88 |
| > Synthèse des rapports..... | 88 |
| L'état et les délais d'exécution des peines correctionnelles..... | 97 |
| > Contexte..... | 97 |
| > Synthèse des rapports..... | 97 |

Avant-propos



Je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du ministère public relatif à l'année 2017.

Fruit de vos travaux très denses, analysés avec la plus grande attention, ce rapport constitue un document de référence, dont le contenu viendra nourrir les réflexions du ministère de la Justice et éclairer ma direction dans ses missions d'élaboration, d'animation et d'évaluation des politiques pénales.

Au-delà, il intéressera tous les magistrats et les fonctionnaires qui participent ensemble, au siège comme au parquet, à la justice pénale,

Ce rapport reflète la dynamique collective qui donne au ministère public sa cohésion, sa capacité d'adaptation et sa force, pour répondre, en lien avec les magistrats du siège et les fonctionnaires, aux enjeux de la justice pénale d'aujourd'hui et de demain.

Dans le prolongement de la circulaire de politique pénale de la garde des Sceaux du 21 mars 2018, je souhaite en effet appuyer le travail de ma direction sur un dialogue constructif avec les parquets et parquets généraux, à l'image de nos premiers échanges fructueux dans le cadre du Conseil national du ministère public.

Je tiens à remercier les magistrats du parquet, les procureurs de la République et les procureurs généraux pour leurs contributions de grande qualité.

La richesse du ministère public, dont ce rapport atteste, tient, d'abord, à l'engagement des femmes et des hommes qui œuvrent, chaque jour, à le faire vivre.

Rémy HEITZ

Directeur des affaires criminelles et des grâces

Ministère de la Justice

Le rapport annuel du ministère public

1. Observations libres

> Contexte

Les observations libres du rapport annuel du ministère public constituent une source d'informations très précieuse pour la direction des affaires criminelles et des grâces. Lieu d'expression des considérations générales sur le contexte et l'organisation du ressort, et de mise en perspective avec le paysage local, les observations libres viennent nourrir la réflexion et l'action de la chancellerie, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des chantiers de la justice. Lieu d'expression aussi, des attentes et des besoins des parquets et parquets généraux, elles donnent une image des conditions d'exercice des juridictions, notamment en matière numérique, immobilière ou de ressources humaines.

Actions de la DACG

Forte de l'analyse des nombreux développements consacrés aux moyens informatiques dans les précédentes observations libres, la direction des affaires criminelles et des grâces a constitué un groupe des utilisateurs, dédié aux applicatifs métiers et aux méthodes de travail à l'ère du numérique en matière pénale, composé d'une vingtaine de magistrats et fonctionnaires de terrain représentatifs des différentes compétences et fonctions intervenant dans le processus judiciaire pénal. Parallèlement, la direction a élaboré le cadre juridique et les conditions de mise en œuvre de projets novateurs, en lien avec le ministère de l'Intérieur, pour faciliter et accélérer le traitement futur des procédures pénales, comme les plateformes de plainte en ligne, ou la plateforme nationale de traitement automatisé des réquisitions bancaires. La création d'un poste de magistrat spécialisé, chargé de mission pour la transition numérique, a permis de contribuer à la construction du plan de transformation numérique du ministère de la Justice en matière pénale et ainsi de s'assurer de la prise en compte des besoins métier et des enjeux essentiels pour l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, afin d'accompagner les parquets généraux et parquets dans l'analyse de leur activité et l'évaluation des politiques pénales locales, le pôle d'évaluation des politiques pénales a actualisé les observatoires statistiques thématiques à destination des juridictions (observatoires des juridictions, des condamnations, des cours d'assises) et créé un nouvel observatoire dédié à l'activité pénale des cours d'appel (OCAPPEL).

> Synthèse des rapports

Qu'il s'agisse de la réforme territoriale, de la simplification de la procédure pénale, de la transformation numérique ou du sens de la peine, les chantiers de la justice sont au cœur des préoccupations quotidiennes des parquets.

La compétence, l'inventivité, le sens élevé du service public des magistrats du parquet sont mis au service d'une volonté forte d'investir la diversité des missions du ministère public, et d'ancrer les politiques pénales au cœur des politiques locales.

Une volonté de réinvestir la diversité des missions du ministère public

Dans un contexte où les contraintes pesant sur les parquets les avaient conduits à prioriser leurs interventions, en se recentrant sur la prise de décision et la mise en œuvre en temps réel de l'action publique, les procureurs généraux et procureurs de la République saluent les efforts consentis en termes de moyens au cours de l'année 2017. Ce déploiement de

nouveaux moyens a été l'occasion d'une réflexion de fond sur le travail du parquet et ses méthodes, en phase avec les questionnements sur les leviers pour améliorer l'attractivité du ministère public.

Les dotations et évolutions numériques sont ainsi présentées comme des facilitateurs du quotidien des parquets, nonobstant des insuffisances ou difficultés techniques persistantes. Surtout, les parquets ont très largement investi la transformation numérique en s'inscrivant dans une dynamique et un objectif de modernisation des méthodes et de l'action judiciaire. De nombreux parquets et parquets généraux ont d'ores et déjà entrepris des actions en ce sens : réseaux regroupant les documents utiles de politique pénale, tableaux de bord et calendriers d'audiencement dématérialisés et partagés, dématérialisation des supports de permanence et des procédures à tous les stades de la chaîne pénale, extension du traitement en temps réel électronique, rappels des dates de convocation par sms, conventions d'échanges dématérialisés avec les services enquêteurs ou les barreaux... Plusieurs ressorts ont également initié des groupes de travail sur cette question ou en ont fait un projet de juridiction. L'optimisation des outils numériques, en particulier de ceux dédiés à la permanence, est ainsi une priorité des chefs de juridiction. Ils expriment à ce titre des attentes fortes et formulent des propositions s'agissant des logiciels métiers et du développement des échanges inter-applicatifs.

Outre les investissements numériques, l'arrivée de collaborateurs (greffiers assistants du magistrat, assistants spécialisés, magistrats réservistes, juristes assistants, assistants de justice) a permis de redessiner les équipes dans les parquets généraux et parquets qui en ont bénéficié. Les réflexions sur leur rôle, leurs compétences spécifiques et leur place ont amené les parquets à impulser une dynamique nouvelle, bien au-delà du simple comblement des insuffisances d'effectifs ou du soutien ponctuel aux services les plus en difficulté.

Ces nouveaux collaborateurs ont en premier lieu assisté les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles : à la permanence téléphonique ou électronique, où l'aide des greffiers assistants est unanimement saluée ; dans le suivi des enquêtes et informations judiciaires qui mobilise les juristes assistants ; à l'audience, avec le renfort de magistrats réservistes.

Les compétences des assistants spécialisés sont venues étayer l'analyse des magistrats du parquet dans les domaines techniques, permettant d'approfondir l'étude des dossiers les plus complexes, de déterminer les orientations des investigations ou encore apporter un éclairage dans la mise en œuvre de l'action publique.

La culture professionnelle différente qu'ils apportent au corps judiciaire constitue une réelle plus-value, particulièrement précieuse pour nouer des liens renforcés avec leur corps ou leur administration d'origine.

L'appui des assistants spécialisés ou des magistrats réservistes a, par ailleurs, souvent permis de relancer les dispositifs partenariaux, en particulier dans le champ de la prévention de la délinquance et de la radicalisation. Quelques procureurs généraux indiquent enfin que cette nouvelle équipe leur a permis d'approfondir l'évaluation des politiques pénales.

À Bordeaux, une mission d'évaluation de la prise en charge des victimes d'infractions pénales a été confiée à une magistrate réserviste. Analysant l'activité des six associations d'aide aux victimes du ressort de la cour d'appel, elle a examiné la mise en place des dispositifs du téléphone grave danger et de l'évaluation approfondie de la situation de la victime, ainsi que l'intervention des associations dans la notification des classements sans suite et a formulé des préconisations quant à l'action des parquets.

Pour autant, les parquets et parquets généraux soulignent qu'une réflexion quant à l'articulation des cartes administrative et judiciaire reste indispensable afin de lever certains freins structurels qui entravent leur action. En effet, l'organisation territoriale de la justice, dont les compétences ne correspondent pas à la composition des zones de défense et de sécurité des forces de sécurité intérieure, est signalée comme un facteur de complication de la direction et de la surveillance de la police judiciaire. Il n'est en conséquence pas rare que plusieurs parquets exercent conjointement leur autorité sur les officiers de police judiciaire d'un même commissariat ou qu'une région de gendarmerie relève de la compétence de plusieurs cours d'appel distinctes, ce qui peut avoir pour effet de morceler les priorités et d'affaiblir la position de l'autorité judiciaire. De même, la complexité de l'administration territoriale dans certains ressorts affecte le travail partenarial en contraignant les chefs de juridiction à doubler leur activité afin de participer aux instances siégeant sur différents territoires.

De nouvelles actions ont été engagées dans les juridictions dont les moyens numériques et humains ont pu être renforcés : des missions juridictionnelles, dont l'exercice est facilité, mais également des missions de prévention de la délinquance et de dialogue avec les acteurs institutionnels locaux. Les réflexions engagées et moyens dévolus doivent être pérennisés, et en ce sens les attentes des magistrats du parquet demeurent particulièrement fortes, pour donner au ministère public les moyens non seulement de mettre en œuvre l'action publique et d'accomplir ses missions au service de l'intérêt général, mais, au-delà, d'être un acteur central des politiques locales.

Une politique pénale au cœur des politiques locales

L'articulation des politiques pénale et de juridiction est perçue comme indispensable et se décline de différentes manières. Cette dynamique collaborative, de l'information à la concertation, poursuit l'objectif d'une meilleure efficacité de la justice pénale.

Les échanges instaurés dans le cadre des commissions d'audiencement en sont l'un des premiers vecteurs. Ils permettent une coordination bâtie sur des priorités partagées par le siège et le parquet. Malgré des marges de manœuvre limitées au regard des capacités de la juridiction et des spécificités de la délinquance locale, ces considérations partagées amènent parfois à une réflexion autour de l'intensification du recours à certaines alternatives ou encore à la priorisation de certains modes de poursuites, telle la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Cette démarche se décline à tous les stades du processus pénal, particulièrement en matière d'exécution et d'application des peines où elle se traduit, par exemple, par la signature de contrats d'objectif afin de résorber le stock de peines en attente d'exécution, par la mise en place de commissions d'exécution des peines ou par l'organisation de conférences relatives aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération. Dans certains ressorts, cette thématique est d'ailleurs une priorité de la politique de juridiction, prolongeant les actions mises en œuvre au sein du tribunal par des partenariats avec les interlocuteurs de l'autorité judiciaire chargés de l'exécution des peines. À ce titre, la signature de protocoles avec des directions départementales des finances publiques aux fins de recouvrement des amendes pénales tend à se développer.

L'ancrage de la politique pénale au cœur des politiques locales passe aussi par le décloisonnement de l'action judiciaire pénale, et la proximité avec les partenaires de l'institution, notamment dans un objectif partagé de pédagogie de l'action en matière pénale. Elle se concrétise dans l'élaboration de guides et mémentos à l'usage des enquêteurs, regroupant l'ensemble des directives d'action publique du procureur de la République, et

dans l'accueil des enquêteurs au sein des services pénaux pour des journées d'observation ou des temps d'échanges sur les pratiques professionnelles.

À Pontoise, la question des relations entre la police et la justice a fait l'objet d'un projet de juridiction afin d'améliorer la connaissance des missions et conditions d'exercice de chacun. Des visites réciproques au sein de la direction départementale de la sécurité publique et de la juridiction, couplés à des échanges entre fonctionnaires de police, greffiers, directeurs de greffe, magistrats du siège et du parquet, et chefs de juridiction ont favorisé la compréhension des actions et le dialogue entre acteurs locaux.

2. Bilan de la mise en place des cellules de crise du ministère public

> Contexte

La circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme a préconisé la mise en place par les parquets de dispositifs de crise spécifiques afin de pouvoir répondre à la survenance sur le ressort d'un parquet d'un événement exceptionnel, accident collectif ou attentat terroriste notamment.

Ainsi, chaque juridiction des groupes 1 et 2, ou la juridiction la plus importante du ressort de la cour d'appel, doit veiller à ce que soient prévus en son sein des locaux dédiés à la gestion de la crise. Ces locaux doivent notamment être équipés de façon pérenne des outils de communication indispensables.

Aux termes de la circulaire, les parquets généraux devaient veiller à la mise en place sans délais de ces dispositifs au sein des parquets de leurs ressorts et prévoir les conditions de mobilisation des effectifs, les modalités matérielles de déploiement ainsi que les capacités de traitement des opérations de médecine légale.

Actions de la DACG

Dans le prolongement des préconisations de la circulaire du 18 décembre 2015, les parquets généraux ont été invités, par dépêche du 4 août 2016, à produire un état actualisé des dispositifs déployés au sein de leur ressort, et à faire part des éventuelles problématiques rencontrées dans leur mise en place. De premières difficultés en termes de fourniture d'équipement matériel des salles de crise et de mobilisation des ressources humaines sur une durée de plusieurs jours ont été à cette occasion recensées.

À la suite de l'attentat commis à Nice le 14 juillet 2016, la direction des affaires criminelles et des grâces a convié l'ensemble des procureurs généraux et des procureurs de la République de France à Paris, le 11 octobre 2016, à un retour d'expérience concernant le traitement judiciaire de l'attentat. Cette rencontre a été l'occasion, pour les parquets généraux d'Aix-en-Provence et de Paris, les parquets de Nice et de Paris et le ministère de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces, secrétariat général- service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes- et direction des services judiciaires) d'exposer le champ de leurs interventions, l'articulation des compétences de chacun, les difficultés rencontrées et les pistes d'amélioration susceptibles d'être dégagées.

> Synthèse des rapports

La totalité des parquets concernés a déployé des dispositifs de crise adaptés à leur ressort.

Certains d'entre eux, essentiellement en outre-mer, ont développé des dispositifs de crise axés sur le risque d'accident collectif ou de catastrophe naturelle, ces dispositifs pouvant cependant être déployés et adaptés en cas d'attaque terroriste. D'autres, en raison de particularités locales (éloignement géographique, insularité) ou par volonté du parquet général, ont prévu des dispositifs de crise également dans des juridictions des groupes 3 et 4.

L'affectation de locaux dédiés et les équipements

Selon les contraintes et les moyens propres à chaque juridiction, les parquets ont implanté les cellules de crise soit au sein de locaux dédiés à cet usage exclusif soit, dans la grande majorité des cas, au sein de locaux ayant un autre usage au sein de la juridiction (bibliothèque, salle d'audience ou de réunion, bureau du traitement en temps réel du parquet). Dans cette dernière hypothèse, les locaux sont aménagés pour pouvoir accueillir la cellule de crise en cas d'activation de celle-ci. Un parquet a fait le choix de l'installer au sein même de la cellule de crise de la préfecture de son ressort.

La question de la mobilité des magistrats du ministère public se révèle être une préoccupation importante. Ainsi, certains regrettent leur capacité réduite de projection rapide sur zone, faute de véhicules disponibles dédiés au seul usage du parquet, d'autres suggèrent la conception de salle de crise mobile, permettant une projection du parquet sur site.

Parallèlement à l'implémentation de ces cellules de crise, les parquets généraux ont rédigé et diffusé des guides sur leur fonctionnement. Intitulés différemment selon les ressorts, ils comportent l'ensemble des informations utiles aux magistrats et fonctionnaires amenés à composer la cellule de crise : plan de la salle avec emplacement du matériel et des postes informatiques, annuaire actualisé des magistrats et fonctionnaires ainsi que des interlocuteurs utiles (préfecture, services enquêteurs...), consignes de sécurité, circuit de la remontée d'information et des personnes à aviser, prise en charge des victimes, capacité des instituts médico-légaux...

Pour l'aménagement et la dotation en équipement de ces locaux, les parquets ont pour la plupart sollicité du matériel sur fonds PLAT. Ces commandes ont pour l'essentiel été honorées mais certaines demandes sont actuellement toujours en attente (attribution de téléphones teorem et d'ultraportables notamment).

Les équipements sollicités et financés sont essentiellement du matériel informatique ou bureautique (ordinateurs, tableaux, visio-conférences, rétroprojecteurs, imprimantes, scanners, téléphones portables, batteries externes) et des équipements spécifiques pour doter les magistrats amenés à se rendre sur la scène de crime : gilets pare-balles, brassards et gilets marqués « parquet », « justice » ou « procureur de la République », gyrophares pour les véhicules.

Certains parquets sur les ressorts desquels aucune cellule de crise n'a été déployée souhaiteraient également être dotés de ces derniers équipements spécifiques, en qualité de premiers intervenants pour le cas où une attaque terroriste surviendrait sur leur ressort.

Les difficultés identifiées

Plusieurs parquets soulignent que, si la mise à jour des annuaires de crise est primordiale, cette tâche s'avère complexe et chronophage. La question de la maintenance opérationnelle du matériel présent en cellule de crise est également évoquée, les équipements informatiques nécessitant des mises à jour régulières.

D'autres identifient un risque de coupure d'alimentation électrique à la suite d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle, dont l'anticipation impose la fourniture de batteries de rechargement ou de groupes électrogènes dans certaines régions.

Un parquet ayant eu à gérer un accident collectif rappelle l'intérêt d'avoir un téléphone portable dédié aux échanges avec les enquêteurs et non parasité par les appels des médias. Certains parquets de petite taille soulignent également la nécessité de prévoir une ligne téléphonique portable dédiée à la gestion de la crise et distincte de celle de la permanence

du traitement en temps réel. Certains parquets isolés, enfin, sollicitent l'attribution de téléphones satellitaires.

Plus largement, la question de la communication et du risque de saturation des réseaux en cas de survenance d'un évènement majeur est une préoccupation unanimement partagée. Il est ainsi souligné qu'hormis le parquet, tous les services de l'Etat intervenant sur les lieux (préfet, forces de l'ordre, services de secours) sont dotés de matériel radio leur permettant de communiquer de manière sécurisée.

La dotation restreinte de terminaux Hermès est également regrettée par certains parquets, considérant que les magistrats du ministère public devraient tous pouvoir être dotés de moyens téléphoniques mobiles permettant d'accéder à leur messagerie professionnelle où qu'ils soient.

Enfin, si un tel équipement existe déjà sur certains ressorts, plusieurs parquets sollicitent que les salles destinées à accueillir les cellules de crise soient équipées de bornes WIFI, les postes informatiques à disposition étant insuffisants.

Les effectifs mobilisables

Sur les ressorts les plus importants, un annuaire de crise a été élaboré. Il recense les magistrats du parquet et du parquet général mobilisables, et précise le rôle assigné à chacun : présence au sein de la cellule interministérielle d'aide aux victimes, à l'institut médico-légal, au sein de la cellule de crise, au sein du centre opérationnel départemental de la préfecture, transport sur les lieux...

De manière générale, les magistrats référents terrorisme et les assistants spécialisés radicalisation ont vocation à participer en priorité aux cellules de crise.

Dans les ressorts plus petits, l'ensemble des magistrats du parquet et du parquet général disponibles est susceptible d'être appelé en cellule de crise.

S'agissant des greffiers et fonctionnaires, cette mobilisation se fait sur la base du volontariat ou sur désignation des directrices et directeurs de greffe, ce qui n'est pas sans interroger certains parquets généraux, qui estiment que le système ne peut fonctionner sur le seul sens civique des agents, s'agissant notamment de la mobilisation ou de l'organisation du travail. À cet égard, le parquet général de Basse-Terre, confronté au passage de trois cyclones majeurs sur l'arc antillais en septembre 2017, souligne la nécessité de pouvoir requérir du personnel en l'absence de volontaires. La question de la rémunération des astreintes des fonctionnaires dans le cadre d'une permanence « cellule de crise », susceptible de constituer un obstacle de principe, est également relevée.

Tous les parquets généraux ont prévu leur participation aux cellules de crise dans le cadre de leur dispositif.

Les parquets de juridictions de petite taille soulignent les difficultés pouvant survenir dans le fonctionnement du dispositif de crise si l'évènement persiste dans le temps, ou s'il survient le weekend ou au cours de vacances, notamment pour les ressorts les plus isolés. Afin de les surmonter pour partie, les parquets généraux prévoient dans leur dispositif la délégation de magistrats du parquet d'autres tribunaux du ressort.

Les capacités de traitement des opérations de médecine légale

Certains parquets ont organisé des visites de l'institut de médecine légale de leur ressort pour les magistrats et fonctionnaires affectés à la cellule de crise, notamment les référents victimes.

Des solutions sont prévues dans l'ensemble des dispositifs de crise pour la prise en charge d'un nombre important de victimes, en recensant notamment les capacités d'accueil des instituts médico-légaux du ressort et des ressorts voisins. Ainsi, par exemple, les modalités d'acheminement, d'assistance et d'hébergement des médecins des ressorts voisins ont été intégrées aux plans de crise développés par le ministère de la santé.

Cependant, de nombreux parquets mettent en exergue un déficit de médecine légale dans leurs ressorts, les instituts médico-légaux les plus proches étant situés à des distances importantes et les capacités des hôpitaux à proximité étant insuffisantes. Des possibilités de réquisitions de camions frigorifiques pouvant accueillir des corps sont prévues sur de nombreux ressorts.

Les exercices attentats ou tueries de masse

L'importance des exercices communs avec la préfecture, les services de secours et les services de police et de gendarmerie est soulignée par l'ensemble des parquets et des parquets généraux. En effet, tous relèvent la nécessité d'ancrer l'action judiciaire au sein d'une coordination interministérielle.

Cependant, nombre d'entre eux regrettent, de ne pas y être associés par la préfecture, ou, lorsqu'ils le sont, que la phase judiciaire soit considérée comme accessoire et ne soit pas mise en scène. Certains décrivent même une certaine hostilité à la participation à ces exercices de l'autorité judiciaire, participation parfois perçue comme une forme de surveillance judiciaire.

Or, ces exercices sont décrits comme fondamentaux afin, d'une part, que les magistrats s'approprient et comprennent le fonctionnement du dispositif et que, d'autre part, soient mises à jour des faiblesses du dispositif en place (en termes d'effectifs de magistrats mobilisés, d'insuffisance d'actualisation des coordonnées téléphoniques des services engagés, de difficultés d'accès à la scène de l'attaque terroriste...). Ces exercices ont pu ainsi mettre en évidence la nécessité pour les magistrats du parquet d'être sensibilisés à l'utilisation du système d'information numérique standardisé, SINUS.

Plusieurs parquets ressentent un réel besoin de formation à la participation aux cellules de crise. Une piste de réflexion évoquée par un parquet général est celle de l'organisation d'exercices strictement judiciaires, sur une courte durée, propres à créer les réflexes de base utiles dans toute situation de crise prévisible.

Par ailleurs, à l'issue de ces exercices, certains parquets et parquets généraux considèrent que des interrogations demeurent sur le positionnement des magistrats locaux et le rôle attendu de la cellule de crise. De même, des interrogations sont soulevées sur le rôle du magistrat référent victime dont la présence peut être nécessaire au centre d'accueil des familles, au centre d'accueil des impliqués ou à l'institut médico-légal.

3. La gestion de la crise migratoire par l'institution judiciaire

> Contexte

Une pression migratoire sans précédent, trouvant notamment sa source dans l'intensification des conflits actuels, s'exerce sur les frontières de l'espace Schengen. La France, à l'instar des autres pays européens, est ainsi depuis plusieurs années le point d'arrivée de flux migratoires d'une ampleur inédite.

Depuis le démantèlement des camps situés dans le Nord de la France à l'automne 2016, l'inflexion relative de la pression migratoire dans le Calais en 2017 s'est accompagnée d'une dispersion des migrants sur l'ensemble du territoire, en premier lieu vers les côtes normandes et bretonnes, puis vers d'autres ressorts plus éloignés tels ceux des cours d'appel d'Angers, Orléans, Reims, Bordeaux ou Montpellier.

Cette dispersion provient également de la déroute des flux provenant d'Italie, avec pour objectif de trouver d'autres voies de passage et d'autres modes opératoires pour rejoindre la Grande-Bretagne, en passant par exemple par l'Espagne. À ce titre, les ressorts disposant d'importants axes autoroutiers font l'objet d'une recrudescence des dissimulations de migrants au sein des camions sur les aires de repos, souvent à l'insu mais parfois avec la complicité des chauffeurs.

Dans les ressorts concernés, le phénomène migratoire affecte notablement l'activité tant au sein des services judiciaires que des services administratifs (conseils départementaux, préfectures, services d'enquête), tant dans le champ du contentieux des étrangers que dans le champ pénal, tant l'activité des magistrats du parquet (sections de permanence, civiles, économiques et financières) que celle du siège (juges des enfants, juges des tutelles, juges d'instruction, juges des libertés et de la détention, tribunaux correctionnels). L'essor de la fraude documentaire accompagne ce phénomène migratoire.

Actions de la DACG

La lutte contre les filières d'immigration clandestine constitue un axe prioritaire de l'action de la direction des affaires criminelles et des grâces, qui s'est notamment traduite par :

- la diffusion le 24 novembre 2015, d'une circulaire consacrée à la situation du Calais et à la lutte contre l'immigration irrégulière organisée et la délinquance connexe, ayant notamment pour objectif l'accompagnement et la consolidation des orientations de politique pénale déclinées par le parquet général de Douai sur son ressort ; des réunions semestrielles de suivi ont précédé et suivi la diffusion de la circulaire de politique pénale territoriale et des bilans sont désormais transmis semestriellement par le parquet général de Douai à la direction des affaires criminelles et des grâces ;
- la diffusion d'une fiche DACG Focus en décembre 2015, visant à sensibiliser les magistrats aux problématiques liées à l'immigration clandestine ;
- la tenue d'un séminaire de travail, le 11 septembre 2017, sous la présidence de la garde des Sceaux réunissant les procureurs généraux et les procureurs de la République les plus concernés par cette problématique ;

- l'organisation de rencontres institutionnelles et de plusieurs déplacements sur les ressorts principalement concernés.

> Synthèse des rapports

L'impact de la crise migratoire sur l'activité judiciaire et le traitement des infractions pénales

Trois territoires apparaissent plus particulièrement concernés par la crise migratoire :

- Si les chiffres sont en légère baisse par rapport à 2016, la région des Hauts-de-France reste très impactée par la présence d'une population migrante estimée entre 850 et 1000 personnes sur le nord littoral, entre 450 et 600 dans le Calaisis et 250 dans le Dunkerquois, avec une majorité de ressortissants Afghans, Erythréens et Ethiopiens. En 2017, 24 filières ont été démantelées par la police aux frontières du Nord, soit 761 trafiquants. La juridiction de Boulogne-sur-Mer a connu 223 procédures d'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers dont 110 sous la voie de la comparution immédiate. 19 signalements ont été effectués à la juridiction interrégionale spécialisée de Lille de ce chef, soit 9,7% du total des avis reçus, dont 3 ont donné lieu à une saisine effective de cette juridiction¹.
- La zone limitrophe de la frontière italienne (les ressorts de Nice, Digne, Gap, Albertville et Bonneville) continue d'accueillir massivement des ressortissants du Moyen-Orient mais aussi d'Afrique, dont les flux remontent de plus en plus vers le nord de la chaîne alpine.
- Mayotte se trouve dans une situation critique, en raison des entrées massives de ressortissants comoriens par le biais d'embarcations de type kwassa-kwassa et du phénomène des « *look like* », consistant en l'utilisation de documents non falsifiés appartenant à un tiers.

Si tous les ressorts ne sont pas concernés de manière égale par la crise migratoire, la majeure partie d'entre eux souligne l'augmentation de l'activité liée au contentieux des étrangers, entraînant ainsi des difficultés d'organisation pour les services du juge des libertés et de la détention et les parquets.

Un constat similaire est effectué s'agissant des services civils des parquets, du fait de la recrudescence des mariages blancs et des reconnaissances frauduleuses de paternité. La création d'un fichier national de recensement des oppositions à mariage et à reconnaissances frauduleux est ainsi plébiscitée par les juridictions.

Le parquet de Mamoudzou a mis en place un système de signalement en temps réel par les officiers d'état civil des reconnaissances d'enfants suspects, par le biais d'une messagerie dédiée. Les enquêtes sont ensuite confiées à la police aux frontières et, en cas de carence de l'individu à la convocation, la reconnaissance paternelle est rejetée par le parquet. Une campagne de sensibilisation du risque pénal et des peines encourues a été effectuée.

Les étrangers en situation irrégulière font prioritairement l'objet d'un traitement administratif en l'absence d'autres infractions commises.

En cas d'infraction pénale, l'éloignement est privilégié pour les faits jugés de faible gravité. En revanche, la majorité des ressorts évoque une politique de défèrement systématique pour les

¹ Les éléments chiffrés proviennent du rapport annuel du parquet général de Douai.

faits les plus graves, en l'absence de garanties de représentation, avec des réquisitions de mandat de dépôt et d'interdiction du territoire.

Les infractions d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers caractérisées font majoritairement l'objet de défèrements sous la forme de comparutions immédiates ou d'ouvertures d'information judiciaire lorsque des investigations téléphoniques, patrimoniales ou internationales sont nécessaires. Les parquets les plus impactés, notamment au sein de la cour d'appel de Douai, défèrent les passeurs en comparution immédiate et poursuivent les investigations en enquête préliminaire pour démanteler les filières, tout en transmettant les informations au Royaume-Uni par le biais de la dénonciation officielle, pour permettre l'ouverture d'enquêtes miroirs outre-Manche.

En ce qui concerne la délinquance connexe, la plupart des parquets indique que les personnes en situation irrégulière ne sont impliquées qu'à la marge dans des faits délictueux. Dans certains ressorts, il est cependant souligné l'accroissement des affrontements violents et parfois armés entre communautés rivales, impliquées dans des trafics de migrants mais également dans le contrôle des points de trafic de stupéfiants en centre-ville. De nombreux parquets indiquent par ailleurs que des mineurs, ou personnes se présentant comme tels, sont parfois impliqués dans des faits de délinquance d'appropriation, notamment à Paris où les jeunes maghrébins de moins de 13 ans refusent toute prise en charge et font partie de réseaux criminels structurés.

Outre les phénomènes de délinquance connexe plus ou moins grave parfois mentionnés, et la problématique particulière des mineurs de moins de 13 ans qui refusent toute prise en charge, les migrants sont parfois victimes d'accidents graves, notamment d'électrocutions mortelles, de naufrages ou d'accidents de la route, en tentant de rejoindre la France ou l'Angleterre.

Les ressorts les moins touchés par la question migratoire maintiennent pour leur part un point de vigilance en matière de travail dissimulé, en partenariat avec les comités opérationnels départementaux anti-fraude, les administrations compétentes et les services d'enquête, notamment dans le cadre des activités agricoles saisonnières.

Les cas de violences policières rapportées par les associations de migrants font systématiquement l'objet de saisines de l'inspection générale de la police nationale.

La problématique des mineurs non accompagnés

L'explosion du nombre de mineurs non accompagnés est constatée quasiment sur l'ensemble du territoire, avec une augmentation notable de jeunes francophones en provenance d'Afrique de l'Ouest. Plusieurs ressorts supposent l'existence de filières d'acheminement de ces mineurs, mais tous déplorent l'insuffisance du travail d'investigation et de démantèlement des réseaux, du fait notamment de l'indisponibilité ou du manque de moyens des services d'enquête.

À l'exception de certains ressorts, les personnes se présentant comme mineures non accompagnées font l'objet d'une ordonnance de placement provisoire prise par le parquet pour assurer une évaluation par les services départementaux dans un délai de cinq jours. Dans le cas où la minorité et la situation d'isolement sur le territoire sont confirmées, la proposition de la cellule nationale d'appui à l'orientation est systématiquement suivie par le parquet. Celui-ci se dessaisit au profit du parquet du département de destination ou saisit le juge des enfants de son ressort. En cas de doute sur la minorité, une enquête plus poussée est effectuée, avec recours à des examens médicaux, consultation des fichiers (FAED, Visabio) et vérification documentaire.

La présence exponentielle des mineurs non accompagnés se traduit par l'embolie des structures départementales et des parquets. Des efforts sont faits par la plupart des ressorts pour réduire le temps d'évaluation, certains conseils départementaux déléguant désormais cette étape à des associations, avec un retour majoritairement positif. Malgré cela, les réponses apportées par la cellule nationale ne permettent pas d'orienter toutes les situations et certains conseils départementaux refusent d'accueillir des mineurs placés, ce qui occasionne des crispations.

La majorité des ressorts souligne la diversité préjudiciable des modalités et de la qualité des évaluations. En l'absence d'un dispositif de recensement national, des individus continuent de se présenter comme mineurs non accompagnés dans différents ressorts pour être pris en charge suite aux refus successifs qu'ils se sont vus opposer. Certains ressorts ont recours à l'examen de l'âge osseux systématiquement, d'autres au contraire ne le font plus par manque de médecins ou parce que le doute persiste souvent à l'issue de l'examen. Dans le cas où la minorité ne peut être clairement établie, les parquets mettent en œuvre des réponses très différentes.

La plupart des parquets conclut des protocoles ou des conventions avec les services départementaux et les services d'enquête pour fluidifier les procédures et améliorer la détection des fraudes à la minorité.

Les propositions des parquets pour alléger la charge induite par l'explosion du contentieux lié aux mineurs non accompagnés vont du renforcement du rôle de coordination de la cellule d'orientation nationale, à la déjudiciarisation totale par le biais de la contractualisation d'une prise en charge administrative. Le renforcement de la coopération avec les pays voisins, notamment l'Italie et les pays d'origine des migrants, est recherché.

Le démantèlement des filières et l'action des juridictions interrégionales spécialisées

La majeure partie des ressorts indique que le nombre de réseaux identifiés ou de filières démantelées est faible par rapport au phénomène qui reste peu connu de la justice pénale dans son ensemble et notamment des juridictions interrégionales spécialisées.

Ce constat est encore renforcé s'agissant des réseaux de traite des êtres humains, parfois à l'œuvre dans l'acheminement de migrants aux fins de leur exploitation. Plusieurs arguments sont donnés par les parquets au soutien de ce constat.

En premier lieu, les filières d'immigration sont considérées comme peu structurées, relevant majoritairement de l'opportunité individuelle ou locale et ne permettant pas de réunir le critère de la complexité préalable à la saisine de la juridiction interrégionale spécialisée. Certaines juridictions interrégionales spécialisées indiquent que la circulation de l'information avec les parquets du ressort se fait de manière systématique et satisfaisante, par le biais de fiches de transmission harmonisées. D'autres, en revanche, évoquent la faiblesse des remontées d'information en la matière. De leur côté, certains parquets généraux et parquets déplorent une politique restrictive de saisine de ces juridictions dictée par des considérations de moyens humains, ou le manque d'échange avec celles-ci, pouvant occasionner des conflits de compétence.

En deuxième lieu, les services d'enquête sont sous-dimensionnés et mobilisés sur d'autres contentieux considérés prioritaires, sur le maintien de l'ordre public et les contrôles aux frontières, empêchant ainsi les enquêtes d'initiative et freinant la conduite d'une véritable politique pénale de lutte contre les filières d'immigration.

Enfin, la question de la vérification de l'identité des étrangers reste centrale, les refus de signalisation étant en constante augmentation. Si le refus de se prêter aux relevés

d'empreintes digitales ou aux prises de photographies dans le cadre d'un contrôle d'identité constitue un délit puni par l'article 78-5 du code de procédure pénale de trois mois d'emprisonnement, le recours à la procédure de comparution immédiate est proscrit du fait de la peine encourue. Plusieurs ressorts appellent ainsi de leurs vœux une évolution législative pour élargir les possibilités de prise de clichés photographiques et de relevés dactyloscopiques, notamment dans le cadre des refus d'entrée sur le territoire en cas de contrôle en zone frontalière.

Particulièrement exposé à cette problématique, le parquet général de Douai a pris de nombreuses initiatives novatrices afin de renforcer de la lutte contre les filières d'immigration clandestines. Le parquet de Boulogne-sur-Mer a ainsi établi un guide d'action publique dédié à la question migratoire, comprenant un tableau de suivi de la délinquance connexe. Un bureau des enquêtes tenu par un magistrat référent a été mis en place dans les juridictions de Dunkerque et de Boulogne-sur-Mer, avec un espace partagé pour permettre un suivi coordonné par les deux juridictions. Un membre du parquet général de Douai suit spécifiquement ces questions pour appréhender le phénomène de manière globale. Une cellule de veille réunit régulièrement les parquets concernés, les enquêteurs et la magistrate de liaison britannique spécialisée, pour établir une politique pénale harmonisée et favoriser le partage d'information.

Le parquet de Boulogne-sur-Mer adresse ainsi aux autorités britanniques la liste des mineurs non accompagnés ayant bénéficié d'un regroupement familial au Royaume-Uni, par l'intermédiaire du magistrat de liaison britannique, pour que les services sociaux britanniques puissent recueillir la parole des mineurs ayant transité par Calais et transmettre toute information utile sur les filières se trouvant en France.

Dans le même objectif, les parquets généraux de Bastia, Montpellier et Aix-en-Provence ont mis en place une instance de coordination dédiée à la problématique du trafic de migrants le 19 décembre 2017, dans le but de définir des priorités locales de politique pénale.

4. La lutte contre la traite des êtres humains et le proxénétisme

> Contexte

La directive européenne du 5 avril 2011 a fait l'objet d'une transposition par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013, qui a ainsi modifié en profondeur l'incrimination de la traite des êtres humains, définie à l'article 225-4-1 du code pénal, et le régime applicable. La finalité d'exploitation, qui irrigue la notion de traite, permet désormais de la distinguer des infractions pour lesquelles les victimes sont mises à disposition, et de les retenir ainsi cumulativement.

Par ailleurs, la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées a instauré une nouvelle infraction en cas de recours à la prostitution, quel que soit l'âge ou la situation de la personne prostituée, et non plus uniquement lorsque cette personne est mineure ou particulièrement vulnérable. La pénalisation des clients de la prostitution, en agissant sur la demande, vient ainsi compléter les dispositions de lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Le recours à une réponse pédagogique, notamment dans le cadre de l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels, est prévue pour réprimer cette infraction.

Actions de la DACG

La direction des affaires criminelles et des grâces a participé, en lien avec la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, à l'élaboration et à la mise en œuvre du premier plan national d'action de lutte contre la traite des êtres humains pour la période 2014-2016. Elle participe actuellement aux travaux interministériels conduits pour l'élaboration du deuxième plan national.

La circulaire du garde des sceaux du 22 janvier 2015 a défini les grands axes de la politique pénale en matière de traite des êtres humains, en appelant les magistrats à recourir de manière accrue à la qualification de traite, y compris de manière cumulée avec celles relatives à l'exploitation. Une fiche DACG Focus, mise à jour en 2017, présente les dispositifs spécifiques de protection et de prise en charge des victimes de traite.

Afin de poursuivre la sensibilisation des professionnels, la direction des affaires criminelles et des grâces a organisé en mars 2017 un séminaire sur le traitement judiciaire de la traite des êtres humains qui s'adressait aux magistrats des juridictions interrégionales spécialisées mais aussi aux juridictions de droit commun concernées.

La direction des affaires criminelles et des grâces s'attache par ailleurs particulièrement au sujet de la traite des mineurs. Elle a notamment participé à l'élaboration d'une fiche réflexe sur la traite des mineurs à destination des enquêteurs et des magistrats, comprenant entre autres un procès-verbal type d'audition.

Enfin, la direction est également impliquée dans le soutien aux associations spécialisées. Elle participe ainsi au comité de pilotage du dispositif national d'hébergement sécurisant Ac.sé, prenant en charge de manière globale les victimes de traite et assurant un accompagnement dans le cadre des procédures judiciaires.

> Synthèse des rapports

Les différentes formes de traite des êtres humains et la politique pénale mise en œuvre

La lutte contre la traite des êtres humains est répartie de manière très inégale sur le territoire national. La majeure partie des ressorts indique n'être concernée qu'à la marge par les problématiques liées à ce contentieux.

Malgré une circulation d'information jugée globalement satisfaisante, les juridictions interrégionales spécialisées restent peu saisies en matière de traite et connaissent principalement la forme de l'exploitation sexuelle, par le biais des grands réseaux internationaux de proxénétisme en provenance de pays de l'Est (Bulgarie, Roumanie, Hongrie), d'Afrique (Nigéria), de Chine et d'Amérique latine. Des référents ont ainsi été désignés tant pour les juridictions interrégionales spécialisées, que pour les sections de droit commun.

Pour les juridictions parisiennes et bordelaises, le contentieux de la traite des êtres humains et du proxénétisme se situe à la deuxième place, derrière le trafic de stupéfiants.

Comme pour les filières d'immigration clandestine, la plupart des ressorts estime que la principale entrave aux poursuites reste le manque de moyens et de disponibilité des services d'enquête, dans un domaine où la parole des victimes est contrainte par la peur des représailles et où les réseaux sont extrêmement mouvants, du fait de surcroît de l'usage des nouveaux moyens de communication.

Si certains ressorts évoquent le nombre croissant de jeunes victimes exploitées dans des réseaux, les mineurs restent cependant peu représentés dans les enquêtes pénales. La recrudescence du proxénétisme dit « de cité » conduit les parquets à une vigilance accrue sur les disparitions inquiétantes ou les fugues de mineures, souvent en proie par vulnérabilité et opportunisme, à se prostituer dans d'autres villes ou régions que la leur, sous l'égide de jeunes majeurs.

Si la juridiction parisienne indique retenir la qualification de traite à proportion de la moitié des dossiers qu'elle diligente en matière de proxénétisme, les autres ressorts sont encore peu nombreux à retenir cette qualification cumulativement à la forme d'exploitation visée.

Certains parquets expliquent en effet que les juridictions continuent d'adopter une jurisprudence très restrictive de la notion de traite, en considérant que les intérêts protégés sont les mêmes que ceux retenus pour les infractions d'exploitation, notamment en matière de proxénétisme.

La juridiction lilloise organise des actions de formation au profit des enquêteurs et des magistrats dans le but de les sensibiliser au recours à la qualification de traite des êtres humains, notamment à partir d'une fiche réflexe établie par le magistrat référent de la juridiction interrégionale spécialisée.

S'agissant des autres formes d'exploitation, les frontières entre la notion de traite et le contentieux de l'immigration irrégulière sont de plus en plus poreuses. La cour d'appel de Douai indique à ce titre que la qualification de traite est peu retenue dans les dossiers de filières d'immigration clandestine, dans la mesure où la notion d'exploitation est rarement démontrée en France, mais aura lieu sur le territoire britannique dans le but de s'acquitter de la dette générée par le passage. Une vigilance est cependant maintenue pour détecter les cas de traite parmi les populations migrantes, grâce notamment à l'aide des associations spécialisées.

Certaines villes importantes sont quant à elle touchées par une délinquance d'appropriation commise par des mineurs contraint à commettre des délits par des réseaux structurés.

Le domaine de l'exploitation par le travail reste enfin très peu connu des juridictions et concerne majoritairement les domaines de l'hôtellerie, du BTP et de la confection. Certains ressorts indiquent être touchés par des phénomènes locaux d'exploitation domestique, allant des conditions de travail et d'hébergement indignes aux mauvais traitements et à l'esclavage moderne, mais relèvent la difficulté d'approfondir ces enquêtes en l'absence de services spécialisés.

Afin de lutter plus efficacement contre le phénomène de la traite, les parquets formulent un certain nombre de préconisations.

Dans la mesure où l'essor du cyber-proxénétisme complexifie la tâche des services d'enquête dans l'identification des victimes, il convient d'accentuer le travail en réseau et le partage d'information, notamment avec les associations spécialisées.

Certains ressorts soulignent le faible écho des mesures d'accès au séjour élargi pour les victimes de traite et de proxénétisme. Des instructions ont ainsi été données aux services d'enquête pour délivrer des récépissés de dépôt de plainte, afin de faciliter les témoignages et le recueil de la preuve.

Le parquet de Versailles a contractualisé un dispositif d'accueil spécifique avec l'association Tamaris à destination des femmes sans domicile fixe livrées à prostitution. Elles y sont incitées à déposer plainte dans le but de favoriser leur insertion et accès au séjour. Les plaintes sont centralisées par la brigade de gendarmerie de Versailles.

Un parquet préconise quant à lui l'élargissement du téléphone grave danger aux femmes victimes de proxénétisme.

Par ailleurs, la nécessité de renforcer l'appréhension de la dimension patrimoniale de la réponse pénale, conduit les parquets à saisir systématiquement les groupes d'intervention régionaux dans les enquêtes menées en matière de traite.

Enfin, le manque de coopération internationale en matière de traite des êtres humains est relevé quasi-unaniment par les parquets, notamment avec les pays d'origine, le Nigéria et la Chine en premier lieu.

Le proxénétisme et la politique pénale en matière de répression des clients

L'ensemble des parquets dresse le constat du faible nombre de procédures et de poursuites à l'encontre de clients de la prostitution, qu'ils expliquent par la mutation des modes de prostitution.

La prostitution de rue tend en effet à se marginaliser et à être remplacée par une activité plus discrète, dans des lieux peu visibles (hôtels, appartements). De fait, le trouble à l'ordre public est moindre et la constatation de l'infraction plus complexe. Un grand nombre de procureurs de la République souligne un déficit d'investissement de la part des services enquêteurs, dont le manque d'effectifs et la charge de travail ne permettent pas l'organisation d'opérations de surveillance, de contrôle d'identité ou le développement d'enquêtes d'initiative.

Le caractère résiduel de la prostitution sur la voie publique, souvent mobile, n'a conduit que peu de parquets à définir une politique pénale particulière en la matière.

Les clients interpellés sur la voie publique, pour lesquels la contravention de 5e classe de l'article 611-1 du code pénal a été retenue, font généralement l'objet d'alternatives aux poursuites, principalement sous forme de rappels à la loi ou de compositions pénales, ainsi que d'ordonnances pénales. L'amende, d'un montant au moins égal à celui de l'achat sexuel est privilégiée, les parquets soulignant que pour ces faits elle est quasi systématiquement payée dans des délais courts. Une dimension pédagogique est souvent prévue pour la mise en œuvre de la mesure.

À Narbonne, en l'absence de stage de sensibilisation spécifique, les contrevenants font l'objet d'une convocation immédiate à une audience de notification d'ordonnance pénale par un délégué du procureur, dans le mois suivant la constatation des faits, avec réquisition d'une amende équivalente à une dizaine de fois le prix de la prestation sexuelle. Un accompagnement pédagogique à la sanction est proposé par le délégué du procureur, avec remise d'un document élaboré en collaboration avec une association du ressort sur les enjeux et dommages causés par la prostitution et le proxénétisme, accompagné d'une présentation des principales dispositions législatives en la matière.

Rares sont les parquets dont le volume de contentieux a permis le développement de stages de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'acte sexuel. Ainsi, seuls six tribunaux de grande instance ont mis en place ce stage et sept ont engagé une réflexion dans cette perspective. Plusieurs juridictions soulignent comme obstacle au développement du stage, outre l'absence de procédures, le manque de partenaires locaux pouvant utilement être sollicités.

À Lille, le procureur de la République a signé, le 1er mars 2017, une convention avec le service de contrôle judiciaire et d'enquête (SCJE) pour mettre en place un stage de sensibilisation sur la pénalisation de l'achat d'acte sexuel. Le stage, aux frais du mis en cause (240 €), dure une journée et demie et allie groupe de parole et ateliers de réflexion. Il est animé par un juriste du SCJE ainsi que par différents partenaires (psychologue, officier de police judiciaire, associations d'aide aux prostitués). Les participants sont à nouveau convoqués une semaine après le stage, pour en dresser un bilan pendant 3 heures. L'orientation des stagiaires vers des structures adaptées est possible, en cas de problématiques particulières. En fin de mission, un rapport est adressé au procureur de la République, qui classe la procédure lorsque la mesure est correctement suivie. Un premier stage s'est déroulé le 13 décembre 2017 : sur les 17 participants convoqués et reçus, une seule absence était à déplorer lors de la deuxième journée.

5. La lutte contre les violences conjugales: l'éviction du conjoint violent

> Contexte

La lutte contre les violences conjugales constitue depuis plusieurs années l'une des priorités d'action du Ministère de la justice. Mesure de protection pour la victime, l'amélioration de la mesure d'éviction du conjoint violent du domicile figure au nombre des actions du 5ème plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux femmes 2017-2019.

Actions de la DACG

La direction des affaires criminelles et des grâces participe à plusieurs instances de suivi de la politique publique de lutte contre les violences conjugales et notamment aux réunions du comité de suivi du 5ème plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux femmes 2017-2019. La direction a diffusé le 24 novembre 2014 une circulaire qui présente les modifications apportées à la mesure d'éviction du conjoint violent par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et souligne l'importance de cette mesure dans la mise en œuvre d'une politique pénale de lutte contre les violences conjugales plus efficace.

> Synthèse des rapports

Conformément aux orientations de politique pénale définies par la garde des Sceaux, l'ensemble des parquets veille à mettre en œuvre la mesure d'éviction du conjoint violent, lorsqu'elle paraît nécessaire.

Le cadre procédural

La mesure d'éviction est envisagée par les magistrats du parquet dès lors qu'il existe un risque de renouvellement des faits.

Elle peut être également ordonnée, par quelques parquets, même en l'absence d'antécédents ou pour des faits n'ayant pas entraîné d'incapacité totale de travail, notamment en cas de problématique d'addiction relevée chez l'auteur. Ces parquets recourent alors à la mesure d'éviction au stade des alternatives aux poursuites, que ce soit dans le cadre d'un classement sous condition d'éloignement ou d'un rappel à la loi devant un délégué du procureur et, plus fréquemment, d'une composition pénale. Pour accompagner la mesure d'éviction est généralement prononcée, outre l'interdiction de contact avec la victime et de paraître au domicile de celle-ci, l'obligation d'accomplir un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes.

À Lille, un dispositif intitulé « *Temps de Recherche et d'Évaluation sur la Violence* » a été mis en place. Il prévoit, dans le cadre d'un rappel à la loi devant un délégué du procureur, et après une enquête sociale rapide, l'éloignement de l'auteur des faits pour une durée de 15 jours. L'éviction s'accompagne systématiquement d'un diagnostic, effectué par un psychologue, et d'un suivi pendant trois mois par une association en charge de la mesure, à l'issue de laquelle un rapport est adressé au magistrat. Ce dispositif est perçu comme une réponse particulièrement lisible pour le mis en cause et significative pour la victime.

Toutefois, certains procureurs de la République jugent inopportune l'éviction du domicile pour des faits ponctuels, de faible gravité et sans risque de réitération, en raison de l'absence de mesures de contrainte envisageables en cas de non-respect de l'éloignement. La rétention judiciaire prévue par l'article 141-4 du code de procédure pénale n'est pas applicable dans le cadre des alternatives aux poursuites.

Pour une majorité de parquets, l'éviction n'est donc décidée qu'en cas de poursuites.

Elle est ordonnée principalement lors d'une convocation par procès-verbal devant la juridiction de jugement, avec réquisitions de placement sous contrôle judiciaire. Il est d'ailleurs souligné que le choix de cette procédure répond aux besoins d'instaurer des mesures de contraintes et de connaître, à l'issue des mesures de contrôle, l'évolution du prévenu. À ce titre, l'allongement à six mois du délai de convocation, opéré par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, est jugé très utile.

Quelques parquets recourent également à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité avec défèrement afin d'apporter une réponse rapide, tout en limitant le nombre d'audiences.

L'éloignement du conjoint violent est fréquemment requis et ordonné lors de la phase de jugement, notamment en cas de comparution immédiate, et dans le cadre de l'aménagement de peine.

La mesure d'éviction du conjoint violent, qu'elle soit prononcée au stade pré ou post-sentenciel, est quasi-systématiquement accompagnée des obligations et interdictions suivantes, imposées au prévenu ou condamné pour garantir la sécurité de la victime : ne pas paraître au domicile familial, ne pas entrer en contact avec la victime et se soumettre à une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique. Une obligation de soins est également prononcée lorsqu'une problématique addictive de l'auteur a été identifiée.

Enfin, les parquets sont associés à la mise en œuvre de l'éloignement du domicile par le juge aux affaires familiales dans le cadre de l'ordonnance de protection. Si le recours à cette procédure civile est limité, voire inexistant, dans certains ressorts où la voie pénale est privilégiée, de nombreux tribunaux ont organisé des échanges d'information entre les juges aux affaires familiales et le parquet pour assurer l'efficacité de cette mesure civile qui présente l'avantage de permettre, outre la mise sous protection de la victime équivalente à un contrôle judiciaire, de statuer rapidement sur l'attribution du domicile conjugal et l'organisation des droits de visite concernant les enfants mineurs.

La mise en œuvre

Nombreux sont les parquets ayant relevé avoir peu recours à l'éviction forcée. Il apparaît, en effet, que l'auteur incité à quitter le domicile consent très fréquemment à cette mesure.

Rares sont ceux qui statuent sur la prise en charge des frais afférents au logement en cas d'éviction. Cette question est laissée à l'appréciation du juge aux affaires familiales. Les parquets estiment ne pas être en capacité d'évaluer la situation, en raison de la durée relativement courte de l'éviction, du manque de données précises et vérifiées sur la situation du couple ou des difficultés financières du mis en cause.

L'ensemble des procureurs de la République indique être particulièrement vigilant quant au respect de la mesure d'éviction et apporter une réponse rapide et ferme en cas de non-respect. Pour ce faire, selon les cadres procéduraux, il est recouru au placement en retenue judiciaire pour une durée de 24 heures sur le fondement de l'article 141-4 du code de procédure pénale, il est procédé à la saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'amener, ou il est requis la révocation du contrôle judiciaire ou du sursis et le placement en détention.

L'attribution d'un téléphone grave danger constitue un complément utile à la décision d'éloignement. Elle permet d'en garantir le respect par une intervention rapide des forces de l'ordre en cas de violations des interdictions imposées à l'auteur.

Une majorité de parquets insiste sur le fait que la mise en œuvre de la mesure d'éviction du conjoint violent suppose une action multi partenariale, concertée. En effet, avant d'être ordonnée, l'éviction implique que des vérifications soient réalisées pour s'assurer de sa faisabilité (examen de la situation matérielle, familiale et sociale du mis en cause, contact pris avec la personne susceptible de l'héberger pour s'assurer de son accord...). Par ailleurs, l'absence de solution familiale ou amicale d'hébergement pour l'auteur des violences suppose l'aménagement préalable d'une réponse pluridisciplinaire, notamment un partenariat avec une structure d'hébergement d'urgence, pour rendre effective l'éviction du domicile. En outre, un accompagnement médico-social de l'auteur peut s'avérer indispensable pour diminuer les risques de récurrence.

L'institutionnalisation des relations partenariales

Pour organiser plus efficacement cette action partenariale et assurer sa pérennité, une grande majorité de parquets a décidé de l'institutionnaliser par la signature de protocoles ou de conventions spécifiques à l'éviction du conjoint violent, qui les associent à de nombreux acteurs (association d'aide aux victimes ou chargée du suivi socio-judiciaire, service pénitentiaire d'insertion et de probation, barreau, préfecture, magistrats du siège, direction départementale de la cohésion sociale, délégué départemental aux droits des femmes et à l'égalité...).

Ainsi, des protocoles d'assistance à éloignement sont parfois conclus avec une association pour organiser le départ du conjoint violent, qui sera, par exemple, accompagné au domicile commun pour récupérer des affaires.

Les conventions détaillent les modalités de prise en charge, notamment du mis en cause (durée de l'hébergement temporaire, contribution financière du mis en cause, nature et régularité du suivi).

Toutefois, dans une trentaine de ressorts, il est mentionné que l'instauration d'un partenariat n'a pas été jugée nécessaire ou n'a pu aboutir. A défaut de convention formalisée, les parquets ont développé des initiatives locales pour trouver des solutions d'hébergement d'urgence.

La prise en compte de la victime

L'avis de la victime sur l'opportunité de l'éviction est systématiquement recueilli, le plus souvent par les services enquêteurs, qui agissent soit d'initiative, conformément à des directives permanentes du parquet, soit à la demande du magistrat de permanence. L'avis favorable à l'éviction formulé par la victime est parfois acté en procédure dans le procès-verbal d'audition. Le dispositif d'évaluation approfondie de la situation de la victime, EVVI, confié à une association spécialisée, est également utilisé dans de nombreux ressorts pour les violences au sein du couple car il permet d'éclairer le magistrat sur le risque réel de réitération des violences et les besoins spécifiques de protection de la victime.

Une majorité de procureurs de la République mentionne néanmoins ne pas s'estimer liée par le refus de la victime, surtout si elle est vulnérable et sous l'emprise psychologique ou financière de l'auteur, pour ordonner l'éviction lorsqu'elle paraît nécessaire.

Les difficultés

Bien que l'utilité de la mesure soit unanimement reconnue, plusieurs difficultés d'application sont signalées.

Pour certains parquets, l'efficacité de la décision d'éviction dépend également de la victime. Certaines acceptent en effet une reprise des liens avec leur agresseur, voire de la vie commune, d'autres préfèrent quitter elles-mêmes le domicile commun par crainte des représailles ou pour ne plus demeurer sur les lieux des violences et rejoindre leur famille.

D'autres parquets relèvent que la situation personnelle et économique de l'auteur peut les amener à écarter le recours à cette mesure, lorsque l'éviction est susceptible de constituer un obstacle au maintien de son activité professionnelle, notamment si l'hébergement temporaire se trouve éloigné de son emploi.

En outre, et bien que les parquets recherchent, en priorité, une solution familiale ou amicale pour reloger l'auteur, le manque de places d'hébergement est présenté comme un obstacle majeur et récurrent à la mise en œuvre de la mesure d'éviction, qui empêche la structuration et la pérennisation du dispositif. Même dans des métropoles d'importance, il est constaté l'absence de logements dédiés aux auteurs de violences conjugales, les rares places disponibles étant réservées aux victimes, ou de structures d'hébergement spécifiques aux violences conjugales. Cette situation contraint les parquets à trouver des solutions au cas par cas, certains précisant recourir à un hébergement par nuitées d'hôtel. Les procureurs de la République insistent sur le fait que l'insuffisance de structures d'hébergement résulte certes, pour partie, du caractère variable et difficilement prévisible de la durée de l'éviction et du nombre de personnes concernées, mais aussi, et d'abord, d'un manque de moyens financiers : des dispositifs d'accueil sont ainsi suspendus voire supprimés faute de financement.

Enfin, il est également souligné la difficulté de contrôler le respect de l'éviction.

6. Le traitement judiciaire des infanticides, des disparitions inquiétantes et des mises en péril des mineurs sur internet

> Contexte

La protection des victimes les plus vulnérables et plus particulièrement des mineurs est un axe majeur d'action du ministère de la justice, notamment dans les trois domaines suivants :

- Les infanticides : le plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019 a pour objectif de permettre une meilleure connaissance des infanticides et des violences commises sur les enfants notamment dans le huis-clos familial, afin de mieux les prévenir et d'en améliorer le traitement judiciaire.
- Les disparitions inquiétantes : la chancellerie est régulièrement sollicitée pour étendre le champ de l'alerte enlèvement. Afin de préserver le caractère exceptionnel de ce dispositif qui conditionne son efficacité, une réflexion est menée pour améliorer le traitement des disparitions inquiétantes de mineurs.
- Les mises en péril de mineurs sur internet : un développement de la délinquance au préjudice des mineurs a lieu sur internet et sur les réseaux sociaux (cyber violences, cyber harcèlement, provocation au suicide, *revenge porn* relevant du nouvel article 226-2-1 créé par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique).

Actions de la DACG

La direction des affaires criminelles et des grâces participe aux réunions du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019 dans le cadre duquel il est notamment question de la prévention de la délinquance et de la protection de l'enfance.

La direction des affaires criminelles et des grâces a diffusé le 11 mai 2017, une circulaire présentant une nouvelle répartition des rôles des différents intervenants lors du déclenchement du plan alerte enlèvement et enrichi le mémento de la permanence, accessible aux juridictions sur le site intranet de la direction, d'une fiche réflexe mise à jour présentant le dispositif alerte enlèvement de manière synthétique en soulignant son caractère subsidiaire.

> Synthèse des rapports : le traitement pénal des infanticides et morts suspectes

Les infanticides et morts suspectes

Si plus du tiers des parquets indique ne pas avoir connu d'infanticide sur leur ressort en 2017, les juridictions touchées ont généralement saisi des services d'enquêtes spécialisés tels que les brigades de protection des mineurs et de la famille, les services régionaux de police judiciaire ou les sections de recherches, malgré des difficultés liées à la charge de travail de

ces enquêteurs ne leur permettant pas de mener ces enquêtes de façon systématique, lesquelles sont alors confiées aux commissariats ou brigades territoriales. Dans ces situations, la formation des enquêteurs, notamment aux enquêtes d'environnement de l'enfant victime et à l'entretien non directif, est considérée comme insuffisante par les procureurs.

De nombreux parquets procèdent, pour les enquêtes relatives à des morts suspectes de mineurs, à l'inscription systématique au bureau des enquêtes afin de permettre un suivi renforcé dans la durée.

En cas de mort d'enfant, la pratique d'une autopsie et de prélèvements en vue d'analyses toxicologiques et anatomopathologiques est fréquente même lorsque la cause paraît naturelle (mort subite du nourrisson par exemple), ou que le suicide, avéré, s'inscrit dans un contexte particulier (harcèlement scolaire, climat familial délétère ou violent, mineur suivi en assistance éducative, hypothèse d'absorption de substances, drogue, médicament ou suspicion de pratique à risque ou de jeu d'adolescents), malgré l'absence de médecins légistes sur certains ressorts imposant le recours à un médecin généraliste ou urgentiste pour les premières constatations avant que le corps ne soit acheminé vers l'institut médico-légal le plus proche.

Idéalement le dossier est suivi par le même magistrat, souvent du parquet des mineurs, depuis sa saisine initiale dans le cadre de la permanence jusqu'au procès éventuel, mais ce suivi est rendu difficile avec la départementalisation du parquet des mineurs et la compétence criminelle des seuls parquets pôles qui favorisent, selon un procureur, le morcellement des contentieux et ne facilitent pas une approche et une analyse globales des situations dans lesquelles les mineurs sont victimes d'infractions pénales.

Les infanticides interviennent majoritairement soit dans le cadre d'une séparation conjugale mal vécue par l'un des deux parents, soit dans le cadre du suicide de l'un des parents, soit dans le cadre d'une problématique psychologique. Les nourrissons tués par leur mère à la naissance sont nombreux parmi les infanticides et souvent liés à des situations de dénis de grossesse. Un parquet a d'ailleurs fait le choix d'appliquer les dispositions de l'article 9-1 du code de procédure pénale relatives aux infractions dissimulées en cas de découverte du corps sans circonstances précises quant au jour de la commission des faits, comme dans les hypothèses d'infanticides consécutifs à un déni de grossesse. Les parquets constatent également que, dans la plupart des cas, les familles concernées n'étaient pas suivies dans un cadre administratif ou judiciaire.

Le cas particulier du syndrome du « bébé secoué »

La complexité de ces enquêtes conduit les services saisis à approfondir les investigations en procédant plus particulièrement à une étude d'environnement, avec notamment une audition approfondie des membres de la famille et des premiers intervenants (sapeurs-pompiers, médecins du SAMU...), à des investigations médicales et sociales sur les antécédents, ainsi qu'à l'extraction des appels passés aux numéros d'urgence.

Les procureurs estiment en général qu'en la matière, d'importants moyens doivent être investis pour éclairer la période suspecte, avant les éventuels placements en garde à vue. Au sein d'un parquet, une note détaillant les actes à réaliser, les avis à donner et les enjeux du contentieux, a été rédigée et diffusée aux services d'enquête du ressort.

Sur le ressort du parquet de Perpignan, les enquêteurs sont incités à consulter, lorsqu'ils sont confrontés à une suspicion de syndrome du « *bébé secoué* », le site internet qui y est consacré afin de visualiser les gestes à l'origine des graves dommages neurologiques et de poser les bonnes questions aux personnes soupçonnées.

Les analyses post-mortem (autopsie, prélèvements à visée anatomopathologique, toxicologique...) sont fréquentes et souvent déterminantes même s'il est impossible de dater avec précision le moment du de la secousse à l'origine de l'hémorragie intracérébrale. Celle-ci se déclenche souvent avec retard, ce qui rend plus délicate l'identification de la personne qui s'occupait de l'enfant au moment des faits.

Les qualifications retenues varient en fonction du préjudice subi et des circonstances aggravantes. Elles s'étendent ainsi du délit de violences sur mineur de 15 ans par ascendant ou personne ayant autorité, au crime de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner. Ces faits sont généralement traités par la permanence dans le temps de la flagrance, des informations judiciaires étant ouvertes dans le but de mettre immédiatement en place des interceptions téléphoniques.

Plus généralement, pour les faits de maltraitance sans atteinte physique et qui révèlent une difficulté pour le parent mis en cause d'assumer l'éducation de l'enfant, plusieurs parquets ont mis en place un stage de parentalité.

Enfin, bien que les services sociaux, l'éducation nationale, les services hospitaliers et les médecins généralistes soient encouragés à transmettre des signalements lorsqu'ils soupçonnent des actes de violences sur des mineurs, quelques parquets dénoncent des signalements tardifs, particulièrement lorsque les faits n'ont pas provoqué le décès de l'enfant, tandis que d'autres déplorent la méconnaissance du syndrome du « *bébé secoué* » par les professionnels.

Au sein du ressort de la cour d'appel de Besançon, dans un souci de prévention, les parquets font preuve d'une vigilance accrue en amont et portent une attention spécifique aux situations particulières que les magistrats sont susceptibles d'identifier comme étant à risque à l'occasion d'intervention des forces de l'ordre : femmes enceintes en difficulté, parents en situation de dépendance à l'alcool ou aux stupéfiants, présence de jeunes enfants lors de violences conjugales. Toute procédure faisant état d'une telle situation fait l'objet d'une demande d'évaluation auprès de la cellule de recueil des informations préoccupantes.

> **Synthèse des rapports : les disparitions inquiétantes**

L'ensemble des parquets s'accorde pour estimer que le cadre prévu par les articles 74-1 et 80-4 du code de procédure pénale est suffisant et adapté pour le traitement des disparitions inquiétantes de mineurs.

Le dispositif de l'alerte enlèvement

À l'exception d'un parquet qui estime que l'enlèvement avéré est difficile à caractériser en l'absence de témoins directs, les parquets sont unanimes pour considérer que l'assouplissement des critères de déclenchement de l'alerte enlèvement n'est pas souhaitable, afin de préserver son caractère exceptionnel.

Quelques parquets suggèrent toutefois la création d'une cellule de crise permanente ou *ad hoc*, par exemple composée du procureur gérant les relations avec le parquet général et la presse, d'un magistrat s'assurant de la régularité de la procédure, et d'un magistrat lisant toutes les auditions en temps réel, afin de faciliter la gestion dans l'urgence des premiers actes d'enquête, nécessitant la mise en œuvre de moyens opérationnels importants et suscitant une mobilisation médiatique.

À Rennes, dès que des éléments particuliers d'inquiétudes apparaissent en raison notamment du jeune âge du mineur ou des éléments d'investigations, le parquet positionne les services d'enquête régionaux (direction interrégionale de la police judiciaire ou section de recherches) afin d'assurer une montée en puissance rapide des investigations mais également en vue d'une éventuelle alerte enlèvement.

Les parquets d'outre-mer signalent le caractère inadapté, voire inapplicable du dispositif sur leur ressort, en raison des spécificités géographiques, techniques et opérationnelles ultramarines. L'éloignement de la métropole et le décalage horaire imposent au parquet de disposer d'une liste de contact presse, afin de procéder à une diffusion immédiate dans les médias locaux.

Un cadre juridique adapté au traitement des disparitions inquiétantes de mineurs

En dehors du déclenchement de l'alerte enlèvement, la politique pénale de traitement des disparitions inquiétantes est relativement homogène, certains ressorts de cour d'appel ayant même cherché à harmoniser leurs pratiques en la matière. Les parquets saisis d'une disparition inquiétante recourent aux divers outils autorisés dans le cadre de l'article 74-1 du code de procédure pénale : inscription au fichier des personnes recherchées, réquisitions téléphoniques et bancaires, géolocalisation du téléphone du mineur disparu notamment (article 230-44 du code de procédure pénale). Dans de nombreux parquets une autorisation permanente d'effectuer l'ensemble de ces réquisitions a été accordée aux services de police et de gendarmerie afin de ne pas retarder ces actes qui sont systématiquement autorisés par le magistrat. Deux parquets ultramarins signalent en revanche les difficultés rencontrées dans la poursuite de ces investigations dans la mesure où les spécificités locales de l'opérateur de téléphonie ne permettent pas de géolocalisation en temps réel.

Les recherches sur les réseaux sociaux sont désormais une source d'information utile et sont fréquemment effectuées.

La diffusion d'appels à témoin est également envisagée en recourant aux médias locaux, qui relaient ces informations sur les réseaux sociaux, ce qui peut accélérer la remontée d'informations auprès des services d'enquête. Sur ce point, il a pu être relevé que parmi les améliorations possibles et souhaitables, la coopération des opérateurs gérant les réseaux sociaux serait une avancée certaine pour permettre le suivi du mineur en errance, de même que la formation des enquêteurs à l'évolution de ces techniques de communication.

Certains parquets relèvent néanmoins qu'une vigilance doit être observée dans la tendance à la médiatisation de ce type de procédures et leur diffusion sur les réseaux sociaux dont l'effet anxiogène et parfois perturbateur, milite en faveur d'une communication maîtrisée par le parquet, compétent pour en apprécier la temporalité et la nature des informations communiquées.

Le parquet général de Limoges a signé avec la SNCF une convention axée sur les interventions en milieu ferroviaire, à laquelle est jointe une liste téléphonique et d'adresses électroniques permettant, jour et nuit, de joindre les personnels de permanence des deux administrations, et le cas échéant, une diffusion de la recherche du mineur par ce canal.

Dans le ressort du parquet de Saint-Nazaire, les avis de recherche sont également diffusés via le compte Facebook de la gendarmerie.

Enfin, il est souligné que le succès opérationnel de ces enquêtes réside dans la capacité initiale du service saisi à mobiliser des moyens importants dès le début des investigations. L'expérience de la gendarmerie est parfois mise en exergue en raison de son maillage territorial et de son organisation hiérarchique. Un procureur évoque les bénéfices tirés d'une mutualisation des moyens police et gendarmerie ayant permis dans un délai très court de mettre à disposition de la police une équipe cynophile de la gendarmerie.

Dimension transfrontalière

Certains parquets, proches des frontières, sont particulièrement confrontés à l'éventualité d'un départ à l'étranger du mineur. Outre la mesure d'interdiction provisoire de sortie du mineur du territoire français prévue à l'article 375-5 du code civil, des contacts ont souvent été pris avec les autorités policières et judiciaires étrangères pour faciliter la coordination des recherches et la diffusion du signalement, et pallier la complexité liée à la mise en œuvre de la législation internationale en matière d'enlèvements d'enfants.

Le parquet de Mulhouse, que ce soit avec la Suisse ou avec l'Allemagne, a développé les échanges directs et participé à des formations communes dispensées sur ce sujet.

La difficulté de distinguer la fugue de la disparition inquiétante

Si la disparition d'un mineur est inquiétante par nature, une majorité de rapports met en avant la difficulté à objectiver rapidement le caractère inquiétant ou non de la disparition. En raison du très grand nombre de fugues signalées, la vigilance des enquêteurs et parfois celle des magistrats peut être atténuée, en particulier à l'égard des fugueurs d'habitude.

Un avis systématique à la permanence du parquet, téléphonique ou par la transmission dématérialisée d'une fiche spéciale, est généralement demandé pour chaque disparition de mineur, le magistrat évaluant ainsi la nécessité d'une ouverture d'enquête pour disparition inquiétante.

Au parquet de Béthune, un circuit totalement dématérialisé a été mis en place. En cas de découverte rapide du mineur, un avis de main-courante est rédigé et envoyé sur l'adresse de messagerie structurée du parquet des mineurs, qui transfère l'avis de fugue au juge des enfants éventuellement saisi d'une mesure.

Par ailleurs, la prise en compte des fugues commises depuis des lieux de placement se heurte parfois à la faible implication des structures d'accueil, qui communiquent peu d'informations aux enquêteurs, ne leur permettant donc pas d'apprécier la gravité de la situation.

À l'initiative du commissariat de Meaux et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) un protocole de gestion des absences non autorisées des mineurs placés dans un établissement de la PJJ est en cours de signature avec le procureur de la République de Meaux. Ce protocole (qui a vocation à pouvoir être étendu aux établissements de placement éducatifs de l'aide sociale à l'enfance) donne une définition de l'absence non autorisée, de la fugue et de la disparition inquiétante, permettant d'assurer un traitement efficient et adapté de chacune des situations.

Le suivi des procédures

Si le suivi des disparitions inquiétantes ne pose généralement pas de difficulté pendant le temps de la flagrance, le passage en préliminaire a été identifié comme un risque de perdre de vue ces dossiers, conduisant de nombreux parquets à mettre en place un outil de suivi partagé, ou à inscrire, parfois 48 heures seulement après la disparition, ces procédures au bureau des enquêtes, parfois spécifiquement dédié. Le magistrat du parquet assure alors un suivi plus soutenu en contactant régulièrement les enquêteurs et en mettant à jour la fiche de suivi. Malgré la mise en place de ces dispositifs, un procureur estime nécessaire, pour une meilleure transmission des informations, de centraliser toutes les disparitions inquiétantes dans un fichier à caractère national.

Les hypothèses d'enlèvements parentaux

La caractérisation de la situation de danger est considérée comme particulièrement délicate lorsque la soustraction du mineur est le fait de l'un de ses parents. Les enquêteurs et le magistrat du parquet disposent alors souvent des seuls propos de l'autre parent, sauf dans les cas où l'auteur de la soustraction est déjà connu des services d'enquête, et doivent tenir compte de l'éventuelle exagération de la situation de danger et du risque d'instrumentalisation dans la perspective de se voir confier la « garde » exclusive de l'enfant.

En l'absence d'antécédents violents sur l'enfant ou l'autre parent, le caractère inquiétant n'est pas présumé, mais l'analyse de la situation porte sur les risques auxquels le parent peut exposer son enfant (départ à l'étranger, absence de soins, dérive sectaire...) et sur son profil judiciaire ou psychologique et les risques afférents (risque de tentative de suicide par exemple). Les qualifications retenues varient de la non-représentation d'enfant à la soustraction de mineur aggravée, pouvant être connexes à celles de mise en danger d'autrui ou de privation de soins ou d'aliments par ascendant sur un mineur, avec une difficulté, parfois soulevée, relative à l'impossibilité de requérir une géolocalisation du parent mis en cause au regard de la peine encourue pour le délit de soustraction de mineur par ascendant. Un assouplissement des critères des articles 230-32 et suivants du code de procédure pénale, relatifs à la géolocalisation notamment, est souhaité par plusieurs procureurs.

> Synthèse des rapports : le développement de la délinquance au préjudice des mineurs sur internet

La politique pénale mise en œuvre

Près d'un quart des parquets indique ne pas être concerné, ou très peu, par ce type de délinquance, suggérant la probable sous-estimation de ce contentieux en raison du manque d'information des services de police ou de gendarmerie des situations de mises en péril de mineurs sur internet.

Outre l'exploitation des mineurs dont les images sont diffusées sur des sites pédopornographiques, les parquets identifient principalement deux types de situations. La première est celle d'un mineur s'étant dévêtu volontairement dans le cadre d'un jeu avec un internaute et qui se voit ensuite menacé de diffusion des photographies s'il ne verse pas une somme d'argent ou s'il refuse d'accéder aux sollicitations du harceleur l'incitant à des photographies pornographiques ou à des actes sexuels. La seconde hypothèse est celle de la diffusion d'images pornographiques d'un mineur souvent par un autre mineur dans le cadre scolaire, sans chantage ni menace mais dans le seul but de nuire à la victime.

Des directives classiques d'enquête sont données par les parquets, visant notamment à confirmer l'identité de l'auteur des faits au moyen de réquisitions. Une vigilance particulière est observée dans la prise en charge des victimes. Leur audition est faite par un personnel expérimenté et dans un cadre approprié. Elles sont rapidement orientées vers l'association d'aide aux victimes locale en vue d'une prise en charge. Le cas échéant, une évaluation est confiée à l'aide sociale à l'enfance dans les dossiers où les parents apparaissent défaillants. Enfin, une expertise psychologique de la victime, propre à mesurer son traumatisme, notamment en matière de harcèlement et de provocation au suicide, est souvent requise.

Lorsque les faits sont qualifiés de corruption de mineurs, plusieurs parquets suivent la procédure dans le cadre de l'enquête préliminaire, dont ils ont généralement saisi un service spécialisé, et ordonnent, parfois de manière systématique dans un but dissuasif, la saisie du matériel informatique pour exploitation.

Si les parquets bénéficient de la compétence de services d'enquête autorisés à réaliser des cyber infiltrations ou à diligenter des cyber patrouilles, ces services opèrent des veilles ou des maraudes virtuelles sur les réseaux sociaux. À défaut, il est indiqué que le traitement de ce type de délinquance souffre d'un manque de personnels formés, au sein des services enquêteurs, à l'exploitation des matériels informatiques et de téléphonie utilisés pour la commission des infractions, ce qui impose de confier les investigations techniques à des experts privés dont les délais d'analyse sont plus longs. Certains parquets regrettent plus généralement un manque de formation des officiers et agents de police judiciaire dans la connaissance des réseaux sociaux et de leur fonctionnement.

D'autres difficultés tiennent à la plainte, souvent déposée par les parents, sans jonction de copies d'écran des conversations ni des images échangées, imposant des investigations rendues difficiles par le fait que les réquisitions envoyées aux sociétés de messageries instantanées (Messenger, Snapchat, WhatsApp) ne permettent pas toujours d'obtenir des résultats utiles à l'enquête sur le contenu des échanges ou l'identification de l'interlocuteur du mineur. Certains procureurs suggèrent qu'un accord soit passé avec ces sociétés afin de garantir une réponse rapide aux réquisitions judiciaires. Enfin la localisation des auteurs, qu'elle aboutisse à l'étranger, ou qu'elle soit compliquée par l'utilisation de logiciels de cryptage ou de brouillage, ne permet pas la poursuite des investigations et l'engagement de poursuites.

En raison du caractère limité des informations transmises par certains réseaux sociaux empêchant l'identification des auteurs, les enquêteurs du ressort du parquet de Valence ont recours à la création de comptes fictifs sur les réseaux en question afin de pouvoir recueillir des éléments sur l'identité des auteurs.

Malgré les difficultés rencontrées dans ce contentieux, les parquets soulignent l'investissement des enquêteurs, qui mettent parfois en place des surveillances sur les lieux de rendez-vous fixés par des mis en cause pour les interpellier.

Si les faits peuvent s'avérer délicats à qualifier, en raison des circonstances de leur commission et des incertitudes sur la portée du consentement de la victime à certains actes, la plupart des parquets s'accorde pour exclure les classements sans suite lorsqu'un auteur est identifié. La réponse pénale varie ensuite au regard de la qualité du mis en cause et de la nature des faits. Lorsque les faits sont commis par des mineurs, ces « *violences numériques* » donnent lieu à des mesures de réparation en alternative aux poursuites ou à l'engagement de poursuites, selon la gravité des faits ou les antécédents. Les majeurs sont le plus souvent poursuivis par voie de convocation par procès-verbal, de comparution immédiate. Lorsque la procédure est complexe, une information judiciaire est ouverte.

Certains parquets poursuivent systématiquement les parents pour soustraction à leurs obligations légales compromettant la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leur enfant lorsqu'à l'occasion d'infractions commises par des mineurs, il apparaît des manquements des responsables légaux ayant concouru au passage à l'acte.

Les dispositifs de prévention mis en place pour lutter contre les mises en péril de mineurs sur internet

Plusieurs ressorts ont mis en place des actions de prévention relatives aux risques sur internet (*happy-slapping*, violences sexuelles, cyber harcèlement...) dans le cadre d'interventions en milieu scolaire, menées soit par le parquet directement, soit par les services d'enquête et visant à sensibiliser les mineurs sur l'incertitude quant à l'âge et l'identité de leurs interlocuteurs et sur les risques liés à l'envoi de photographies intimes.

Au-delà de la prévention directe auprès des mineurs, des présentations sont parfois effectuées par les procureurs de la République à destination des chefs d'établissement scolaire, voire des préfets, sur les différentes infractions susceptibles d'être commises via internet et sur la question du signalement à l'autorité judiciaire sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale.

À Paris, une convention de signalement des infractions en milieu scolaire a été signée et permet de détecter les formes de harcèlement scolaire. Ainsi sont transmis quotidiennement à la permanence de la section des mineurs les incidents relevés par les chefs d'établissements. Une réponse immédiate du parquet est actée selon les hypothèses : mise en garde réalisée au sein du commissariat puis classement pour non-lieu à assistance éducative dans la majorité des cas, saisine d'un service de police pour enquête, ou saisine des services sociaux selon le traumatisme évoqué par la victime du harcèlement.

Enfin, la problématique de la mise en péril de mineurs sur internet est également évoquée dans le cadre de certains conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

7. La surveillance et le contrôle de la police judiciaire

> Contexte

La loi attribue à l'autorité judiciaire le pouvoir de surveiller et contrôler la police judiciaire. Ce pouvoir se traduit par des prérogatives régies par le code de procédure pénale : l'habilitation des officiers de police judiciaire, leur évaluation et leur discipline.

L'effectivité de cette prérogative constitue l'une des conditions d'une direction efficace de la police judiciaire.

Actions de la DACG

Trois fiches DACG Focus consacrées à l'habilitation, la notation et la discipline des officiers de police judiciaire sont en ligne sur le site intranet de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Une rubrique de la foire aux questions est dédiée aux officiers de police judiciaire, agents de police judiciaire, agents de police judiciaire adjoints et agents de police municipale.

Alertée sur les conséquences des délais qui s'écoulent entre la proclamation des résultats d'admission à l'examen d'officier de police judiciaire de la police nationale et la publication au *Journal officiel* des arrêtés officialisant ces résultats, la direction des affaires criminelles et des grâces a mis en place un nouveau processus d'établissement de ces arrêtés².

> Synthèse des rapports

L'habilitation des officiers de police judiciaire

La transmission des demandes d'habilitation

Les demandes d'habilitation sont majoritairement adressées par les autorités hiérarchiques des officiers de police judiciaire directement aux parquets généraux compétents. Toutefois, sur certains ressorts, ces demandes continuent à transiter par les procureurs qui se chargent de les adresser au procureur général. Cette pratique est considérée par la majorité des procureurs comme dénuée d'intérêt, sauf celui consistant à bénéficier d'une information privilégiée sur l'arrivée d'un officier de police judiciaire sur leur ressort.

En effet, les parquets comme les parquets généraux déplorent unanimement l'insuffisance des informations fournies par les services du ministère de l'intérieur quant au mouvement des

² Les premiers effets de cette action susceptible de permettre aux officiers de police judiciaire d'exercer au plus tôt leurs prérogatives devraient être perceptibles au cours de l'année 2018.

officiers de police judiciaire sur leur ressort (mutation, départ en retraite, affectation à des fonctions ne comportant pas de mission de police judiciaire).

Pour compenser cette absence de communication, plusieurs procureurs et procureurs généraux sollicitent des responsables locaux de la police et de la gendarmerie la transmission semestrielle ou annuelle de listes actualisées des officiers de police judiciaire en fonction sur leur ressort.

Cette situation semble aggravée par la disparition progressive de la pratique consistant pour les officiers de police judiciaire à venir se présenter au procureur de la République du ressort sur lequel ils viennent de prendre leurs fonctions et par le taux de rotation des officiers de police judiciaire.

Pourtant, un parquet général rappelle que le changement d'affectation d'un officier de police judiciaire entraîne la caducité de l'habilitation qui lui a été délivrée pour l'exercice de fonctions précises, de sorte que la régularité des actes accomplis sans qu'une nouvelle habilitation lui ait été accordée pourrait en être affectée.

Les parquets généraux ne s'estiment pas tenus par les modalités de transmission des demandes d'habilitation et les arrêtés d'habilitation ne sont généralement établis ni de façon rétroactive ni de manière anticipée avant la prise effective de fonctions.

Le traitement des demandes d'habilitation

Certains chefs de service ou d'unité, considérant la durée écoulée depuis la proclamation des résultats de l'examen d'officier de police judiciaire non consacrée par la publication au *Journal Officiel* des arrêtés interministériels et craignant un sous-effectif résultant des mutations déjà intervenues, ont pu présenter des demandes d'habilitation sur la base des seuls résultats de cet examen, en anticipant sur la publication des arrêtés d'habilitation³.

De façon générale, aucune décision d'habilitation n'est prise par les parquets généraux tant que le dossier individuel de l'officier police judiciaire ne leur a pas été adressé par le parquet général compétent à raison du précédent lieu d'affectation.

Toutefois, en cas d'urgence, certains parquets généraux acceptent de délivrer des habilitations au vu des seules pièces présentées, le cas échéant après une prise d'attache informelle avec le précédent parquet général pour s'assurer de l'absence d'obstacle absolu à une telle délivrance.

Lorsque la demande d'habilitation concerne un officier de police judiciaire muté en raison de manquements professionnels ou d'une mise en cause pour une infraction pénale, les procureurs généraux du nouveau lieu d'affectation font preuve d'une particulière vigilance. Ainsi, avant toute habilitation, l'officier de police judiciaire est le plus souvent convoqué. Il est parfois soumis à une période d'observation.

Les refus d'habilitation demeurent exceptionnels.

³ Cette pratique, non conforme à la lettre de l'article 16 du code de procédure pénale et porteuse de risque juridique, a justifié l'engagement par la direction des affaires criminelles et des grâces d'une action en faveur d'une fluidification du processus d'établissement, de signature et de publication des arrêtés interministériels portant qualification d'officier de police judiciaire afin de répondre à la problématique.

L'activité liée à l'habilitation des officiers de police judiciaire est particulièrement soutenue lors des périodes de mutations, lors de la parution au *Journal Officiel* des noms des lauréats de l'examen, lors du renouvellement annuel des personnes ressources des groupes d'intervention régionaux et dans le cadre de l'habilitation temporaire des renforts dépêchés en vue d'événements ponctuels ou saisonniers.

Par ailleurs, la plus grande mobilité des militaires de la gendarmerie et la pratique des cellules d'enquêtes temporaires au niveau départemental ou régional impliquent souvent une plus forte activité des parquets généraux.

Plusieurs parquets utilisent une adresse de messagerie électronique dédiée au traitement des questions relatives aux officiers de police judiciaire, afin de faciliter la circulation de l'information.

Une fois établi, l'arrêté d'habilitation est transmis, le plus souvent par voie dématérialisée, à l'autorité à l'origine de la demande ainsi qu'au procureur de la République du lieu d'affectation de l'officier de police judiciaire.

Les procureurs généraux considèrent que la charge de travail induite par l'activité d'habilitation est importante pour le magistrat et le(s) fonctionnaire(s) qui l'assiste(nt) dans cette tâche, de sorte qu'ils se montrent majoritairement favorables au principe d'une habilitation unique délivrée par le procureur général du premier lieu d'exercice de l'officier de police judiciaire.

Néanmoins, plusieurs d'entre eux y voient un risque d'affaiblissement des moyens de surveillance de la police judiciaire.

La notation des officiers de police judiciaire

La proposition de notation par le procureur de la République

- Le processus de consultation

Les propositions de notation sont le plus souvent établies par le procureur de la République en personne, ou dans les juridictions de grande taille par un procureur adjoint.

La consultation des chefs de service ou d'unité dont dépendent les officiers de police judiciaire est quasiment systématique.

Le procureur de la République de Blois a demandé que lui soit fourni un trombinoscope, par unités, de l'ensemble des officiers de police judiciaire du département afin de faciliter le recueil d'éléments d'information fiables sur les uns et les autres.

Elle intervient en amont ou en aval de la consultation des membres du parquet amenés à connaître au quotidien de l'activité des officiers de police judiciaire du ressort.

Les procureurs de la République d'Amiens, Beauvais, Saint-Quentin, Lisieux, Lille, Carpentras, Paris, Valenciennes, Niort, Saint-Malo, Castres et Montauban proposent à leurs collaborateurs de déposer selon diverses modalités des avis, observations,

extraits de procédure afin de souligner et illustrer les qualités ou les insuffisances d'un officier de police judiciaire dans le cadre de procédures particulières.

Si les procureurs de la République, comme les procureurs généraux, satisfont à l'obligation édictée à l'article D. 45 du code de procédure pénale de consulter les magistrats du siège exerçant des fonctions pénales, tous regrettent leur faible participation.

À l'inverse, un certain nombre de procureurs s'estiment injustement privés de la possibilité de formuler un avis à l'égard des officiers de police judiciaire affectés dans un service dont le siège est implanté sur le ressort d'un autre parquet alors qu'ils interviennent régulièrement sur leur ressort en raison de leur compétence territoriale étendue.

Le procureur général de Chambéry signale que les trois procureurs de Haute-Savoie et les deux procureurs de Savoie se concertent afin d'établir la notation des officiers de police judiciaire exerçant des missions dans des services à compétence régionale (section de recherches, antenne de police judiciaire).

Le procureur général de Rouen indique que les procureurs de la République de son ressort se concertent également s'agissant de la notation du directeur du service régional de police judiciaire, du chef de la section de recherches et de leurs adjoints respectifs.

- Les critères d'appréciation

Nombre de procureurs de la République soulignent la difficulté à établir une proposition d'évaluation différente de celle suggérée par les supérieurs hiérarchiques des personnels évalués.

Exception faite de ceux qui méritent une valorisation exceptionnelle ou au contraire une dégradation, le principe d'une progression linéaire de leur notation semble acquis.

Certains procureurs de la République préconisent que soit engagée une réflexion sur la révision de la grille d'évaluation des officiers de police judiciaire. L'un d'eux remarque ainsi que certains critères d'appréciation visés à l'article D. 45-1 du code de procédure pénale peuvent recouvrir des notions difficiles à distinguer (« *degré de confiance accordé* », « *relations professionnelles avec l'autorité judiciaire* », « *capacité de conduire des investigations* », « *qualité des constatations et investigations techniques* ») alors qu'ils doivent faire l'objet de développements séparés.

Un procureur de la République relève le caractère artificiel de la notation, en leur qualité d'officier de police judiciaire, des chefs de service et d'unité (commandants de compagnie, commissaires chefs de circonscription de sécurité publique) alors qu'ils n'exercent pas effectivement les prérogatives attachées à cette qualité.

La notation par le parquet général

La notation des officiers de police judiciaire est notamment l'occasion pour les parquets généraux de s'assurer de la bonne tenue des dossiers des officiers de police judiciaire et de vérifier la concordance entre les fonctions exercées au moment de l'évaluation et le dernier arrêté d'habilitation.

Compte tenu de leur absence de contact direct avec les officiers de police judiciaire à évaluer, l'ensemble des procureurs généraux se fie aux propositions de notation établies par les procureurs de la République, mieux placés pour porter une appréciation sur des fonctionnaires et militaires avec lesquels le parquet entretient des relations quotidiennes.

Un parquet général s'étonne de la quantité de propositions de notation réduites à une formule-type « *n'exerce aucune activité de police judiciaire, ne peut être évalué* ». En effet, si ces appréciations paraissent adaptées pour des officiers de police judiciaire affectés dans des services tels que les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie, les compagnies républicaines de sécurité, voire les états-majors, elles posent question quand les fonctionnaires et militaires sont affectés dans un service actif de police judiciaire. La pertinence du maintien de leurs habilitations pourrait en effet être discutée.

Les recours des officiers de police judiciaire contre leurs notations demeurent rares.

Un certain nombre de procureurs de la République font valoir qu'ils ne peuvent pas matériellement traiter cette mission avec toute l'attention voulue.

Beaucoup regrettent par ailleurs l'absence d'incidence réelle de la notation des officiers de police judiciaire sur le déroulement de leur carrière.

L'essentiel des procureurs de la République et procureurs généraux appellent de leurs vœux une adaptation du logiciel Esabora-OPJ pour qu'il devienne une base nationale permettant le suivi, la surveillance, le contrôle et la notation des officiers de police judiciaire.

La périodicité actuelle de la notation apparaît satisfaisante en ce qu'elle permet une observation sur deux ans des qualités des officiers de police judiciaire évalués.

Plusieurs procureurs de la République et procureurs généraux proposent une refonte du système consistant à confier l'établissement des propositions de notation à l'autorité hiérarchique des officiers de police judiciaire, le procureur de la République devenant l'autorité de notation et le procureur général, l'autorité de recours. Le procureur général pourrait en outre conserver ses prérogatives en matière d'évaluation s'agissant des officiers de police judiciaire à compétence régionale (direction interrégionale de la police judiciaire, police judiciaire, section de recherches), des directeurs départementaux de sécurité publique et des commandants de groupement, eu égard à la position de ces derniers dans la chaîne hiérarchique.

D'autres sont favorables à la suppression pure et simple du dispositif de notation de sorte que l'intervention de l'institution judiciaire se limiterait à des gratifications et au signalement de manquements.

Par ailleurs, un procureur s'interroge sur l'opportunité d'étendre le dispositif de notation aux fonctionnaires exerçant certaines fonctions de police judiciaire.

La discipline des officiers de police judiciaire

Les affaires mettant en cause les forces de sécurité intérieure relèvent traditionnellement du contentieux réservé du procureur de la République ou d'un magistrat référent.

Si une infraction pénale est caractérisée à l'encontre d'un enquêteur, elle fait l'objet de poursuites systématiques sans préjudice de demandes parallèles au procureur général de suspension ou de retrait de l'habilitation du mis en cause.

Le choix n'est fait qu'assez rarement de solliciter du parquet général le dépaysement de l'affaire dans un autre parquet.

La saisine des services d'enquête

Les procureurs de la République sollicitent *a minima* les explications de la hiérarchie de l'enquêteur concerné.

Lorsque l'ouverture d'une enquête se justifie, le principe demeure celui de la saisine d'un service d'enquête relevant de la même force que celui dont est originaire le fonctionnaire ou le militaire en cause.

Pour les fonctionnaires de police, il est le plus souvent recouru au cabinet d'audit et de discipline des directions départementales de sécurité publique ou à la sûreté départementale. Lorsque le ressort ne bénéficie pas de l'implantation de tels services, un autre commissariat du ressort est saisi des investigations. Lorsque les faits sont d'importance moyenne, la plupart des parquets confie les enquêtes à des services de police judiciaire spécialisés tels que les services régionaux de police judiciaire ou les directions interrégionales de la police judiciaire.

Les faits mettant en cause des militaires de la gendarmerie font l'objet d'investigations confiées, selon leur gravité, soit à une brigade de recherches relevant d'une compagnie différente de celle où le gendarme exerce ses fonctions, soit à la section de recherches.

Les faits d'une particulière gravité ou complexité donnent lieu à la saisine de l'inspection générale de la police nationale ou de l'inspection générale de la gendarmerie nationale.

L'articulation des poursuites disciplinaires administratives et judiciaires et des poursuites pénales

- La transmission d'informations

Si les procureurs de la République louent généralement la qualité de leurs relations avec les autorités hiérarchiques de la police et de la gendarmerie dans le cadre du signalement de comportements répréhensibles de leurs subordonnés, tel n'est pas toujours le cas lorsqu'il s'agit de connaître les suites disciplinaires réservées par l'autorité administrative. Sur ce point, une amélioration de la circulation de l'information est unanimement demandée.

L'application des dispositions de l'article 11-2 du code de procédure pénale ne pose pas de difficulté particulière. Cependant, un procureur souhaiterait que soit clarifiée la teneur des informations susceptibles d'être transmises par l'autorité judiciaire à la hiérarchie de l'officier de police judiciaire mis en cause dès l'ouverture de l'enquête pénale et surtout, celles pouvant être officiellement utilisées par l'autorité disciplinaire.

La très grande majorité des procureurs déclare signaler au parquet général tout fait significatif impliquant un officier de police judiciaire.

- Le moment de l'engagement des poursuites disciplinaires

Un procureur de la République fait état de la vigilance et de la réactivité de la hiérarchie gendarmerie et police de sorte que des mesures administratives ou disciplinaires sont prises très rapidement.

Un autre constate que lorsqu'une procédure pénale est ouverte, la procédure disciplinaire est parfois suspendue et l'officier de police judiciaire maintenu dans ses fonctions.

L'engagement de poursuites disciplinaires par le procureur général nécessite souvent de disposer de pièces extraites de la procédure pénale. Dès lors, le moment pour engager les poursuites disciplinaires doit être déterminé avec vigilance afin de ne pas nuire au déroulement de la procédure pénale en cours en permettant un accès contradictoire au dossier.

Sur ce thème, les doctrines des procureurs généraux sont diverses.

Ainsi, un procureur général indique attendre de connaître les suites disciplinaires administratives afin d'adapter la sanction prononcée, tandis qu'un autre parquet général engage immédiatement des poursuites disciplinaires contre l'officier de police judiciaire si les faits rendent impossible la poursuite de son activité dans le domaine judiciaire. Il est parfois privilégié de n'intervenir qu'après la clôture de l'enquête préliminaire.

D'autres estiment qu'une mise en examen est suffisante pour que l'officier de police judiciaire soit convoqué aux fins de suspension ou de retrait d'habilitation.

Certains parquets généraux ont pu s'interroger sur le critère de compétence territoriale à retenir pour déterminer qui devait diligenter la procédure de suspension ou de retrait d'habilitation lorsque le comportement fautif avait été commis sur un autre ressort⁴.

- L'opportunité des poursuites disciplinaires

La primauté est souvent laissée à l'administratif pour sanctionner l'insuffisance professionnelle. Néanmoins, lorsque cette insuffisance a pu conduire à l'annulation de procédures ou à leur classement en raison de la prescription, une poursuite disciplinaire affectant l'habilitation d'officier de police judiciaire est envisagée par les parquets généraux.

Un autre critère d'appréciation est susceptible d'être pris en considération : l'inscription d'une condamnation au bulletin n°2 du casier judiciaire.

Un parquet général suggère d'ériger l'interdiction professionnelle prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire et le placement sous écrou en causes de caducité de l'habilitation d'officier de police judiciaire.

- Le prononcé des sanctions disciplinaires

Les mesures de suspension ou de retrait d'habilitation sont dissociées d'éventuelles condamnations pénales en ce qu'elles sont d'essence différente.

⁴ La direction des affaires criminelles et des grâces a apporté une réponse à cette question dans la FAQ ([question n° 1557](#)) : le procureur général de l'actuel lieu d'exercice des fonctions semble plus légitime à retenir sa compétence que celui de l'ancien lieu d'exercice des fonctions de l'officier de police judiciaire où ont été commis des faits délictueux ou manquements professionnels.

Si un procureur général regrette l'insuffisance de l'éventail des sanctions à sa disposition comparé à celui offert à la chambre de l'instruction, notamment en cas de comportement ne justifiant pas de conséquence immédiate au plan de l'habilitation d'officier de police judiciaire, un autre précise qu'en pareille circonstance, il est demandé aux procureurs de la République du ressort de conserver une trace de l'incident afin de le prendre en compte à l'occasion de sa notation.

Les procureurs généraux de Dijon, Douai et Lyon indiquent que, pour donner suite à certains comportements de faible gravité, ils se contentent d'adresser à l'officier de police judiciaire concerné un avertissement contradictoire, et ce en dépit de l'absence de prévision légale ou réglementaire en ce sens.

Un procureur général regrette par ailleurs l'absence de publication des décisions de la commission chargée d'examiner les recours des officiers de police judiciaire prévue par l'article 16-2 du code de procédure pénale alors que sa jurisprudence pourrait constituer une aide utile à l'harmonisation au niveau national.

Il apparaît toutefois que les décisions de suspension et de retrait d'habilitation font l'objet de très peu de recours contentieux.

- La procédure de suspension en urgence

Il n'est recouru que très exceptionnellement à la procédure d'urgence de suspension des fonctions de police judiciaire.

Les principales raisons expliquant ce faible recours sont soit factuelles (la gravité des faits a déjà justifié une intervention de la hiérarchie de l'officier de police judiciaire) soit juridiques (le délai de suspension d'un mois est trop bref pour permettre une mise en état complète du dossier au fond).

En outre, un procureur de la République considère qu'il serait opportun de disposer d'un pouvoir de suspension en urgence en cas de manquement grave.

De façon générale, il est constaté que les mesures de suspension ou de retrait d'habilitation sont privilégiées à la saisine de la chambre de l'instruction.

- L'effectivité des sanctions disciplinaires

Si un procureur général constate que les sanctions disciplinaires prononcées par ses soins, sont très souvent suivies de mesures complémentaires ordonnées par l'autorité hiérarchique au plan de la carrière de l'officier de police judiciaire, d'autres observent que la pénurie d'officiers de police judiciaire et la pression syndicale peuvent générer soit une certaine frilosité (intervention pour solliciter la clémence, primauté accordée au départ volontaire ou à la retraite...) soit des méthodes de contournement (maintien en exercice en qualité d'agent de police judiciaire, actant sous le contrôle d'un officier de police judiciaire).

Les prestations de serment

Aucune difficulté particulière n'est signalée, exceptée la hausse ponctuelle du nombre de personnes à assermenter en raison, par exemple, de l'augmentation du nombre de réservistes de la gendarmerie

Dès lors, la pratique de réquisitions écrites du ministère public sans représentation à l'audience, tend à se développer⁵.

Un procureur propose l'instauration d'une prestation de serment spécifique aux officiers de police judiciaire afin de valoriser davantage cette fonction et d'en marquer l'importance fondamentale, notamment pour la protection des libertés individuelles.

Le procureur de la République de Libourne organise avec le commandant du groupement de gendarmerie de la Gironde une cérémonie de remise des insignes d'officier de police judiciaire aux militaires du ressort ayant réussi cet examen. Cette cérémonie, tenue au palais, est l'occasion pour le chef de parquet de rappeler les obligations attachées aux fonctions d'officier de police judiciaire.

La direction de la police judiciaire

La direction d'enquête est naturellement exercée dans chaque parquet par le traitement en temps réel des procédures mais également au moyen des bureaux des enquêtes et aussi à l'occasion de déplacements sur site.

Outre cet exercice quotidien de la direction de la police judiciaire, tous les procureurs de la République organisent, à une fréquence variable (d'hebdomadaire à semestrielle), des réunions avec les chefs des services d'enquête de leur ressort, mais également des services à compétence régionale à qui ils confient des investigations. Ces réunions sont l'occasion d'évoquer les évolutions normatives et jurisprudentielles récentes, les instructions de politique pénale en vigueur ou à venir, l'actualité de la délinquance, les éventuels dysfonctionnements constatés et, le cas échéant, de passer en revue les affaires significatives. Elles sont de plus en plus souvent complétées par des réunions organisées à l'intention des seuls enquêteurs soit au palais de justice soit sur site, à l'occasion de la visite dans un service.

Dans un souci d'harmonisation, les procureurs de la République des Sables-d'Olonne et de la Roche-sur-Yon ont tenu une réunion d'action publique commune avec les services d'enquêtes dépendant de leurs deux parquets.

Par ailleurs, afin de se prémunir contre les risques de prescription ou de délaissement de procédures et de connaître la situation d'engorgement des services d'enquête de leur ressort, plusieurs procureurs ont mis en place un contrôle périodique du portefeuille des affaires en cours depuis plus de six mois. Toutefois, il arrive que certains services, particulièrement dans la sécurité publique, ne soient pas en capacité de fournir un tel état des procédures. Plusieurs parquets généraux procèdent de la même façon à l'égard des services d'enquête à compétence régionale.

Plusieurs procureurs déplorent qu'en dépit de la consécration législative de leur rôle de directeur de la police judiciaire, ils se heurtent fréquemment à des contestations portant sur le principe de la saisine d'un service ou sur la réalisation d'un acte d'enquête.

⁵ Cf. la réponse à la [question n°1460 de la FAQ DACG](#).

8.L'application de la circulaire du 4 août 2016 relative à l'information par l'autorité judiciaire de l'administration en cas de mise en cause d'un de ses agents

> Contexte

Suite à l'adoption de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, une circulaire de présentation a été diffusée le 4 août 2016. Si l'objectif de protection des mineurs est un axe majeur de la loi, cette question concerne plus généralement l'information par le ministère public de toute autorité administrative, notamment lorsque l'infraction est susceptible d'avoir été commise dans le cadre des fonctions de l'agent ou d'avoir des incidences sur elle.

> Synthèse des rapports

Les parquets généraux et parquets ont majoritairement veillé à une mise en œuvre effective de l'information obligatoire et facultative par l'organisation de réunions avec les représentants d'administrations susceptibles d'être concernées (le rectorat notamment), la diffusion d'instructions ou de notes, la désignation de magistrats référents et la mise en place d'outils (fiches-reflexes, mémentos...) à destination des magistrats, des greffiers et des officiers de police judiciaire.

Domaine d'application du régime facultatif

Les situations relevant du régime facultatif d'information font l'objet d'une appréciation au cas par cas. Si les parquets n'ont majoritairement pas défini de doctrine d'emploi, l'information est souvent délivrée dans l'hypothèse où l'agent a commis les faits à l'occasion de sa profession ou encore lorsque les faits (crimes, infractions sexuelles, violences, délits routiers avec usage d'alcool ou de stupéfiants...), bien que commis hors du cadre professionnel, apparaissent incompatibles avec les fonctions exercées (militaire, policier, agent pénitentiaire, agent préfectoral, enseignant, agent des collectivités territoriales, conducteur de bus, médecin...).

Information délivrée et circuit de l'information

L'organisation des parquets dans le circuit de l'information est très variable et hétérogène. L'information est adressée, selon le stade de la procédure, par les magistrats du parquet des mineurs, de l'exécution des peines ou encore par le greffe correctionnel, sans que cette mission ne soit confiée clairement et de manière institutionnalisée aux différents services. La mise en œuvre de ces dispositions légales dépend alors souvent du niveau de vigilance de chacun et conduit les procureurs à constater de nombreux oublis en matière d'information facultative.

La transmission d'avis est majoritairement effectuée par voie dématérialisée, depuis et en direction de boîtes structurelles dédiées. Dans certaines juridictions, un greffier assistant du magistrat ou un assistant de justice prépare les avis qui sont soumis au magistrat référent. La validation du principe de l'information revient généralement à un procureur adjoint ou au procureur lui-même. Le suivi des avis est parfois doublé d'un suivi administratif assuré par le secrétariat du procureur via le logiciel Esabora.

Difficultés rencontrées

Les observations des parquets s'agissant des difficultés rencontrées convergent à plusieurs égards.

Ils soulignent, tout d'abord, que l'identification de l'administration ou de la collectivité employant les personnes poursuivies demeure souvent complexe compte tenu de la diversité des régimes et de l'évolution de la situation professionnelle du mis en cause.

Les rapports relèvent, par ailleurs, la lourdeur liée au suivi des dossiers et le risque d'oubli tant dans l'information initiale que dans le suivi d'une information préalablement transmise. Bien que les juridictions saluent la nouvelle fonctionnalité permettant l'édition automatique des avis obligatoires et la création d'un système spécifique d'alerte et de mentions sur Cassiopée, ils indiquent que la prise en compte de l'obligation ou de la possibilité de procéder à un signalement repose encore très largement sur la seule vigilance du magistrat ou de l'agent en charge de la saisine sur le logiciel. Certaines juridictions proposent, afin d'alléger cette charge, de centraliser cette information au sein d'un service national qui pourrait être rattaché au casier judiciaire et qui serait chargé d'informer la bonne administration et d'effectuer les rappels aux juridictions afin d'obtenir les jugements.

Enfin, plusieurs procureurs regrettent que, dans des cas graves, urgents ou répétés mettant en péril la sécurité de mineurs, la loi ne leur permette plus de délivrer cette information au stade de l'enquête ou d'alternatives aux poursuites alors même que certaines administrations ont connaissance de l'enquête en cours via le traitement d'antécédents judiciaires ou les médias, et sont amenées à solliciter les procureurs à ces sujets.

Opportunités d'extension

S'agissant de l'opportunité d'étendre le régime obligatoire et le régime facultatif d'information à d'autres personnes morales non visées par le code de procédure pénale, les parquets soulignent majoritairement la lourdeur actuelle du dispositif, et la charge induite par l'obligation d'information dont ils craignent qu'elle engage leur responsabilité en cas d'oubli si des extensions étaient envisagées.

Toutefois, certains proposent d'étendre l'obligation d'information pour les personnes en contact avec les mineurs sans être employées par la personne morale concernée (hypothèses du salarié de restauration privée travaillant au sein d'un établissement scolaire, du conjoint de l'assistante maternelle) ou encore aux sociétés privées de sécurité.

Les demandes d'information émanant de personnes morales non visées par le dispositif issu de la loi du 14 avril 2016

Des réunions ont été organisées sur certains ressorts et des conventions parfois signées entre les procureurs de la République et les instances diocésaines. Des signalements ont été ponctuellement effectués par ces dernières, les demandes de communication ont quant à elles porté sur des affaires jugées ou encore des affaires parfois prescrites ou éteintes par le décès du mis en cause.

Les demandes de communication de pièces de procédures adressées au ministère public par des personnes morales autres que celles mentionnées à l'article 11-2 du code de procédure pénale sont généralement le fait de compagnies d'assurances dans le cadre d'enquêtes décès. Les réponses sont adressées par les parquets sur le fondement de l'article R. 156 du code de procédure pénale et ne revêtent pas de formalisme particulier.

9. La médiation pénale

> Contexte

La médiation pénale reste très peu utilisée par les parquets ; elle représente environ 2 % des alternatives aux poursuites ces deux dernières années.

Par ailleurs, la loi n° 2014-873 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a apporté des restrictions au prononcé de cette mesure alternative aux poursuites dans le domaine des violences conjugales.

Actions de la DACG

La direction des affaires criminelles et des grâces a diffusé un « Référentiel des mesures alternatives aux poursuites », avec la circulaire du 12 mai 2017, dans le but d'actualiser la doctrine d'emploi des mesures alternatives et d'harmoniser les pratiques des juridictions. Une fiche de ce référentiel est consacrée à la médiation pénale.

> Synthèse des rapports

Les médiateurs

La majorité des parquets privilégie les associations de médiation, dont les procureurs apprécient souvent le professionnalisme de leurs membres et l'approche pluridisciplinaire qu'elles peuvent mener lorsqu'elles disposent d'un psychologue. Ces associations sont d'ailleurs des partenaires en contact constant avec les parquets, étant souvent également en charge de l'aide aux victimes ou du contrôle judiciaire. Plusieurs parquets ont recours à des associations de médiation spécialisées dans le contentieux familial auxquelles sont confiés les dossiers d'abandon de famille et de non représentation d'enfant.

Plusieurs parquets font appel à la fois à des délégués du procureur habilités en qualité de médiateurs et à des associations de médiation. Dans un grand nombre de cas, les affaires de faible gravité sont confiées aux délégués du procureur (notamment les violences légères ou les dégradations entre voisins), tandis que les associations de médiation sont chargées de dossiers plus complexes. Certains procureurs préfèrent cependant saisir des délégués du procureur spécialisés pour ce type de dossiers, notamment en matière d'infractions à l'urbanisme.

Rares sont les parquets qui ne confient les mesures de médiation qu'à des personnes physiques, souvent des délégués du procureur, habilités en qualité de médiateur. Dans ce cas, il s'agit souvent d'une solution par défaut due à l'absence d'association sur le ressort.

De façon générale, les parquets soulignent l'importance de la formation des médiateurs, gage de réussite des mesures qui leur sont confiées.

Les contentieux concernés

La médiation pénale est utilisée comme alternative aux poursuites pour traiter un contentieux très large. Les domaines de prédilection de cette mesure sont les conflits de voisinage ou le

contentieux familial. La médiation a alors pour but d'apaiser une situation conflictuelle entre personnes destinées à se revoir. À ce titre, les infractions de non représentation d'enfant ou d'abandon de famille sont largement orientées vers cette mesure. Dans ces contentieux, quelques parquets y ont recours dès le dépôt de plainte, avant même l'audition du mis en cause, sous réserve de la production de documents essentiels à la caractérisation de l'infraction.

Des atteintes aux personnes ou aux biens de faible gravité peuvent trouver une réponse pénale grâce à la médiation : violences légères, menaces, appels téléphoniques malveillants, tapage, injures, vols, recels, petites escroqueries, dégradations.

Certains parquets ont recours à la médiation en matière de blessures involontaires par conducteur sans circonstance aggravante ou pour des délits de fuite. Cette orientation a principalement pour objet d'assurer l'indemnisation complète du préjudice de la victime.

Plusieurs parquets particulièrement concernés par des infractions en matière d'urbanisme ou d'environnement utilisent la médiation dans ces domaines. Il s'agit alors de s'assurer de la régularisation de la situation en faisant office d'intermédiaire entre les administrations concernées et le mis en cause. Plusieurs procureurs soulignent que cette réponse pénale permet bien souvent d'aboutir à une remise en état ou à une régularisation administrative dans des délais beaucoup moins longs que l'exercice de poursuites devant le tribunal correctionnel. La spécialisation du médiateur dans ce type de contentieux est là encore essentielle.

D'autres contentieux techniques (lutte contre l'habitat indigne, droit pénal de la consommation, fraudes aux prestations sociales, droit pénal du travail) peuvent être concernés à la marge par cette mesure.

Enfin, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité entre les femmes et les hommes, le positionnement des parquets s'agissant du recours à la médiation pénale en matière de violences conjugales est contrasté. Si de nombreux procureurs prohibent désormais totalement le recours à cette alternative aux poursuites pour ce type d'infractions, d'autres déclarent saisir un médiateur pour les violences les plus légères entre conjoints ou ex-conjoints, notamment lorsqu'il s'agit de faits isolés ne témoignant pas d'une emprise de l'auteur sur la victime, ou lorsque les faits ont été commis dans un contexte de séparation.

Les difficultés rencontrées

Si certains parquets se montrent enthousiastes face à la médiation qui constitue une réponse importante dans leur panel d'alternatives aux poursuites, la plupart d'entre eux reste néanmoins sceptique sur l'efficacité de cette mesure.

Les principaux griefs portent sur la longueur de sa mise en œuvre, la faiblesse de son taux de réussite et les conséquences en termes d'action publique. L'échec d'une médiation pénale contraint certains parquets à engager des poursuites devant le tribunal correctionnel alors même que le trouble à l'ordre public est modéré et que les faits sont anciens.

Le recours à un classement sans suite pour inopportunité, s'il intervient fréquemment en cas de carence de la victime ou si les prétentions de cette dernière sont démesurées et contribuent ainsi à l'échec de la mesure, se révèle parfois délicat lorsque le parquet a orienté un dossier en médiation, pouvant laisser croire au plaignant que l'auteur serait poursuivi en cas d'échec.

Le coût de la mesure par rapport aux autres alternatives aux poursuites contribue également à sa désaffection.

Ces griefs concourent à limiter les orientations vers une médiation pénale, plusieurs parquets les réservant aux dossiers dans lesquelles il existe de réelles chances que cette mesure aboutisse, après une analyse fine dans le cadre de la permanence.

Plusieurs procureurs sont donc relativement pessimistes sur l'avenir de cette mesure, certains se demandant même si elle ne mériterait pas de disparaître du champ pénal au profit de mesures moins coûteuses qui présenteraient l'avantage de ne pas lier le parquet en cas d'échec : médiations sociales, recours à un conciliateur de justice, mesures de justice restaurative.

À Chaumont, le procureur de la République a signé avec les bailleurs sociaux un protocole de mise en œuvre d'une médiation pénale simplifiée : il s'agit d'apporter une réponse rapide aux incivilités relevées par les agents des bailleurs sociaux (nuisances sonores, dégradations légères, occupation de hall d'immeuble, dépôt d'ordures...) lorsque l'auteur reconnaît les faits. Après transmission d'une fiche de signalement par les bailleurs au parquet par voie dématérialisée, le parquet saisit directement une association de médiation, financée grâce au fonds interministériel de prévention de la délinquance. La mesure de médiation est organisée dans le mois de la saisine. Ce dispositif a pour avantage d'assurer une réponse rapide à des faits de délinquance du quotidien et de décharger les services d'enquête de dossiers chronophages sur des faits de faible gravité. Le taux de réussite est estimé à 70 %.

10. La lutte contre le trafic de produits dopants

> Contexte

La lutte contre le dopage et le trafic de produits dopants constitue une priorité de l'action gouvernementale. Si le dopage est traditionnellement associé au sport de haut niveau, la réalité démontre que le monde amateur recourt également très largement aux substances et procédés dopants, tout comme des individus en dehors de la pratique effective de tout sport à seules visées esthétiques. Outre les questions éthiques qu'il soulève dans le monde du sport, l'usage croissant de ces produits, dont la composition et les modes d'administration sont en perpétuelle évolution, s'accompagne d'importantes problématiques sanitaires et d'ordre public.

Les commissions régionales de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes, instituées par le décret n° 2013-557 du 26 juin 2013 et mentionnées aux articles D. 232-99 à D. 232-103 du code du sport, sont coprésidées par le préfet de région et par le procureur général près la cour d'appel du chef-lieu de région, ou tout procureur de la République territorialement compétent désigné par lui. Elles ont pour mission d'animer et de coordonner l'action des services déconcentrés de l'État dans ce domaine en facilitant et systématisant entre eux la transmission d'informations.

Selon l'instruction du 20 mai 2014, le conseiller interrégional antidopage assure l'animation et le suivi des commissions régionales de lutte contre le trafic de substances et méthodes dopantes, ainsi que l'organisation des contrôles antidopage diligentés par l'Agence française de lutte contre le dopage, conformément à la convention-cadre nationale du 3 juin 2010. Depuis la réforme territoriale du 1^{er} janvier 2016, toutes les régions sont dotées d'un conseiller interrégional antidopage.

Par ailleurs, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a élargi la compétence des pôles de santé publique aux infractions prévues par le code du sport, qui peuvent désormais être saisis de dossiers concernant des réseaux de dopage dans le milieu sportif.

Actions de la DACG

La dépêche de la direction affaires criminelles et des grâces en date du 16 février 2015 a rappelé qu'une coopération interinstitutionnelle était nécessaire et primordiale en cette matière, et que le dispositif régional dédié à ces problématiques avait été rénové de manière à renforcer les échanges d'informations et de bonnes pratiques en vue de mieux prévenir le phénomène et de cibler les contrôles.

> Synthèse des rapports

Les modalités de la coordination de la lutte contre le dopage

Des échanges fructueux entre les acteurs

S'agissant de la prévention et de la lutte contre le trafic de produits dopants, la commission régionale est coprésidée par le préfet de région et le procureur général du chef-lieu de région

en application des articles D. 232-99 à D. 232-103 du code du sport. Elle se réunit selon un rythme biannuel. Elle est composée de directeurs régionaux d'administrations spécialisées, membres de droit (administration de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, administration des douanes, administration des finances publiques, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, des agences régionales de santé, du directeur régional de la police judiciaire, du commandant de région de la gendarmerie, du représentant du président de l'Agence française de lutte contre le dopage, et du représentant du directeur de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique).

Dans leurs rapports annuels, la plupart des parquets et parquets généraux souligne l'importance de l'apport du conseiller interrégional antidopage (CIRAD) qui, par la liaison qu'il assure entre les réunions annuelles des parquets et des organes de la lutte antidopage sur tout le ressort de la région, a permis une animation efficace et opérationnelle du réseau.

Depuis son installation, cette commission permet :

- aux différents acteurs intervenant sur cette problématique de s'identifier et d'échanger des informations, induisant ainsi une coopération plus fluide ;
- d'organiser des actions de formation à destination des magistrats, enquêteurs (douanes, police nationale, gendarmerie) et des autres membres de la commission ;
- de systématiser l'information du conseiller interrégional antidopage en cas de découverte de produits dopants par les services de police, de gendarmerie ou de douanes ;
- de cibler des actions à mener et d'organiser en amont des groupes de travail.

Les réunions de la commission sont ainsi l'occasion de faire un point sur les évolutions du droit applicable et des techniques de dopage, sur l'activité des différents services et structures participant à la commission et appelés à intervenir dans la lutte contre le dopage, et sur les opérations menées sur le terrain, et de déterminer les nouvelles cibles ou les domaines dans lesquels des opérations de contrôles paraissent justifiées.

Les parquets généraux font observer que la lutte contre le dopage se situe au carrefour des problématiques de santé et de protection sociale, et que son efficacité est liée à l'effort de coordination des services spécialisés et à l'articulation des champs administratif et judiciaire. Elle peut s'illustrer également par l'existence de dossiers de délinquance organisée.

Les parquets mettent en avant le soutien technique précieux du conseiller interrégional antidopage pour des enquêteurs ayant une moindre connaissance des produits dopants que des stupéfiants classiques, découvrant les us et coutumes du sport amateur et des consommateurs de produits dopants.

La coopération interinstitutionnelle apparaît donc en l'état tout à fait satisfaisante même si le faible nombre d'affaires ne permet qu'une évaluation ponctuelle de son fonctionnement.

La participation des conseillers interrégionaux antidopage aux comités départementaux de lutte anti-fraude

En l'absence de déclinaison locale de la commission régionale, de nombreux parquets sont d'avis d'appuyer le dispositif de lutte contre le dopage sur les comités départementaux de lutte anti-fraude (CODAF), déjà existants. Ainsi, le conseiller interrégional antidopage pourrait être associé à au moins certaines des réunions de ces comités. Ce recours à la logistique des

CODAF est déjà une réalité dans plusieurs ressorts afin de croiser et d'intensifier la collaboration interservices et de faciliter le partage d'informations.

Les CODAF sont placés sous la coprésidence des préfets de département et des procureurs de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu de département. En application de l'article 9 du décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude, ils peuvent en effet convier et entendre les personnalités et représentants de services, d'organismes ou de collectivités ayant une action en matière de lutte contre la fraude dans le département.

Ainsi que l'indiquent plusieurs procureurs de la République, l'intervention du conseiller interrégional dans une réunion du CODAF permet de lancer les bases d'actions coordonnées de contrôle avec les services membres du comité et l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), dans des salles de remise en forme ou des lieux de vente de compléments alimentaires énergisants par exemple.

En effet, si des opérations communes CODAF-AFLD peuvent être diligentées à l'occasion de rencontres sportives déclarées ou clandestines, ou de contrôle de salles de sports, il apparaît également opportun de pouvoir détecter d'éventuels trafics de produits dopants à partir d'une photographie générale de quantités et lieux de consommation de certains produits détournés, la caisse primaire d'assurance maladie et le CODAF ayant ainsi tout intérêt à partager des informations sur une liste de substances connues pour être détournées à des fins de dopage.

Ainsi, à l'occasion de contrôles réalisés par les directions départementales de la protection des populations en matière de compléments alimentaires, des constatations sont effectuées chez certains professionnels issus du milieu du culturisme (et par extension *fitness*, préparation physique générale, sports de combat) implantés dans les départements.

Cette thématique est abordée dans le cadre du CODAF restreint Nord-Isère, coprésidé par les parquets de Vienne et de Bourgoin-Jallieu, à l'occasion du ciblage d'opérations coordonnées au sein des salles de sport. Sur ce plan, l'administration des douanes et le service national de douane judiciaire ont témoigné de leur volontarisme pour développer des actions en lien avec la lutte contre les produits dopants.

De même, une initiative prise dans le département d'Ille-et-Vilaine a conduit à intégrer la problématique du dopage dans le cadre d'actions coordonnées conduites au titre du CODAF. En effet, il est apparu que certaines disciplines de sports de combat pouvaient ne pas respecter la législation en vigueur, notamment celle relative à la qualification des entraîneurs, à la réglementation du travail mais également aux produits dopants. À l'issue d'une réunion du comité opérationnel du CODAF 35, il a été décidé de conduire une opération de contrôle dans cinq salles de sport de l'agglomération rennaise associant les services de la DDSCP, la DRJSCS, la DGDDI, l'URACTI⁶ et l'URSAFF. Si aucune infraction relative au dopage n'a été relevée, l'opération a permis cependant de mettre en exergue de nombreuses anomalies concernant la sécurité et l'encadrement de ces activités sportives à risque.

Les principaux modes opératoires et leurs évolutions

Les réunions plénières de la commission régionale de lutte contre le trafic de substances et méthodes dopantes sont l'occasion de faire un point d'ensemble sur les actions menées et les

⁶ Unités de contrôle de travail illégal de la DIRECCTE

actions futures, et de dresser un état des lieux des différents trafics dont la montée en puissance a été soulignée à la fin de l'année 2017.

Le trafic de produits dopants couvre des domaines très variés, du sport professionnel au sport amateur.

Il a ainsi été identifié qu'au-delà des fédérations sportives et des sportifs de haut niveau surveillés au premier chef en matière de dopage, le milieu amateur, et en particulier celui des salles de remise en forme ou de *body-building*, était particulièrement exposé au risque de recours aux substances dopantes et à l'influence de filières plus ou moins organisées, nationales ou internationales, organisant divers trafics en la matière.

L'accent a donc été porté en 2017 par les parquets sur des actions menées en direction de ce type de salles de sport.

Dans ce contexte, deux opérations de grande ampleur ont été conduites sur le ressort marseillais associant le conseiller interrégional antidopage et des agents de l'Agence française de lutte contre le dopage à une action judiciaire supervisée par le parquet de Marseille, ainsi que le permettent les dispositions de l'article L. 232-19 du code du sport.

Les parquets et parquets généraux soulignent que les modalités du trafic sont en voie d'évolution.

L'activité illicite (qui porte essentiellement sur des stéroïdes-anabolisants) continue de se présenter sous la forme classique de l'accompagnement par un professionnel complaisant (médecin, vétérinaire, pharmacien). Les remontées d'informations émanant des agences régionales de santé ou des caisses primaires d'assurance maladie se révèlent des plus précieuses pour cerner ces praticiens.

Toutefois, en marge de cette délinquance traditionnelle assurant à ces pratiques un certain encadrement sanitaire, se développent des formes de vente à la sauvette (à l'instar du trafic de stupéfiants) ou à distance.

En effet, de nombreux parquets relèvent que les modes opératoires relatifs aux trafics de produits dopants sont principalement des ventes sur internet. Plusieurs dossiers ouverts à la suite de cyber-patrouilles ayant révélé la présence d'annonces proposant à la vente des médicaments et des anabolisants ont été signalés.

Le recours à la livraison postale après commande sur internet ou sur le *darknet* est de plus en plus souvent constaté, s'agissant de produits anabolisants et d'hormones de croissance. En général, les dossiers révélés par l'action des douanes, dans le cadre de livraisons postales, ne concernent pas des trafiquants, mais des usagers pratiquant souvent la musculation. Ces dossiers se règlent par une transaction douanière compte tenu des très faibles quantités en cause et de l'absence de trafic.

Le parquet du pôle de santé publique de Paris indique que plusieurs affaires font actuellement l'objet d'enquêtes préliminaires, concernant en majorité des trafics de stéroïdes anabolisants ou de médicaments classés sur les listes I et II des substances vénéneuses vendus sur des sites internet ou reçus par colis en provenance de Chine ou de Thaïlande, mais également de pays d'Europe de l'Est.

Hormis les ventes sur internet, les dossiers de trafic de produits dopants ont souvent pour origine des saisies douanières de colis contenant des produits anabolisants et hormones de croissance, à la suite de contrôles du fret sur la plateforme aéroportuaire de Roissy notamment. Ces colis sont en général expédiés depuis la Chine.

La diffusion de produits utilisés à des fins amaigrissantes ou destinés à traiter des troubles de l'érection est également en plein essor. Ils sont présentés sous forme de produits anonymisés (stockage en vrac dans des sachets ou des contenants plastifiés, appellation trompeuse de complément alimentaire afin de dissimuler le caractère médicamenteux des produits...).

Les phénomènes nouveaux

Les parquets et parquets généraux mettent également en évidence l'apparition sur le marché de nouvelles substances spécialement développées à des fins de dopage, notamment des hormones peptidiques (comme des facteurs de croissance musculaire), dont certaines sont encore en phase d'études cliniques et de développement en vue d'être autorisées par les autorités sanitaires en tant que médicaments.

Les parquets révèlent que la pratique du dopage a pris de l'ampleur tant dans le milieu des simples amateurs que dans le milieu professionnel, touchant en outre toutes les disciplines, par exemple pour diminuer la fréquence cardiaque.

Le *cross-fit* est signalé par l'ensemble des intervenants aux commissions de lutte antidopage comme une discipline émergente, très prisée, et particulièrement exposée au dopage, en raison de la force et de la puissance exigées pour ce sport qui se situe entre le *body-building* et l'haltérophilie.

Les difficultés rencontrées à l'occasion de la lutte contre le dopage

La réorganisation suite à la réforme de la carte administrative

Plusieurs cours d'appel ont été concernées par la réforme de l'organisation territoriale issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, avec des conséquences notamment sur la composition des commissions régionales de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes.

À la suite de cette réforme, qui a entraîné la modification des ressorts territoriaux des administrations de l'État, il a été convenu entre les procureurs généraux de Douai et d'Amiens et le préfet de la région des Hauts-de-France, que la commission régionale serait coprésidée par le préfet de la Somme (sur délégation du préfet de région) et le procureur général d'Amiens, ce dernier représentant également les intérêts des juridictions de la cour d'appel de Douai. Cette organisation a été décidée d'un commun accord en raison de la localisation à Amiens de la direction régionale jeunesse et sport des Hauts-de-France.

Le système de coprésidence retenu est devenu juridiquement inadapté pour le parquet de Gap (Hautes-Alpes) notamment, celui-ci appartenant au ressort de la cour d'appel de Grenoble, alors que le département des Hautes-Alpes est en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Par ailleurs, la réforme territoriale a transféré le conseiller interrégional antidopage de Limoges à Bordeaux, ce qui nuit à son action en raison de l'éloignement géographique (le temps de transport de Limoges à Bordeaux étant au minimum de trois heures). En effet, l'éloignement du conseiller interrégional antidopage et des acteurs locaux, procureurs de la République et

services d'enquête, constitue un obstacle majeur à une détermination pertinente des actes d'enquête spécifiques aux territoires, et à une utile collaboration.

Le parquet général de Nîmes, a sollicité les procureurs généraux d'Aix-en-Provence pour le Vaucluse, de Lyon pour l'Ardèche et de Montpellier pour le Gard et la Lozère afin d'être rendu destinataire de l'ordre du jour des commissions régionales de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes et de leur compte-rendu. Il est apparu aux différents procureurs généraux que l'organisation résultant du décret du 26 juin 2013, instaurant une commission régionale, présentait, depuis la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le risque d'une perte d'efficacité opérationnelle surtout dans un territoire aussi vaste que l'Occitanie, couvrant cinq cours d'appel dont trois partiellement ou très partiellement.

Il est dès lors envisagé par plusieurs parquets généraux de créer une sous-commission de lutte contre le trafic de substances ou méthodes dopantes par cour d'appel, ainsi que des comités techniques départementaux en charge de la coopération interservices et du partage de renseignements, qui seraient plus opérationnels.

Les échanges d'informations

Certains parquets et parquets généraux rappellent qu'au-delà des excellentes relations établies entre les différents participants aux réunions opérationnelles, la teneur des échanges est toutefois limitée, dès lors qu'une procédure judiciaire est ouverte dans la mesure où l'article L. 232-20 du code du sport, ne mentionne pas l'autorité judiciaire parmi les entités autorisées à communiquer entre elles toutes les informations utiles liées à la lutte contre le dopage.

Quelques parquets déplorent par ailleurs un manque de communication et de concertation de la part de l'Agence française de lutte contre le dopage sur ses contrôles, alors même que des investigations judiciaires sont en cours.

Certains parquets généraux, minoritaires, regrettent que le conseiller interrégional antidopage, qui assure l'animation et le suivi de la commission régionale et l'organisation des contrôles antidopage diligentés par l'Agence française de lutte contre le dopage, ne prenne pas assez régulièrement contact avec les parquets de leur ressort.

La commission régionale d'Ile-de-France a validé en juin 2016 la proposition de créer dans le courant de l'année 2017 un groupe de travail consacré au nécessaire rapprochement avec les principales fédérations sportives afin de stimuler l'échange d'informations avec les parquets locaux.

Les difficultés relatives aux qualifications pénales

De nombreux parquets soulignent que les dossiers concernant le dopage sportif au sens du code du sport sont peu fréquents, certainement en raison de la difficulté de qualifier le sportif et la manifestation sportive.

Ainsi, le dopage dans une salle de sport, où des amateurs consomment des produits anabolisants et hormones de croissance au mépris de toute règle d'hygiène et aux dépens de leur santé, ne peut être traité qu'à travers le prisme du code de la santé publique puisqu'il ne s'agit pas de sportifs au sens du code du sport s'ils ne participent pas à des manifestations de culturisme avec un prix en nature ou en argent. En effet, la pratique du culturisme n'étant pas affiliée à une fédération française reconnue par le ministère des sports, les faits découverts ne sont pas liés au dopage au sens strict du terme, mais à un trafic de médicaments.

Toutefois, la récente modification du code du sport par la loi n° 2016-1528 du 15 novembre 2016, qui élargit la définition du sportif (comme étant participant ou préparant une manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix même non organisée par une fédération agréée ou autorisée par une fédération délégataire), va sans doute permettre de pouvoir retenir les infractions au code du sport pour des disciplines telles que le *body-building*, le *cross-fit* et autres disciplines nouvelles qui ne sont pas structurées en fédérations.

Les parquets observent, qu'en matière pénale, ce n'est pas le code du sport qui est le plus utilisé afin de lutter contre les produits et méthodes dopantes mais le code de la santé publique qui prévoit l'exercice illégal de la profession de pharmacien, l'importation, l'exportation, la détention, l'acquisition, le transport, l'emploi, l'offre ou cession de substances vénéneuses inscrites sur les listes I et II, ces infractions étant plus faciles à caractériser.

Le procureur de la République de Paris propose de développer une spécialisation des magistrats et des enquêteurs et de mettre en place des techniques spéciales d'enquête. Selon lui, les infractions aux substances vénéneuses visées dans le code de la santé publique ont été créées sur le modèle du trafic de stupéfiants. En conséquence, il serait sans doute opportun de calquer la procédure pénale applicable au trafic de produits stupéfiants à ces trafics de substances vénéneuses, afin de pouvoir mettre en place des écoutes téléphoniques, des géolocalisations et d'utiliser des techniques telles que l'IMSI catcher.

Par ailleurs, le recours croissant d'une part à des substances non encore autorisées en thérapeutique et d'autre part à des analogues structuraux de synthèse de médicaments autorisés, pose d'importantes difficultés en termes de qualification juridique de certains produits saisis. Les difficultés sont similaires à celles rencontrées avec les nouvelles drogues de synthèse et ce d'autant plus que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 juillet 2014⁷ a renforcé l'interprétation restrictive de la notion de médicament par fonction utilisée couramment par les services d'enquête, en particulier les douanes, pour intercepter ces produits.

⁷ CJUE, 10 juillet 2014, C-358/13.

Les bonnes pratiques recensées

Les signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale

De nombreux parquets et parquets généraux constatent que les signalements transmis au titre de l'article 40 du code de procédure pénale se révélaient souvent inexploitable en raison d'un manque de précision (absence de toute indication concernant le domicile de la personne mise en cause ou du lieu des faits par exemple).

Ainsi, plusieurs parquets ont mis en place des groupes de travail avec comme objectifs l'élaboration :

- d'un procès-verbal type de constatation d'infraction en matière de dopage, mis à la disposition des corps de contrôle des agences et des administrations compétentes ;
- d'un *vade-mecum* à l'usage des autorités administratives impliquées, présentant les finalités et les mécanismes fondamentaux de mise en œuvre d'un signalement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Plusieurs parquets relèvent que la perspective d'une diffusion des modalités du signalement de l'article 40 du code de procédure pénale élargie aux différents acteurs pouvant se trouver dans des situations de remontée d'information en matière de dopage est apparue comme un angle d'attaque pragmatique de nature à faciliter la saisine judiciaire et à favoriser les bonnes pratiques.

Plusieurs réunions préparatoires de travail des référents dopage des parquets des cours d'appel de Paris et Versailles se sont tenues à l'initiative du parquet général de Paris, avec l'objectif partagé d'élaborer une méthodologie de travail en vue de réduire l'écart existant entre la réalité des faits de dopage et le faible nombre de procédures engagées.

Les formations menées

De nombreux parquets indiquent que des journées de formation à la lutte contre le trafic de produits dopants se sont tenues en 2017 à l'initiative des conseillers interrégionaux antidopage et de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

Cette formation organisée notamment à Bordeaux a rencontré un certain succès avec la présence d'une trentaine de membres de la commission régionale. Le parquet de Bordeaux est également intervenu auprès des conseillers techniques sportifs de l'État en Nouvelle-Aquitaine pour les sensibiliser au signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

Les parquets d'Aix-en-Provence et de Lyon mentionnent que des sites intranet dédiés, gérés par le conseiller interrégional antidopage, ont été développés afin de constituer un espace collaboratif permettant une continuité des échanges au-delà des réunions ponctuelles de la commission régionale, notamment sur le suivi des dossiers identifiés au niveau régional en matière de lutte contre le dopage, conformément aux préconisations des articles L. 232-20 et D. 232-103 du code du sport.

Les co-saisines avec l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique et les opérations conjointes avec la douane

Plusieurs parquets relèvent que certaines enquêtes menées en lien avec le dopage ont permis de mettre en exergue la pertinence d'une co-saisine entre l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique et un service d'enquête non spécialisé, le premier étant en mesure d'apporter un éclairage technique sur une matière peu usitée.

De nombreux parquets et parquets généraux soulignent par ailleurs qu'à l'occasion de dossiers relatifs au dopage la coopération entre différents services (Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, conseiller interrégional antidopage, douane, services de police et parquet) s'est révélée tout à fait opérationnelle et efficace pour assurer une communication de l'information et permettre une approche tant judiciaire que technique des trafics de produits dopants.

Le parquet général de Bastia précise que deux opérations de contrôles conjoints CIRAD-douanes avec les brigades de surveillance extérieure de Bastia et d'Ajaccio ont été organisées en janvier et juin 2017.

11. Les relations des parquets avec les polices municipales

> Contexte

Les missions traditionnelles des polices municipales (surveillance de la voie publique, stationnement, sécurisation des abords de certains établissements, police des marchés et nuisances sonores) se sont étendues. Des pouvoirs de police routière (contrôles d'alcoolémie préventifs ou mise en fourrière par exemple) et de surveillance générale de la voie publique, des bâtiments publics et des manifestations publiques (foires, spectacles, représentations publiques) leur ont été confiés.

Avec le développement des politiques partenariales en matière de sécurité et de prévention de la délinquance, la police municipale apparaît désormais comme une force d'intervention de proximité incontournable, chargée également de certaines missions judiciaires exercées notamment en complément de celles des forces de sécurité de l'État. En outre, à la suite des attaques terroristes, la dotation en armes des polices municipales est devenue une réalité. Les moyens matériels et humains dont bénéficient certaines polices municipales sont de plus en plus importants. Elles sont dès lors régulièrement sollicitées par la police et la gendarmerie nationales, en appui de leurs missions de police judiciaire.

Plusieurs procureurs soulignent également qu'à certaines heures, la présence policière sur la voie publique est assurée essentiellement par la police municipale.

Les agents de police municipale apparaissent désormais comme de véritables maillons de la chaîne judiciaire.

L'importance grandissante du rôle de la police municipale en matière judiciaire nécessite que des relations de travail satisfaisantes soient construites, d'une part, avec les services de police et de gendarmerie et, d'autre part, avec le parquet.

Actions de la DACG

Deux fiches DACG Focus consacrées aux missions de police judiciaire de la police municipale ainsi qu'à son organisation territoriale et son statut sont en ligne sur le site intranet de la direction des affaires criminelles et des grâces.

> Synthèse des rapports

Le champ d'intervention de la police municipale et l'articulation de ses attributions avec celles de la police et de la gendarmerie nationales

L'engagement des polices municipales dans un travail partenarial avec les services de l'État dépend du positionnement des maires en matière de prévention et de lutte contre la délinquance, ainsi que de l'importance et de la qualité des effectifs de la police municipale.

De manière générale, les relations entre les forces de sécurité étatiques et les polices municipales sont bonnes, les diverses polices municipales étant souvent composées d'anciens policiers ou gendarmes à la retraite ou en disponibilité.

Les polices municipales interviennent en renfort des services de police ou de gendarmerie pour sécuriser les lieux en cas d'évènement particulier. Leur présence permet d'alléger le travail des forces de sécurité intérieure notamment lors de manifestations publiques.

Au demeurant, le développement de la vidéo surveillance dans les centres villes a placé les polices municipales au cœur de l'aide à la résolution des enquêtes relatives à des infractions de voie publique. Les centres de surveillance urbaine communiquent en temps réel les constatations d'infractions et sont souvent requis afin de visualiser des enregistrements.

Au-delà des échanges d'informations avec les services de sécurité de l'État, la coopération peut revêtir un caractère plus opérationnel, des polices municipales pouvant être associées à des missions conduites par la police nationale, des patrouilles mixtes (police nationale et police municipale) ayant également été mises en place.

L'application des conventions de coordination

Compte tenu de l'accroissement en effectifs des polices municipales et de l'armement des agents par les maires, de nombreuses conventions de coordination ont été signées entre les représentants de l'État et les maires des communes concernées, après avis des procureurs de la République⁸.

Ces conventions de coordination décrivent les modes d'organisation et de fonctionnement de chacune des polices municipales et définissent les modalités d'échanges d'informations entre elles, la gendarmerie et la police nationales.

Elles ont également vocation à coordonner la complémentarité entre ces forces, de manière à ce qu'elles n'effectuent pas les mêmes services aux mêmes horaires tout en assurant une présence sur la totalité du territoire de la commune⁹.

Ce type de convention permet sensiblement une meilleure exploitation des équivalents temps plein annuel travaillé municipaux et étatiques afin de recentrer les forces de sécurité intérieure sur leur cœur de mission.

La signature ou le renouvellement des conventions de coordination, le plus souvent soumis à l'approbation du procureur de la République, permet à celui-ci d'assurer le contrôle des conditions de détention et d'utilisation des armes ainsi que d'apprécier les moyens procéduraux utilisés par les agents de police municipale.

Une convention a ainsi été renouvelée avec la ville de Mulhouse en juin 2017 permettant l'intégration de la vidéo verbalisation. À Boulogne-sur-Mer, la convention donne accès à la main courante informatisée de la police municipale.

Les conventions prévoient une réunion annuelle à laquelle participent le maire, le directeur de la police municipale, le commandant de compagnie ou le commissaire, le procureur de la République et l'autorité préfectorale.

⁸ La signature de telles convention est obligatoire notamment lorsqu'une commune compte au moins cinq agents de police municipale ou lorsque le maire souhaite armer les agents de police municipale.

⁹ Une convention de coordination entre la police municipale de Beauvais et la police nationale a été signée le 1er décembre 2017, après avoir été soumise à l'appréciation du parquet. Aux termes de cette convention, la police municipale assure la garde statique des bâtiments communaux, la surveillance des établissements scolaires, des points de ramassage scolaire, des marchés, foires, cérémonies et fêtes organisées par la commune. Elle est également chargée de la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et parcs de stationnement, ainsi que des opérations d'enlèvement et de mise en fourrière des véhicules.

Les relations entre les procureurs de la République et les chefs de service de police municipale ou les maires

Le rôle de plus en plus important de la police municipale en matière de sécurité publique, leur armement et l'imbrication de leurs missions avec celles de la gendarmerie et de la police nationale nécessitent un contrôle renforcé du parquet.

Si les relations entre les parquets et les polices municipales ne sont pas formalisées, elles s'inscrivent dans le cadre des dispositifs locaux de sécurité, tels les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance ou les groupes locaux de traitement de la délinquance. De nombreux parquets soulignent d'ailleurs l'importance de la présence des policiers municipaux à de telles instances, ces derniers bénéficiant de renseignements utiles au traitement de certaines procédures judiciaires relatives à des faits de trafics ou de délinquance de proximité.

Des réunions annuelles sont en outre organisées par certains procureurs de la République avec l'ensemble des policiers municipaux. Ces rencontres permettent de rappeler la politique pénale du parquet, de présenter les dernières réformes pénales et de préciser les prérogatives des agents de police municipale. Des notes peuvent également être adressées par les procureurs de la République afin d'informer les policiers municipaux de certaines évolutions législatives.

Le procureur de la République de Béziers a ainsi adressé des notes aux policiers municipaux afin de les informer notamment des modifications législatives intervenues en matière d'usage des armes.

Par ailleurs, certains parquets ont signé des conventions avec des maires afin d'organiser la mise en œuvre par ces derniers de la procédure du rappel à l'ordre permettant de donner une réponse rapide à des faits constatés par la police municipale.

Certaines initiatives favorisent en outre l'échange d'informations entre les procureurs de la République et les maires.

Un protocole a ainsi été signé entre le procureur de la République de Blois et l'association départementale des maires. Ce protocole prévoit d'informer les maires des affaires criminelles, des disparitions inquiétantes ou des faits de violences urbaines et de leur transmettre les renseignements relatifs à certaines décisions judiciaires aux fins de mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien engagées ou coordonnées par l'autorité municipale.

Dans un autre cadre, le procureur de la République de Reims et l'inspecteur d'académie ont été à l'initiative d'une convention visant à lutter contre l'absentéisme scolaire. Dans ce cadre, la police municipale s'est vue confier la mission de conduire dans leurs établissements les mineurs de 13 ans se trouvant sur la voie publique.

Enfin, des magistrats référents ont été désignés dans certains parquets afin de favoriser les échanges directs avec les responsables des polices municipales.

La plupart des procureurs de la République participe à la formation des policiers municipaux. Ainsi des stages sont-ils organisés au sein des parquets (permanence et audiences).

Le traitement pénal des infractions commises par les agents de police municipale

Afin de ne pas obérer le travail partenarial qui existe principalement entre les polices municipales et les unités de voie publique, pour la police, ou les brigades territoriales, s'agissant de la gendarmerie, les enquêtes concernant des infractions imputées aux policiers municipaux sont généralement confiées à des unités à vocation judiciaire (brigade de sûreté urbaine en zone police, brigade de recherches en zone gendarmerie).

Plusieurs parquets saisissent les services de l'Inspection générale de la police nationale. Les infractions les plus graves donnent lieu à des retraits d'agrément après mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

À l'heure où le recrutement et la formation des agents de police municipale connaissent une forme de centralisation, et tendent à une véritable professionnalisation de leur fonction, il apparaîtrait opportun à certains procureurs de la République que la police municipale puisse être dotée d'un corps de contrôle, indépendant.

12. La conduite parallèle de procédures douanière et judiciaire

> Contexte

L'administration des douanes et les services de police judiciaire concourent à la lutte contre les grands trafics internationaux ayant cours sur le territoire français (stupéfiants, contrefaçons, armes, blanchiment, tabac, biens culturels, espèces protégées). Le cadre d'intervention de ces deux corps est toutefois différent. Les procédures qu'ils conduisent s'enchaînent pour garantir un système complet et efficace de détection de la fraude suivie d'investigations à but de démantèlement de réseaux.

La douane recherche la fraude par des pouvoirs dits de police administrative de fouille des moyens de transport, du circuit logistique commercial, ou des voyageurs entrant ou circulant sur le territoire national. Elle dispose également de pouvoirs lui permettant d'enclencher des investigations plus poussées dans le temps de la flagrance (auditions, livraisons surveillées, visites domiciliaires), et de mener des enquêtes administratives (surveillance, accès aux données de connexions, géolocalisation, coup d'achat, enquête sous pseudonyme, infiltration). Les services de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières peuvent également à cette fin mettre en œuvre les techniques de renseignement prévues au code de la sécurité intérieure.

Les services judiciaires interviennent en aval sur les mêmes matières, le plus souvent à l'issue d'une constatation douanière initiale (contrôle routier, contrôle de voyageur en gare ou en aéroport, contrôle d'un colis de fret express ou postal, enquêtes douanières plus poussées..).

Si la procédure judiciaire fait logiquement suite à la procédure douanière, il peut toutefois arriver que les services d'enquêtes douaniers et judiciaires travaillent en même temps sur les mêmes organisations de fraude, particulièrement lors des enquêtes menées par la direction des opérations de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

> Synthèse des rapports

Problématiques rencontrées dans le cas d'investigations douanières et judiciaires parallèles

Peu de cas d'investigations parallèles entre services d'enquête douaniers et judiciaires

Il convient de distinguer les cas, plus fréquents, des contrôles douaniers usuels (fouille de véhicule par exemple), sur simple sélection visuelle des douaniers en poste sur un point de contrôle fixe, pouvant interférer de manière fortuite avec une enquête judiciaire en cours, des cas d'investigations douanières au long cours susceptibles de viser les mêmes organisations de fraude qu'un service de police judiciaire.

S'ils peuvent s'avérer problématiques pour une procédure judiciaire, les premiers cas ne constituent pas à proprement parler des investigations parallèles de deux services d'enquête. Les services douaniers territoriaux sont alors dans le cadre commun du contrôle immédiat des flux, sans connaissance des personnes qui vont se présenter à eux. Sans acte d'information de la part des services enquêteurs, les douaniers en contrôle ne peuvent être en mesure de connaître l'existence d'investigations judiciaires en cours portant sur les mêmes personnes.

Le deuxième cas de figure, à savoir la coexistence de véritables investigations douanières et judiciaires parallèles sur les mêmes organisations de fraude, sont très rares. Il s'agit d'une situation exceptionnelle que la grande majorité des parquets indique ne jamais rencontrer. Ces cas ne se rencontrent potentiellement que sur des investigations de grande ampleur, autour des grandes métropoles, des infrastructures portuaires ou aéroportuaires, ou à proximité des frontières.

Une absence de concertation dans la plupart des situations rencontrées

Pour autant quelques parquets, ainsi que les juridictions interrégionales spécialisées, font le constat que ponctuellement (généralement une occurrence par an), services douaniers et judiciaires mènent de front et de manière non concertée des procédures d'investigation plus ou moins lourdes sur les mêmes cibles. Pour l'essentiel, il s'agit des trafics de produits stupéfiants et, dans une moindre mesure, d'armes.

Le Fichier national des objectifs en matière de stupéfiants a été créé en 2012 afin de coordonner l'action des services (police, gendarmerie, douane) concourant à la répression du trafic de stupéfiants en répertoriant les personnes faisant l'objet d'investigations judiciaires ou douanières dans ce domaine et en prévenant ainsi les cas d'investigations parallèles sur de mêmes cibles.

Pour la douane, ce fichier concerne en premier lieu les investigations de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières. Les contrôles douaniers usuels des services territoriaux, portés sur le flux de marchandises et de personnes entrant sur le territoire national ou y circulant, n'ont pas vocation à y être intégrés.

Or plusieurs parquets témoignent que tant les services douaniers que les services d'enquêtes judiciaires remplissent de manière trop incomplète ce fichier, entraînant ainsi la persistance d'investigations parallèles non concertées sur les mêmes cibles.

C'est généralement la saisie douanière qui surprend l'enquête judiciaire et révèle la double enquête. Les procureurs de la République concernés déplorent la fragilisation des procédures judiciaires qui s'ensuit, les investigations engagées se trouvant dès lors compromises.

Cette absence de concertation incite même certains parquets à revendiquer le placement de l'administration des douanes sous l'autorité du procureur de la République.

Des cas d'opérations concertées permettant à un service de laisser œuvrer un autre

Dans certaines situations, il a été constaté qu'un échange préalable entre services douaniers et services judiciaires a permis une coordination efficace dans la lutte contre les trafics.

Cette coordination a été permise soit par des échanges directs entre services d'enquêtes (à l'appui du Fichier national des objectifs en matière de stupéfiants ou d'échanges informels), soit par des initiatives de concertation permanente autour des opérations des services spécialisés organisées par les parquets.

Toutefois, le plus souvent, la concertation a surtout consisté à conférer en urgence, peu de temps avant les opérations prévues, une priorité d'action à l'un des services d'enquête engagés, plutôt qu'à coordonner les procédures, lesquelles restent indépendantes l'une de l'autre.

Plusieurs parquets disposant d'un échelon de la direction des opérations douanières dans leur circonscription ou intervenant dans leur circonscription, font toutefois état de bonnes relations avec ce service spécialisé dans les enquêtes douanières, et notamment d'information par ce service de tout dispositif complexe, dans le but de permettre à l'autorité judiciaire de vérifier l'absence de toute cible douanière dans une procédure judiciaire en cours.

Le parquet de Marseille, comme celui de Rennes, a instauré un cadre d'échange permanent avec la direction des opérations douanières et avec les services d'enquête judiciaire de sa circonscription. Le parquet de Rennes a notamment instauré avec le parquet de Saint-Nazaire un bureau de liaison entre l'échelon local de la direction des opérations douanières et les services de police judiciaire de Nantes, animé par l'autorité judiciaire, sur le sujet des importations de cocaïne par conteneurs dans le port de Nantes-Saint-Nazaire.

À Lyon, il a été convenu que la direction des opérations douanières, outre sa participation à des réunions régulières avec le parquet, prend l'attache du parquet pour chaque enquête portant sur des trafics de stupéfiants (notamment des *go fast* en provenance d'Espagne) avec des dispositifs complexes, afin que celui-ci vérifie l'absence d'enquête judiciaire en cours sur les mêmes cibles. Ces bonnes relations entre le parquet de Lyon et l'échelon local de la direction des opérations douanières trouvent leur prolongement dans la saisine systématique du Service national de douane judiciaire comme service d'enquête judiciaire pour poursuivre les investigations.

De manière générale, pour plusieurs de ses mesures d'investigations (livraisons surveillées, infiltration, coups d'achat, géolocalisation...), la douane doit solliciter du procureur de la République une autorisation ou a minima une non-opposition. Ces sollicitations douanières sont aussi l'occasion pour les parquets de vérifier l'absence d'investigations judiciaires en cours sur les mêmes cibles.

Enfin certains parquets rappellent qu'ils transmettent à la douane des informations entrant dans son champ de compétence (créances fiscales notamment) conformément aux dispositions de l'article 343 bis du code des douanes.

L'échange d'informations entre services douaniers et services judiciaires

Les échanges d'informations en vertu de l'article 59 quater du code des douanes

Institué afin de faciliter les échanges au sein des groupes d'intervention régionaux ou des comités opérationnels départementaux anti-fraude, constitués d'officiers de police judiciaire, mais aussi d'agents des douanes, des impôts ou d'autres administrations, l'article 59 quater du code des douanes est régulièrement mis en œuvre. Plusieurs procureurs de la République rendent compte de résultats fructueux issus de ces échanges d'informations à destination d'administrations plus à même de réaliser les contrôles.

Hors ces cadres, les échanges d'informations fondés sur l'article 59 quater du code des douanes apparaissent peu fréquents, ou du moins non connus des autorités judiciaires. Il convient toutefois de noter que ces dispositions légales ne prévoient pas l'intervention du parquet dans ces échanges, spontanés et directs entre les administrations concernées.

Des cadres plus opérationnels d'échanges

Les parquets témoignent d'échanges importants entre les services d'enquête, même si la coopération entre services des douanes, de gendarmerie et de police reste perfectible. Ces échanges sont le plus souvent effectués de manière informelle.

De nombreux cadres d'échanges plus formels sont également présentés, lors de réunions animées par les représentants de l'État dans le département ou par les procureurs de la République : États-majors de sécurité et réunions de sûreté animés par les préfets, réunions d'action publique animées par les procureurs de la République, réunions des officiers de police judiciaire, ou réunions ponctuelles entre parquets, services douaniers et services de police judiciaire. La direction des opérations douanières et le Service national de douane

judiciaire sont régulièrement associés à ces réunions, en sus des services douaniers territoriaux.

Réciproquement, les services douaniers invitent régulièrement des magistrats à des réunions dédiées.

Ces réunions participent aux bonnes pratiques permettant de prévenir les concurrences d'investigation, de créer des liens entre services qui doivent être amenés à coopérer, et aux autorités judiciaires de faire connaître les impératifs procéduraux à prendre en considération dans les saisies douanières.

La saisine du Service national de douane judiciaire facilitant les articulations et la coopération douane-justice

Les parquets font unanimement remonter leur satisfaction concernant le travail du Service national de douane judiciaire, service qui offre au surplus une facilitation des relations avec les services de douane administrative qui ont pu connaître de l'affaire en amont ou en parallèle.

Si le Service national de douane judiciaire ne dispose pas d'une compétence propre en matière de trafic de stupéfiants et doit faire l'objet d'une co-saisine avec un autre service de police judiciaire, il dispose toutefois d'une autonomie de saisine dans le cadre du blanchiment, notamment pour le blanchiment de trafic de stupéfiants (5° du I de l'article 28-1 code de procédure pénale).

Le parquet de Lyon a institué une collaboration étroite avec les services douaniers, la direction des opérations douanières informant le parquet de toutes investigations en cours et des projets de dispositifs complexes, ces investigations étant ensuite systématiquement confiées au Service national de douane judiciaire dès judiciarisation de l'affaire. Ce cadre institutionnel permet au parquet de maîtriser l'ensemble des investigations en cours sur son ressort (judiciaires comme douanières) et d'obtenir une transition et coopération douanière-judiciaire fluide et efficace.

La judiciarisation des éléments collectés lors des procédures douanières

La judiciarisation des techniques de renseignement de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

En matière de renseignement, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et ses services opérationnels (échelons locaux de la direction des opérations douanières) disposent de prérogatives tirées de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement qui leur permet, dans le cadre de la lutte contre la grande fraude et les trafics de stupéfiants, d'armes, de tabacs, de contrefaçons, le blanchiment de capitaux et la contrebande, d'utiliser l'ensemble des techniques de renseignement (écoutes téléphoniques, IMSI catcher, captations de données, sonorisation et captation d'images,...), en plus des pouvoirs déjà prévus par le code des douanes.

La mise en œuvre de ces techniques de renseignement, qui suit le cadre de validation et de contrôle prévus au code de la sécurité intérieure, n'apparaît pas en procédure judiciaire, ni même en procédure douanière.

Aucun parquet ne témoigne toutefois de difficultés nées de l'utilisation par la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières de ces techniques de renseignement prévues par le code de sécurité intérieure lorsque les procédures sont judiciarisées.

Des difficultés plus générales rencontrées dans les procédures douanières

De nombreux parquets font toutefois état de difficultés plus générales rencontrées lors de la judiciarisation des procédures douanières, témoignant dans certains cas d'un défaut de prise en compte des contraintes de la procédure judiciaire par les services douaniers.

Ils signalent particulièrement :

- le délai de retenue douanière, jugé trop long alors que celui-ci s'impute sur le délai de la garde à vue ;
- la prise d'échantillon, la manipulation des marchandises de fraude ou d'autres supports (téléphones, documents,...) au risque de polluer des éléments de preuve utiles à une éventuelle procédure judiciaire ;
- la manipulation des téléphones portables des personnes en retenue douanière ;
- l'absence de précisions dans la procédure sur les conditions de saisie des marchandises.

Certains regrettent l'absence d'autorité hiérarchique du parquet sur les services douaniers (hors Service national de douane judiciaire), alors que la procédure douanière a vocation, pour les cas les plus graves, à être in fine judiciarisée. Il est notamment proposé par un parquet de reconnaître aux agents de la douane non judiciaire le statut d'officier de police judiciaire de police spéciale, afin qu'ils soient placés sous l'autorité du parquet.

Afin de remédier à ces difficultés, plusieurs parquets organisent des réunions avec les directions des douanes pour les informer des contraintes inhérentes aux procédures judiciaires et envisager des voies d'améliorations, et permettre que la saisie douanière puisse être exploitée dans la phase judiciaire ultérieure.

Face au délai jugé trop long de la retenue douanière, le parquet de Montpellier a instauré de nouvelles méthodes : le service de police judiciaire est saisi en flagrance dès la première information de la constatation douanière (généralement au moment de la découverte de la marchandise de fraude ou du début de placement en retenue douanière) et non à la fin de la procédure douanière avec remise de la personne et des marchandises. Ainsi, les services judiciaires peuvent initier leurs investigations au plus vite.

13. Le traitement des recours contre les classements sans suite

> Contexte

La loi du 9 mars 2004 a consacré, à l'article 40-3 du code de procédure pénale, l'existence d'un recours hiérarchique devant le procureur général contre la décision de classement sans suite prise par le procureur de la République. Offrant un double regard sur la procédure, ce recours permet également d'apprécier le degré d'information des justiciables et leur compréhension des motifs de classement.

Actions de la DACG

Par dépêche du 11 juillet 2017, la nomenclature des classements sans suite a été modernisée afin de l'adapter aux évolutions législatives, aux pratiques des parquets et d'affiner l'évaluation de la politique pénale mise en œuvre par les procureurs de la République. Les intitulés de certains motifs et libellés des avis destinés aux victimes ont également été modifiés afin d'améliorer la lisibilité des décisions pour le justiciable.

> Synthèse des rapports

Présenté par de nombreux procureurs généraux comme un outil d'évaluation de l'action publique, cette compétence a été investie par les parquets généraux dans le double souci de garantir la sécurité juridique de la procédure et d'apporter aux requérants une réponse précise et accessible.

Les modalités de traitement et de suivi des recours

Au-delà de l'organisation mise en place au sein du parquet général, plusieurs procureurs généraux ont formalisé des instructions à destination des procureurs de leurs ressorts pour assurer un suivi rigoureux et un traitement efficace des recours. Ceux-ci sont confiés à un magistrat dédié, généralement en charge du suivi de l'action publique au parquet général. Une dizaine de procureurs généraux indique traiter personnellement ces recours.

La quasi-totalité des procureurs généraux précise se faire communiquer l'intégralité de la procédure pénale par le parquet concerné pour l'examen de la requête. D'aucuns instruisent également le dossier en collectant des informations complémentaires, en particulier par le biais des différents logiciels justice. Si, dans leur majorité, les procureurs généraux demandent aux procureurs un rapport présentant notamment leurs observations sur le bien-fondé du recours, certains ont fait le choix de ne plus solliciter un tel écrit pour ne pas alourdir la charge de travail des magistrats du parquet. Une minorité de procureurs généraux préfère se passer de l'avis du procureur, pour appréhender l'affaire avec un regard totalement neuf.

Les délais de transmission de la procédure au parquet général varient sensiblement selon les cours d'appel. L'amélioration de la durée de traitement des recours hiérarchiques, souvent comprise entre deux et trois mois au total, reste un objectif pour de nombreux procureurs généraux. À cette fin plusieurs d'entre eux ont instauré des systèmes de relances, un premier rappel intervenant généralement au bout de deux mois en l'absence de retour du procureur interrogé.

Afin de simplifier et d'accélérer le processus, les procureurs généraux de Lyon, Metz, Montpellier et Poitiers ont mis en place des fiches navettes comportant des rubriques permettant aux procureurs de renseigner directement et, le cas échéant par voie dématérialisée, les informations utiles au traitement du recours par le parquet général.

La typologie des recours et des suites réservées

Les motifs de classement les plus fréquemment contestés sont ceux liés à l'absence d'infraction (motif 11) ou à son insuffisante caractérisation (motif 21). Les recours contre des classements sans suite motivés par l'inopportunité des poursuites sont quant à eux résiduels. Parmi ceux-ci, les motifs 44 (carence du plaignant) et 45 (comportement de la victime) apparaissent les plus contestés, les requérants percevant notamment ce dernier motif comme une inversion des rôles d'auteur et de victime.

Les recours aboutissent majoritairement à une décision de rejet, éventuellement après modification du motif de classement lorsque celui retenu apparaît manifestement erroné. La plupart des procureurs généraux indique qu'en cas de confirmation de la décision du procureur, le parquet concerné est informé, par retour de la procédure à laquelle est souvent joint le courrier adressé au requérant par le parquet général pour motiver sa décision.

Les recours conduisant à une infirmation de la décision de classement sont nettement minoritaires. Les compléments d'enquête ou l'engagement de poursuites pénales résultent souvent de l'initiative des procureurs de la République eux-mêmes, à la lecture du courrier et des éventuels nouveaux éléments présentés par le requérant et ce, en dehors de toutes instructions du procureur général. En cas d'instructions de poursuites, le parquet concerné se voit retourner la procédure, accompagnée d'un écrit en ce sens.

L'information des requérants et la motivation des décisions

Plusieurs parquets généraux ont mis en place un système automatique d'accusé de réception ayant pour objet d'aviser le requérant de la prise en compte de son recours et du fait que les suites qui y seront réservées lui seront ultérieurement notifiées.

En cas de confirmation de la décision de classement sans suite, le requérant en est informé par courrier du parquet général, généralement personnalisé et motivé. Soucieux de garantir une parfaite information et une meilleure compréhension du motif de classement, plusieurs procureurs généraux indiquent ainsi que leurs décisions de rejet explicitent les fondements juridiques du classement et se réfèrent aux éléments concrets de l'affaire, ainsi qu'aux éléments de fait expressément soulevés par le requérant. Quelques procureurs généraux précisent néanmoins que cette lettre peut rester succincte si le motif de classement avait préalablement été détaillé par le parquet.

En cas d'instructions de poursuites, le requérant en est le plus souvent informé par courrier du parquet général, lui précisant parfois qu'il sera informé des suites données à la procédure par le procureur compétent.

Plusieurs procureurs généraux soulignent enfin avoir émis des instructions rappelant aux procureurs de leur ressort leur obligation d'aviser les victimes de tout classement sans suite et de motiver de façon détaillée leurs décisions. En effet, pour certains procureurs généraux ces recours attestent le plus souvent d'un manque de compréhension par le requérant des motifs du classement. L'amélioration des modalités de notification de décisions de classement représente donc un enjeu pour plusieurs procureurs généraux, qui pourrait permettre selon eux de réduire le nombre de recours hiérarchiques et de plaintes avec constitution de partie civile.

14. L'articulation entre l'action publique et l'action civile dans le cadre des grands procès impliquant un nombre élevé de victimes

> Contexte

La problématique de l'articulation entre action publique et action civile dans le cadre des grands procès sensibles se pose dans ceux comportant de nombreuses victimes, notamment en matière de santé publique, d'environnement, d'accidents collectifs ou de terrorisme. Il s'agit de réussir à garantir l'effectivité des droits des victimes (présence, assistance ou représentation, audition, constitution de partie civile etc..) tout en organisant et en tenant de manière sereine le procès.

Si juridiquement la mise en l'état en procédure pénale n'existe pas, elle peut s'avérer essentielle dans ces procès d'ampleur. En effet, elle permet, avant toute audience, au président qui réunit le parquet et les parties, d'envisager le déroulé de l'audience et son organisation. Elle permet également d'organiser le temps d'audience en fonction du nombre de parties présentes et des annonces par les avocats de la citation d'éventuels témoins ou experts.

Ensuite, un temps d'audience initial peut permettre de traiter, dans un premier temps, tous les incidents et exceptions de nullité avant d'aborder l'audience au fond dans un deuxième temps.

Par ailleurs, plus que dans tous les autres cas, ces procès doivent s'anticiper d'un point de vue matériel afin de garantir un déroulé d'audience pleinement satisfaisant : lieu suffisamment grand et sécurisé, gestion des convocations, copies des procédures, liens avec la presse nationale et locale, dispositif de communication par le procureur...

> Synthèse des rapports

L'appréciation par une juridiction de la notion de grand procès dépend de sa taille et de ses moyens humains et matériels. Si certaines juridictions considèrent qu'au-delà de dix prévenus et cinquante parties civiles elles ont affaire à un grand procès, d'autres placent le curseur à quatre cents parties civiles.

Le temps d'audiencement nécessaire est de deux à six mois en fonction du nombre de victimes et de la démarche entreprise par la juridiction pour obtenir le label « procès sensible »¹⁰. La durée du procès varie quant à elle entre une journée et deux semaines.

Les infractions donnant lieu à ce type de procès sont notamment liées aux accidents de transport, aux escroqueries sérielles, aux pratiques commerciales trompeuses et aux infractions liées à la santé.

¹⁰ Le label procès sensible est délivré par un comité de pilotage composé de la direction des services judiciaires, du secrétariat général et de la direction des affaires criminelles et des grâces. Il est délivré à la demande des juridictions qui organisent un procès nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels et remplissent huit critères, notamment le nombre important de parties et une organisation particulière en termes mobiliers ou immobiliers. La juridiction se voit alors accorder un budget supplémentaire. En 2016, 35 demandes ont été traitées seulement 40 % ont été labellisées pour un budget total de 2 millions d'euros.

D'une façon générale, les juridictions qui ont eu à organiser un procès avec un nombre élevé de victimes se sont référées au guide méthodologique sur l'organisation du procès sensible édité par la direction des services judiciaires en 2012, dont elles soulignent la valeur juridique, tout en appelant de leurs vœux un échange et une formalisation de bonnes pratiques.

Le recensement et le regroupement des victimes

Toutes les juridictions qui ont eu à connaître de ce type de procédure soulignent la nécessité d'anticiper le recensement des victimes. Une fois dénombrées, la difficulté est de les regrouper.

En effet, si ce travail n'est pas effectué le plus en amont possible, c'est-à-dire dès l'enquête préliminaire, il se révèle extrêmement chronophage et source d'erreurs au moment de l'audiencement (erreurs dans les convocations, dans les demandes de constitutions de parties civiles ou de constitutions d'avocats, risques de demandes de renvoi...).

Certains parquets n'ayant pas anticipé cette problématique ont dû faire appel à un vacataire et donc à une dépense de crédits de fonctionnement pour renforcer le service de l'audiencement. Ce vacataire a repris intégralement les procès-verbaux d'enquête pour recenser les victimes, et les contacter afin de leur signaler l'existence de la procédure, la possibilité de se constituer partie civile, de prendre attache avec une association d'aide aux victimes ou un avocat et de constituer un dossier d'indemnisation. Enfin, la délivrance des citations a pu se faire au moyen d'un publipostage.

Les parquets qui n'ont pas pu employer un vacataire ont monopolisé un fonctionnaire du greffe à plein temps pendant plusieurs semaines pour effectuer ce travail, sans qu'il puisse s'acquitter de ses missions habituelles.

Toutefois, la majorité des parquets et parquets généraux a identifié cette problématique et élaboré une procédure pour recenser et regrouper les victimes, soit au stade de l'enquête préliminaire ou de sa clôture, soit au moment de l'audience de mise en état pénale.

À Versailles, les associations d'aides aux victimes du département sont sollicitées dès la commission de l'infraction. Ainsi, dès que les magistrats de la section de traitement en temps réel sont informés d'un accident corporel, ils alertent par mail les associations d'aide aux victimes du département. La liste des victimes est établie par les services enquêteurs et parvient aussitôt au parquet, même incomplète au départ. Cette liste est communiquée au greffe du bureau des enquêtes qui actualise les versions successives. Pour les victimes résidant hors du département (ou leurs ayants droit), l'association départementale d'aide aux victimes des Yvelines, via France victimes, demande aux associations d'aide aux victimes compétentes hors ressort de lui faire parvenir un rapport sur leur suivi et collecte d'informations afin de les faire parvenir au parquet. L'association départementale fait une note synthétique et récapitulative de ces suivis ou un tableau complété et commenté.

La pratique du recensement des victimes au moment de la mise en état est généralisée dans toutes les juridictions ayant eu à connaître de l'organisation de procès de grande ampleur. Elle vise à permettre l'examen de toutes les demandes *in limine litis*. Elle sert également à identifier les victimes qui ne sont pas assistées et à les orienter vers la permanence de l'association d'aide aux victimes, afin de les regrouper autour du même conseil et de les aider à formaliser leur dossier de demande d'indemnisation.

L'impact de la tenue de grands procès sur l'activité générale de la juridiction

L'organisation de telles audiences nécessite la mobilisation du personnel de la juridiction pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines, mais surtout la mobilisation de salles d'audiences.

En effet, les juridictions qui bénéficient de salles d'assises s'en servent pour les débats. Mais même ces salles sont généralement insuffisantes à accueillir l'ensemble des victimes, du public et parfois de la presse. Aussi, afin de permettre la publicité des débats, certains tribunaux retransmettent l'audience dans d'autres salles au moyen d'une vidéo. Une juridiction a dû aménager sa salle des pas perdus expressément pour la tenue de ce type de procès.

La réquisition de salles d'audience et de personnel pendant plusieurs jours ou semaines entraîne le report des autres affaires, et la création de stock de dossiers en attente d'audiencement.

L'organisation matérielle du procès

La détermination de la date d'audience et l'anticipation des convocations

L'ensemble des parquets souligne l'importance d'une audience spécialement dédiée. Tant d'un point de vue organisationnel que symbolique pour les victimes, l'organisation d'un procès particulier est essentielle à l'administration de la justice.

Dans cette perspective, certaines juridictions n'hésitent pas à fixer une date d'audience dès le réquisitoire définitif et à la notifier en même temps que ce dernier.

Toutes estiment que le délai de citation ne peut être inférieur à deux mois. Ce temps apparaît nécessaire pour que les avocats, notamment extérieurs aux barreaux concernés, s'organisent et que la juridiction puisse se mettre en état de fonctionnement et obtienne éventuellement le label « procès sensible ».

L'anticipation des moyens à affecter

Dès l'ordonnance de renvoi devant la juridiction de jugement, les juridictions ont organisé des conférences préliminaires ou des comités de pilotage composés du président de l'audience, du magistrat du parquet et du greffe. Ce comité est généralement distinct de la commission d'audiencement. Il a pour objet d'anticiper les moyens à affecter à l'audience, notamment :

- la détermination de la salle d'audience, la prise en charge de sa sécurité, sa sonorisation et l'éventuelle retransmission vidéo des débats dans une autre salle ;
- la durée de l'audience ;
- l'organisation du transfert des détenus et leur prise en charge dans la maison d'arrêt ou le centre pénitentiaire le plus proche pendant la durée du procès ;
- la détermination d'un budget spécifique, afin de prendre en compte notamment les frais d'envoi de convocations et d'aménagements de la salle d'audience ;
- l'accueil et l'hébergement des témoins, victimes, experts et interprètes pendant la durée du procès, ainsi que leurs modalités et frais de transport dans les procès les plus sensibles ou tardifs ;

- l'organisation d'un greffe déporté pendant la durée de l'audience, qui permet aux avocats de consulter le dossier pendant l'audience ou de demander une copie sans perturber les débats ;
- la création d'un espace dédié aux avocats dans lequel ces derniers peuvent s'entretenir de façon confidentielle avec leurs clients ou les familles de ceux-ci ;
- la numérisation du dossier afin de délivrer systématiquement des copies aux avocats ;
- la numérisation du jugement afin de le signifier plus facilement.

La gestion de la communication

Les parquets s'appuient sur le magistrat délégué à la communication.

À cette fin, ils mettent à sa disposition, un téléphone avec un numéro dédié sur lequel les organes de presse peuvent le contacter.

Son rôle est :

- la délivrance des accréditations pour les journalistes afin qu'ils puissent circuler dans l'espace du tribunal et la salle d'audience ;
- la mise en place d'un espace presse muni d'une connexion WI-FI ;
- la tenue d'éventuels points presse réguliers.

La nécessité d'une audience de mise en état pénale

Bien que ne relevant d'aucune disposition réglementaire, cette pratique est largement généralisée.

Cette audience se tient en amont de l'audience principale et seuls les conseils des parties sont convoqués.

Elle permet le dépôt de conclusions écrites et de demandes de nullité. Certaines juridictions organisent un calendrier de remises d'échanges de conclusions et de réquisitions écrites sur les incidents.

Les victimes qui ne sont pas constituées parties civiles sont avisées, ce qui permet de les orienter le jour même vers la permanence de l'association d'aide aux victimes.

L'attention portée à la prise en charge et aux demandes des victimes et parties civiles

Les parquets portent une attention particulière à la qualité de la prise en charge des parties civiles, qui dans la grande majorité des cas intervient au moment de l'enquête préliminaire ou de la mise en état du procès, et à l'information qui leur est délivrée.

L'information est délivrée soit par le parquet à la fin de l'enquête préliminaire, pendant la phase d'audiencement, soit par le juge d'instruction au cours de l'information.

L'information est écrite dans les cas les moins traumatisants au moyen d'un courrier type informant les victimes de leurs droits et indiquant les coordonnées des associations d'aides aux victimes.

L'information peut, dans les cas les plus graves (accidents de la route, crash aérien...), prendre la forme d'une réunion organisée à l'initiative du parquet ou du juge d'instruction. Ces réunions peuvent avoir lieu en présence des associations d'aide aux victimes et d'une cellule de soutien psychologique.

Afin de permettre un meilleur recensement et une prise en charge renforcée, une permanence d'aide aux victimes délocalisée est organisée à Amiens ; à Montbéliard, Argentan et Caen, une borne d'accueil dédiée au sein du tribunal a été mise en place. Plusieurs juridictions ont signalé l'abondement du budget de ces associations, afin de permettre l'efficacité de leur organisation.

Le parquet de Libourne a signé un accord-cadre avec une société d'assurance et la fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs, afin de permettre une meilleure gestion du processus d'indemnisation.

La constitution au dossier d'une cote « parties civiles et victimes » les référençant par ordre alphabétique avec leurs prétentions et justificatifs est également soulignée par plusieurs parquets comme facilitant le traitement des demandes des parties civiles.

Au moment du procès, deux pratiques sont signalées s'agissant du traitement des demandes des parties civiles : dans certaines juridictions, l'action civile est examinée conjointement à l'action publique ; dans d'autres, elle est renvoyée à une chambre spécialisée.

15. Le bilan de l'entraide pénale internationale

> Contexte

L'entraide pénale internationale occupe une part croissante de l'activité des parquets et parquets généraux.

Elle inclut classiquement la transmission et l'exécution des demandes d'entraide pénale, des dénonciations officielles, des actes judiciaires, des mandats d'arrêt européens et des demandes d'extradition.

L'entraide se traduit également de plus en plus par la conclusion d'équipes communes d'enquêtes et par la mise en œuvre d'instruments de reconnaissance mutuelle entre États membres de l'Union européenne.

Actions de la DACG

Des sessions de formation à l'entraide pénale internationale ont été dispensées tout au long de l'année 2017 par les membres du bureau de l'entraide pénale internationale, au sein des cours d'appel de Nouméa et d'Aix-en-Provence, de l'École nationale de la magistrature, de l'École nationale d'administration pénitentiaire et de la direction de l'administration pénitentiaire.

L'entrée en vigueur de la décision d'enquête européenne a été accompagnée par la publication d'une circulaire et la mise en ligne d'outils pratiques sur le site du bureau de l'entraide pénale internationale.

> Synthèse des rapports

Le développement des instruments de reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne

Les instruments de reconnaissance mutuelle ont assez profondément modifié la pratique de l'entraide pénale des parquets et contribué à une hausse notable de leur activité en matière de coopération judiciaire ces dernières années.

Le mandat d'arrêt européen constitue la procédure la plus employée. Il est aujourd'hui en effet parfaitement assimilé et décrit comme simple et rapide.

Les certificats de gel (DC 2003/577/JAI) et de confiscation (DC 2006/783/JAI) sont en revanche encore très peu utilisés par les juridictions françaises.

La décision-cadre relative aux sanctions pécuniaires (DC 2005/214/JAI) est désormais bien connue des parquets mais souvent subie. Les autorités néerlandaises sont identifiées comme étant les principaux pourvoyeurs de certificats, souvent pour le recouvrement de sommes relativement modiques. Les demandes concernent notamment les infractions routières de type excès de vitesse.

Les décisions-cadre relatives aux reconnaissances mutuelles de jugements prononçant des peines privatives de liberté (DC 2008/909/JAI) et des peines de probation (DC 2008/947/JAI), transposées en 2013 et 2015 ne sont pas encore pleinement intégrées à l'arsenal quotidien des parquets. La complexité de ces procédures (difficulté d'identification des autorités étrangères compétentes, non-respect des règles par les autorités étrangères, lourdeur logistique des auditions, articulation malaisée avec d'autres procédures et notamment le mandat d'arrêt européen...), leur longueur (finissant parfois par rendre les démarches sans objet), leur coût (traduction, interprétariat) et l'absence de politique pénale établie en la matière sont en effet dénoncées par les parquets dans leurs rapports annuels.

Une dépêche du 27 avril 2017, relative à la mise en œuvre des possibilités d'exécution transfrontalière des condamnations à une peine ou une mesure de sûreté privative de liberté au sein de l'Union européenne a annoncé la mise en place d'un groupe de travail inter-directionnel (direction des affaires criminelles et des grâces et direction de l'administration pénitentiaire) visant à produire différents outils devant permettre le meilleur usage de cette procédure.

L'entrée en vigueur de la décision d'enquête européenne

L'entrée en vigueur le 22 mai 2017 de la décision d'enquête européenne, telle que prévue par la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014, a marqué une nouvelle étape dans la coopération pénale au sein de l'Union européenne.

D'une manière générale, la décision d'enquête européenne n'a pas modifié les principes fondateurs de coopération déjà existants au sein de l'Union européenne.

Le changement principal réside dans l'obligation d'utiliser un formulaire standardisé et commun à l'ensemble des autorités judiciaires de l'Union européenne.

Si certains bénéfices ont été reconnus aux formulaires de la décision d'enquête européenne, la majorité des parquets estime que ce nouvel instrument est peu adapté à la délinquance quotidienne à laquelle ils doivent faire face.

Les parquets pratiquant une coopération importante avec la Belgique, estiment le formulaire inadapté à leur charge de travail et aux ressources humaines disponibles. Ce formulaire est par conséquent perçu comme un obstacle à la coopération transfrontalière, s'agissant notamment des demandes les plus simples qui étaient auparavant réalisées par simple soit-transmis.

Les parquets frontaliers font part de leur crainte de voir la coopération transfrontalière ralentir, n'ayant pas les moyens suffisants pour remplir ce formulaire qu'ils estiment lourd et fastidieux s'agissant de la délinquance quotidienne.

Il peut être noté ici que la pratique des soit-transmis entre autorités judiciaires françaises et étrangères, en vigueur avant l'entrée en vigueur de la décision d'enquête européenne, ne répondait pas aux exigences du code de procédure pénale.

L'ordre de présentation des items dans le formulaire est jugé peu adapté. L'exposé des faits n'intervient en effet qu'à la section G du formulaire, alors que c'est de cet exposé des faits que vont découler les mesures d'enquêtes sollicitées et la motivation de l'éventuelle urgence.

Enfin le délai d'exécution de 90 jours, pour l'exécution d'une décision d'enquête européenne, qui n'est néanmoins pas prévu à peine de nullité, est souvent estimé trop court par les magistrats.

Si beaucoup de parquets estiment que la décision d'enquête européenne est de nature à ralentir la coopération avec les pays frontaliers pour des types de contentieux s'accommodant mal de son formalisme, ils reconnaissent néanmoins l'utilité d'un formulaire standardisé s'agissant de la coopération judiciaire avec certains pays, en créant un outil unique dont la complétude est à souligner.

Par ailleurs, la possibilité d'accéder, via le site du réseau judiciaire européen, à des trames de décision d'enquête européenne déjà traduites dans la langue du pays d'exécution permet une réduction non négligeable des coûts de traduction et partant une réduction des frais de justice.

Le bilan de l'entrée en vigueur de la décision d'enquête européenne est donc pour l'heure, plutôt négatif particulièrement s'agissant des juridictions frontalières.

La nouveauté du formulaire peut expliquer en partie ce bilan qui intervient seulement quelques mois après l'entrée en vigueur de la décision d'enquête européenne.

Il peut être noté, comme perspective favorable, l'initiative prise par les parquets de Strasbourg et d'Offenburg (Allemagne) de travailler ensemble à l'élaboration de trames de décision d'enquête européenne bilingues et pré-remplies, utilisables pour les infractions constituant le quotidien de ces parquets respectifs (saisie des vidéos du tramway et audition d'un mis en cause ou d'un témoin de vol).

Les difficultés persistantes signalées

Les parquets généraux ont entendu insister pour l'année 2017 sur les difficultés auxquelles ils demeurent confrontés.

L'absence de possibilité d'enregistrement dédié à l'entraide pénale internationale

L'absence d'outils d'enregistrement et de suivi harmonisés et unifiés est une difficulté partagée par l'ensemble des parquets généraux. Cette absence d'outil dédié implique la création et la tenue de tableaux spécifiques par les secrétariats des parquets et une saisie manuelle des chiffres, compliquant d'autant l'élaboration de statistiques en la matière.

L'absence d'outil statistique intégré entraîne, d'une part un travail supplémentaire pour les parquets déjà surchargés, et d'autre part une prise en compte insatisfaisante de leur activité internationale.

Le déséquilibre des flux d'entraide

Les parquets généraux continuent à faire état du déséquilibre important entre les demandes sortantes et les demandes entrantes, ces dernières étant en moyenne nettement plus nombreuses.

Est toujours déplorée la multitude de demandes d'entraide émanant de certains États, comme la Suisse et le Portugal, pour des dossiers de faible importance. Le traitement de ces demandes dans des délais contraints, avec souvent des relances systématiques et parfois une saisine concomitante du parquet et du parquet général pour une même affaire se fait au

détriment de la résolution de dossiers français souvent plus graves. Une harmonisation des pratiques au niveau européen est ainsi souhaitée.

Par ailleurs, plusieurs parquets généraux font état de difficultés pour les services d'enquête à exécuter les demandes d'entraide entrantes, en raison d'une part, d'un manque d'effectifs mais aussi d'un manque de sensibilisation de certains services d'enquête à l'entraide pénale internationale.

Afin d'améliorer le taux d'exécution des demandes entrantes, certains parquets procèdent à des relances systématiques des services de police en vue d'assurer un meilleur suivi.

Certains parquets généraux ont également décidé, afin de ne pas engorger les services d'exécution, de ne pas faire exécuter les demandes d'entraide portant sur des contraventions d'excès de vitesse inférieures à 30 km/h.

Dans le but d'accélérer l'exécution des demandes entrantes, un parquet général propose de donner la possibilité aux parquets généraux de saisir directement les services enquêteurs dans les différents ressorts lorsque la saisine d'un juge d'instruction ne se justifie pas. Cette saisine directe aurait le double avantage de la rapidité et d'un suivi centralisé et actif de l'exécution des demandes d'entraide.

Les rapports autonomes

Le mandat d'arrêt européen

> Contexte

Depuis 8 ans, à la demande de la Commission européenne, un questionnaire standard permet de collecter des informations quantitatives relatives à l'émission et l'exécution des mandats d'arrêt européens par les autorités judiciaires françaises.

Le nouveau questionnaire utilisé depuis 2014, enrichi d'informations qualitatives sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, permet une analyse globale de l'application de cet outil et des comparaisons entre les États membres.

Les données collectées de façon annuelle dans le cadre du rapport autonome sur le mandat d'arrêt européen sont ainsi fournies à la Commission européenne. Au plan national, ces données permettent également d'enrichir le bilan d'activité des parquets dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

Actions de la DACG

En 2017, une réorganisation de la mission justice du bureau de l'entraide pénale internationale a permis de réduire de façon significative les délais de diffusion des mandats d'arrêt européens émis par les parquets et parquets généraux via les canaux de coopération policière.

Un comité stratégique DACG-DCPJ relatif à la SCCOPOL a par ailleurs été mis en place afin notamment de moderniser et fluidifier les échanges entre les juridictions françaises et les bureaux français Sirène et Interpol, dans le domaine des recherches de fugitifs.

> Synthèse des rapports

Le recours à la procédure du mandat d'arrêt européen, aujourd'hui parfaitement assimilé par les juridictions françaises, démontre son efficacité en matière de coopération pénale européenne.

Les parquets et parquets généraux ont tous retourné le questionnaire renseigné de la Commission européenne pour l'année 2017 et leurs résultats illustrent cette tendance. L'exploitation de ces différentes réponses est reprise dans les tableaux ci-après.

L'année 2017 se caractérise par une légère diminution des mandats d'arrêt européens émis et exécutés par les parquets et les parquets généraux. En effet, les juridictions françaises ont procédé à l'émission de 1 271 mandats d'arrêt européens au cours de cette année contre 1 306 en 2016, et en ont, sur la même période, exécuté 643 contre 847.

Les juridictions continuent à exprimer majoritairement une satisfaction à l'égard de cet outil juridique de coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne en raison de sa simplicité et de sa rapidité d'exécution.

Mandat d'arrêt européen : statistiques 2017

| France : pays d'émission | |
|---|-------|
| 1. Nombre de M.A.E émis par les juridictions françaises | 1 271 |
| 2. Nombre de M.A.E. émis dans le cadre de poursuites judiciaires : | 708 |
| 3. Nombre de M.A.E. émis pour les catégories d'infractions suivantes : | |
| 3.1. Terrorisme | 183 |
| 3.2. Infractions à la législation sur les stupéfiants | 280 |
| 3.3. Infractions de nature sexuelle | 59 |
| 3.4. Infractions à la législation sur les armes à feu et les explosifs | 19 |
| 3.5. Vols, destructions et dégradations | 249 |
| 3.6. Infractions en matière de fraude et de corruption | 106 |
| 3.7. Contrefaçon d'euros | 6 |
| 3.8. Homicide et atteintes aux personnes ayant entraîné la mort | 76 |
| 3.9. Infractions d'atteintes aux personnes n'ayant pas entraîné la mort | 74 |
| 3.10. Traite des êtres humains | 37 |
| 3.11. Autres | 283 |
| 4. Nombre de M.A.E. émis par les juridictions françaises ayant abouti à une remise effective de la personne recherchée: | 376 |
| France : pays d'exécution | |
| 1. Nombre de personnes mises en état d'arrestation sur le fondement d'un M.A.E. | 643 |
| 2. Nombre de procédures de remises initiées par la France pour l'exécution de MAE | 586 |
| 3. Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une remise effective | 446 |
| 4. Parmi les personnes remises cette année, nombre de personnes ayant consenti à cette remise | 350 |

| | |
|---|------|
| 5. Durée moyenne de la procédure, en cas de consentement de la personne, entre l'arrestation et la décision de remise (en jours) | 20 J |
| 6. Durée moyenne de la procédure, en cas d'absence de consentement de la personne, entre l'arrestation et la décision de remise (en jours) | 24 J |
| 7. Nombre de décisions de refus de remise intervenus cette année en France | 61 |
| Nombre de décisions de refus de remise intervenues pour les motifs suivants | |
| 7.1. Article 3.1 DC 2002/584/JAI : infraction couverte par l'amnistie dans l'État membre d'exécution lorsque celui-ci avait compétence pour poursuivre cette infraction selon sa propre loi pénale (article 695-22 1° du cpp) | 0 |
| 7.2. Article 3.2 DC 2002/584/JAI : personne recherchée ayant fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits par un État membre, à condition en cas de condamnation que celle-ci ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'État membre de condamnation (article 695-22 2° du cpp) | 1 |
| 7.3. Article 3.3 DC 2002/584/JAI : personne ne pouvant en raison de son âge, être tenue pénalement responsable des faits selon le droit de l'État membre d'exécution (article 695-22 3° du cpp : personne âgée de moins de 13 ans au moment des faits) | 0 |
| 7.4. Article 4.1 DC 2002/584/JAI : (article 695-23 alinéa 1er: faits qui ne constituent pas une infraction en droit français et qui ne se trouvent pas dans la liste des 32 infractions visées à l'article 695-23 al.2 du cpp, ou qui se trouve dans cette liste mais qui ne sont pas punis d'une peine de 3 ans d'emprisonnement) | 0 |
| 7.5. Article 4.2 DC 2002/584/JAI : personne poursuivie dans l'État membre d'exécution pour les mêmes faits (1ère proposition de l'article 695-24 du cpp) | 0 |
| 7.6. Article 4.3 DC 2002/584/JAI : décision dans l'État membre d'exécution, soit de ne pas engager les poursuites pour les faits objet du MAE, soit d'y mettre fin, ou lorsque la personne recherchée a fait l'objet dans un État membre d'une décision définitive pour les mêmes faits qui fait obstacle à l'exercice ultérieur de poursuites (2ème proposition de l'article 695-24 du cpp : si les juridictions françaises « ont décidé de ne pas engager les poursuites ou d'y mettre fin ») | 1 |
| 7.7. Article 4.4 DC 2002/584/JAI prescription de l'action pénale ou de la peine selon la législation de l'État membre d'exécution et que les faits relèvent de la compétence de cet État membre selon sa propre loi pénale (article 695-22- 4°) | 1 |
| 7.8. Article 4.5 DC 2002/584/JAI si la personne recherchée a été définitivement jugée pour les mêmes faits par un pays tiers, à condition que, en cas de condamnation, celle-ci ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois du pays de condamnation (article 695-22 2° du cpp) | 0 |

| | |
|---|----|
| 7.9. Article 4.6 DC 2002/584/JAI : MAE délivré aux fins d'exécution de peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté, lorsque la personne recherchée demeure dans l'État membre d'exécution, en est ressortissante ou y réside, et que cet État s'engage à exécuter cette peine ou mesure de sûreté conformément à son droit interne (article 695-24 2° tel que modifié par la loi du 5-8-2013 : « si la personne recherchée pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté est de nationalité française ou réside régulièrement de façon ininterrompue depuis au moins 5 ans sur le territoire français en application de l'article 728-31 du cpp ») | 11 |
| 7.10. Article 4.7 DC 2002/584/JAI : lorsque le MAE porte sur des infractions qui : - selon le droit de l'État membre d'exécution, ont été commises en tout ou partie sur le territoire de l'État membre d'exécution ou en un lieu considéré comme tel (article 695-24 3° du cpp) - ont été commises hors du territoire de l'État membre d'émission et que le droit de l'État membre d'exécution n'autorise pas la poursuite pour les mêmes infractions commises hors de son territoire (article 695-24 4° du cpp) | 0 |
| 7.11. Jugement prononcé en l'absence du prévenu sans remplir les conditions liées aux garanties de jugement <i>in absentia</i> prévues par l'article 4a tel qu'introduit par DC 2009/299/JAI dans la DC 2002/584/JAI et transposé par l'article 695-22-1 1° du cpp) | 7 |
| 7.12. Absence de garantie dans le cas de peine à perpétuité (article 5.2 DC 2002/584/JAI) | 0 |
| 7.13. Absence de garantie pour le retour d'un national/résident pour exécuter sa peine (Article 5.3 DC 2002/584/JAI) (article 695-32 du cpp) | 0 |
| 7.14. Le contenu du MAE n'est pas conforme aux dispositions de l'article 8 DC 2002/584/JAI (conditions reprises dans les articles 695-13 et 695-14 du cpp) | 3 |
| 7.15. Absence de réponse à une demande de renseignements complémentaires (article 15.2 DC 2002/584/JAI et article 695-33 du cpp) | 5 |
| 7.16. Privilège ou immunité (article 20 DC 2002/584/JAI) de la personne recherchée | 0 |
| 7.17. Peine ou mesure de sûreté encourue, inférieure à 12 mois (article 2.1 DC 2002/584/JAI) (article 695-12 1° du cpp) | 0 |
| 7.18. Peine ou mesure de sûreté prononcée inférieure à 4 mois (article 2.1 DC 2002/584/JAI) (article 695-12 1° du cpp) | 1 |
| 7.19. Priorité donnée à une demande de remise venant en concours (articles 16.1, 3, 4 DC 2002/584/JAI) (articles 695-42 du cpp) | 1 |
| 7.20. Droits fondamentaux (article 1.3 DC 2002/584/JAI qui prévoit « la présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels que consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ») | 1 |
| 7.21. Autres | 7 |
| 8.1. Nombre de cas de non-respect du délai de 90 jours pour rendre une décision définitive sur l'exécution (article 17.4 de la DC 2002/584/JAI) (article 695-43 du cpp) | 4 |

| | |
|--|----|
| 8.2. Nombre de cas du point 8.1, ayant fait l'objet d'une information au ministère de la justice afin qu'EUROJUST puisse être informé (article 17.7 DC 2002/584/JAI) (article 695-43 alinéa 2 du cpp) | 0 |
| 8.3. Nombre de cas, intervenus cette année, pour lesquels la remise n'a pu avoir lieu pour un motif lié au non-respect du délai imposé par l'article 23.2 de la DC 2002/584/JAI (remise au plus tard dans le délai de 10 jours après la décision définitive (article 695-37 alinéa 1er du cpp) | 1 |
| 8.4. Nombre de cas du 8.3 ayant abouti à la libération de la personne conformément aux dispositions de l'article 23.5 de la DC 2002/584/JAI (article 695-37 dernier alinéa du cpp) | 1 |
| 9. Nombre de procédures d'exécution/et ou de remises de MAE mises en œuvre, cette année par votre juridiction concernant un ressortissant français ou un résident | 58 |
| 10. Nombre de cas intervenus cette année, dans lesquels votre juridiction/les juridictions de votre ressort a demandé la garantie prévue par application des dispositions de l'article 5.2 de la DC 2002/584/JAI (concernant les peines perpétuelles) | 0 |

Les mesures de garde à vue et l'état des locaux dédiés

> Contexte

En vertu de l'article 41 du code de procédure pénale, le procureur de la République contrôle les mesures de garde à vue et visite les locaux où elles se déroulent.

Conformément à l'alinéa 3 de cet article et à l'article D. 15-2-1 dudit code, il adresse au procureur général un rapport concernant les mesures de garde à vue et l'état des locaux de garde à vue de son ressort, au vu, notamment, des informations et des statistiques qui lui sont adressées à cette fin par les services et unités de police judiciaire de son ressort.

Actions de la DACG

Concernant le contrôle des mesures de garde à vue par l'autorité judiciaire, la direction des affaires criminelles et des grâces a maintenu son action au soutien des juridictions par la diffusion de circulaires explicatives des mesures entrées en vigueur en 2016, ainsi qu'à travers la publication de réponses sur son site intranet via la foire aux questions.

> Synthèse des rapports

Bilan relatif aux mesures de garde à vue

La majorité des procureurs de la République fait état d'une augmentation modérée du nombre de mesures de garde à vue pour l'année 2017. Cette augmentation est cependant plus marquée dans certaines juridictions¹¹.

Cette augmentation est attribuée à plusieurs facteurs :

- l'audition libre n'est plus perçue comme une mesure permettant l'économie de formalités et apparaît, pour certains procureurs de la République, tout aussi chronophage que la garde à vue du fait de la notification des droits afférents ;
- les instructions de certains parquets aux fins de placement systématique en garde à vue des auteurs de certains types d'infractions (violences intrafamiliales ou urbaines, infractions routières graves) ;
- les difficultés liées au refus de certains barreaux d'organiser l'assistance d'une personne interrogée en audition libre a pu conduire à préférer, pour le respect des droits de la personne soupçonnée, une mesure de placement en garde à vue ;
- certaines juridictions ont soulevé également l'augmentation du nombre général d'actes de délinquances ;
- d'autres parquets indiquent enfin que les nouveaux moyens et techniques d'enquête permettent d'aboutir à des identifications de mis en cause plus nombreuses et, en conséquence, à une augmentation des mesures de garde à vue.

¹¹ Parquets de Marseille, Lyon, Evry, Toulouse et Amiens.

Néanmoins, certains parquets relèvent une baisse du nombre de garde à vue. Le régime de l'audition libre reste en effet privilégié pour les faits les plus simples, reconnus ou sans enjeux majeurs. L'audition libre est perçue comme moins contraignante au niveau procédural que la garde à vue, notamment depuis l'introduction des garanties supplémentaires consacrées par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

En moyenne, 2/3 des mesures d'auditions sont prises sous le régime de l'audition libre et 1/3 sous le régime de la garde à vue.

Plusieurs procureurs de la République se sont interrogés sur la question de savoir si la garde à vue était un préalable obligatoire ou non au défèrement. En effet, plusieurs parquets favorisent le recours au placement en garde à vue dans le seul objectif de rendre possible le défèrement.

Bilan relatif au déroulement de la garde à vue

D'une manière générale, peu d'incidents majeurs (évasions, décès) ont été relevés durant les mesures de garde à vue. Les obligations légales liées au déroulement de la garde à vue sont globalement bien intégrées même si des rappels ponctuels des principes ont été jugés opportuns dans certains ressorts (avis du procureur en cas de placement en garde à vue).

Les registres de garde à vue sont majoritairement bien tenus et correctement renseignés. Ils sont signés par les magistrats du ministère public lors des visites annuelles et lors des prolongations de garde à vue. Certains procureurs de la République ont souhaité l'instauration d'un registre sous forme électronique.

Il est également noté le recours généralisé à la visioconférence lorsque le service ou l'unité s'en trouve pourvu. Le souhait unanime de développer le recours à ce système se trouve encore contraint par la pénurie d'équipements. Il est ainsi constaté sur certains ressorts que la majorité des brigades de gendarmerie n'est pas équipée de système de visioconférence.

Il est enfin relevé le manque de disponibilités des médecins et interprètes sur plusieurs ressorts, notamment la nuit.

Les conséquences de la mise en œuvre de la loi du 3 juin 2016

L'exercice des dispositions consacrées par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 n'a, d'une manière générale, pas entraîné de difficultés particulières. Plusieurs parquets généraux ont adressé des notes aux services d'enquête pour accompagner la mise en œuvre de ces mesures.

Il est cependant relevé que l'entrée en vigueur de ces dispositions a été vécue avec lassitude et résignation par les enquêteurs. D'une manière générale, il est déploré un alourdissement croissant de la procédure pénale au détriment du temps consacré aux investigations. Il y est vu une raison du désintérêt de plus en plus affirmé pour les fonctions d'officier de police judiciaire.

S'agissant de la présence de l'avocat lors du tapissage, il est relevé que la seule présence de l'avocat pouvait constituer une source d'insécurité pour le témoin ou la victime. Sont également soulignées les contraintes liées au temps d'attente de l'avocat. Le recours à la présentation de planches photographiques est donc finalement privilégié par les services d'enquête.

S'agissant des droits du gardé à vue à communiquer avec un tiers, la communication se fait en général par téléphone, en français ou en présence d'un interprète et devant l'enquêteur. C'est un droit en définitive peu réclamé par les gardés à vue.

S'agissant de l'information donnée à l'avocat en cas de déplacement du gardé à vue, ce droit a été peu utilisé.

S'agissant de la présence obligatoire de l'avocat pour les mineurs, le problème de la disponibilité de l'avocat est largement souligné, tout comme le fait que ce formalisme s'accorde mal avec des procédures majoritairement assez simples.

Bilan relatif aux locaux de garde à vue

À titre liminaire, il convient de mentionner que nombre de procureurs de la République ont utilisé la trame de contrôle de la direction des affaires criminelles et des grâces afin de réaliser le contrôle des locaux de garde à vue.

Certains procureurs de la République estiment souhaitable d'envisager une évolution de l'obligation légale de visite annuelle des locaux de garde à vue, les enjeux étant désormais différents au regard de la multiplication des droits des personnes gardées à vue, les magistrats du ministère public n'étant plus les seuls à accéder aux locaux de garde à vue.

Les procureurs de la République ont relevé une grande disparité entre les locaux récents ou rénovés, qui comportent des équipements adaptés, et ceux plus anciens. Les locaux les plus récents répondent en général aux conditions d'hygiène et de sécurité exigés (douche, pièce assurant la confidentialité des entretiens avocats et de l'examen médical, système de vidéosurveillance). En revanche, les locaux plus anciens souffrent parfois d'un défaut d'entretien et apparaissent inadaptés au maintien de personnes dans ces lieux (risque d'évasion, lieu d'entretien inadapté et n'assurant pas la confidentialité). Les cas de demande de fermeture de locaux pour défaut d'hygiène demeurent exceptionnels.

Les locaux relevant de la police nationale sont globalement dans un état correct. La majorité de ces locaux dispose d'un système de vidéosurveillance, y compris au sein des cellules. Le plus fréquemment, ces cellules sont équipées de portes vitrées ce qui en facilite la surveillance. Certaines sont également équipées de boutons d'alerte.

Les locaux relevant de la gendarmerie nationale sont également considérés comme répondant aux normes. En revanche, les bâtiments sont souvent jugés vieillissants. Certains de ces locaux apparaissent donc parfois inadaptés aux exigences de la garde à vue, notamment concernant l'attribution d'un local de confidentialité pour les avocats.

Par ailleurs, il a été indiqué que les geôles de gendarmerie ne sont pas équipées de vidéosurveillance et ne disposent pas toujours d'un œillette ou de portes vitrées, limitant de fait l'efficacité de la surveillance des personnes privées de liberté.

En période nocturne, les gendarmes procèdent à des rondes toutes les deux à quatre heures, ce qui, pour la plupart des procureurs de la République, s'avère insuffisant. Cette fréquence peut d'ailleurs, dans certains cas, être plus longue encore compte tenu de la charge de service des patrouilles de voie publique¹².

¹² La fréquence des rondes est laissée à l'appréciation des militaires, sous réserve des deux rondes minimum prévues à partir de la fin du service (note express n°43477 du 25 juin 2010 de la DGGN).

Afin d'assurer une surveillance constante des personnes privées de liberté, certaines gardes à vue sont réalisées au siège des brigades les plus importantes ou au siège des compagnies.

Les personnes présentant des risques particuliers font souvent l'objet d'une vigilance renforcée. Les locaux de gendarmerie commencent à être progressivement équipés de bouton poussoir encastré dissimulant un microphone en liaison avec un terminal portatif permettant au militaire situé dans la caserne ou à proximité d'être alerté.

En zone police comme en zone gendarmerie, les procureurs de la République ont largement attesté qu'un grand nombre de geôles n'étaient pas équipées de dispositif de chauffage et de climatisation. Les procureurs de la République ont constaté qu'afin de pallier l'absence de chauffage ou l'inadaptation de certains locaux, il était fréquemment procédé au regroupement des gardés à vue dans les unités les mieux équipées en matériel et en personnel.

La propreté des couvertures est largement assurée, et lorsqu'aucune solution de nettoyage n'est trouvée, des couvertures à usage unique, en plastique ou des couvertures de survie sont proposées. Il est également noté une distribution plus importante des kits d'hygiène. Aucune difficulté n'est relevée concernant la fourniture des repas.

Plusieurs procureurs de la République notent enfin que les locaux de garde à vue de leurs ressorts ont également fait l'objet d'une inspection du contrôleur général des lieux de privation de libertés¹³.

¹³ Depuis mai 2017, les observations du contrôleur général des lieux de privation de libertés sont communiquées aux services visités et aux présidents et procureurs concernés.

Le fonctionnement des établissements pénitentiaires

> Contexte

L'article D. 179 du code de procédure pénale dispose qu' « un rapport conjoint du premier président et du procureur général rend compte chaque année au ministre de la justice du fonctionnement des établissements pénitentiaires de leur ressort et du service assuré par le personnel de ces établissements ».

Actions de la DACG

La surpopulation carcérale est une préoccupation constante. Le décret du 4 mai 2017 est venu assouplir les conditions d'affectation et de transfert des prévenus et alléger les dossiers d'orientation. Ce décret a été décliné par une dépêche du 21 juillet 2017, permettant d'en accélérer les effets sur la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris.

De même, afin que la surpopulation carcérale fasse l'objet de réflexions transversales et pluridisciplinaires, le décret du 10 mai 2017 consacrant les commissions d'exécution des peines et modifiant les missions de la conférence régionale sur les aménagements de peine a spécifiquement inscrit la lutte contre la surpopulation carcérale au titre de leurs objectifs.

> Synthèse des rapports

La prise en compte de la surpopulation carcérale : évolution et perspectives

L'état des lieux de la densité pénitentiaire au sein des établissements

Comme en 2016, les parquets constatent une situation de surpopulation carcérale perdurant au sein des établissements pénitentiaires de leurs ressorts.

La surpopulation carcérale touche de manière chronique les maisons d'arrêt, les taux d'occupation dépassant parfois 180 % voire 200 %, alors que les établissements pour peine (centres de semi-liberté, centres de détention, maisons centrales), soumis à *numerus clausus*, connaissent globalement une densité pénitentiaire normale et parfois même un état de sous-occupation.

Si cette surpopulation carcérale s'accompagne de problématiques locales diverses et récurrentes (vétusté, part importante de détenus étrangers, de détentions provisoires), des difficultés nouvelles ont par ailleurs émergé, notamment la gestion des détenus radicalisés, nécessitant la mise en place de nouveaux outils de gestion et d'information.

La dégradation des conditions de détention entraîne une augmentation des incidents, notamment de nature violente, et un repli du principe de l'encellulement individuel.

Les mesures de désencombrement décidées par l'administration pénitentiaire permettent une régulation des flux, mais nécessitent toutefois un temps de mise en œuvre parfois conséquent, pouvant nuire au maintien des liens familiaux ainsi qu'aux démarches de réinsertion et aux projets de sortie, et sont parfois difficiles à réaliser, notamment en outre-mer.

Si les perspectives de construction de nouveaux établissements sont présentées comme un moyen d'améliorer les conditions de détention et de répondre à la vétusté de certaines structures, l'accent est mis par l'ensemble des rapports sur l'importance des leviers judiciaires dans la gestion de la population carcérale.

Les modalités d'échanges relatifs à la population carcérale entre les magistrats et l'administration pénitentiaire

Les relations entre magistrats et administration pénitentiaire sont, cette année encore, décrites comme étant régulières et de qualité, à l'occasion de visites et de contacts informels, de la gestion des incidents, ou d'échanges préalables à la décision d'incarcération sur la capacité d'accueil. Les commissions d'application des peines, les conférences régionales sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération, les conseils d'évaluation des établissements ou les commissions d'exécution et d'application des peines restent les lieux privilégiés d'échanges sur la population carcérale.

Nombreux sont les ressorts où une communication spécifique sur la surpopulation carcérale a été mise en place.

Outre la transmission mensuelle, bihebdomadaire, hebdomadaire, ou même quotidienne par courriel de l'état des effectifs en détention, aujourd'hui courante, plusieurs établissements enrichissent désormais cette transmission de données supplémentaires (transferts et entrées prévisibles) ou réalisent des notes relatant les événements notables de la vie en détention.

Certains ressorts ont également instauré un système d'alerte, afin de faciliter la mise en œuvre des mesures de désencombrement et de favoriser la prise en compte des conditions de détention à l'occasion des décisions de justice.

Les magistrats du ministère public et du siège disposent également parfois d'un accès informatique aux chiffres quotidiens de la direction interrégionale des services pénitentiaires sur la population du ressort, ce qui leur permet d'apprécier en temps réel l'état des effectifs de chaque établissement du ressort.

S'agissant de la gestion des incidents, de nombreux ressorts font état de la conclusion de protocoles associant l'établissement, le parquet, les services de police et parfois même la direction interrégionale des services pénitentiaires ainsi que les services de la protection judiciaire de la jeunesse pour définir les circuits du traitement judiciaire des incidents graves et des infractions commises en détention et améliorer la prévention des risques suicidaires.

Enfin, les ressorts bénéficiant des dossiers d'orientation électroniques permettant de recueillir de manière dématérialisée les avis de la direction interrégionale des services pénitentiaires, de la direction de la maison d'arrêt, des juges de l'application des peines et du parquet, constatent une accélération des processus de transfèvements.

Dans le ressort du tribunal de grande instance d'Amiens, le chef d'établissement de la maison d'arrêt transmet toutes les semaines aux magistrats du parquet un tableur indiquant l'effectif hébergé, le taux d'occupation, le nombre d'entrants et de sortants, les effectifs du quartier de semi-liberté et la liste des détenus suivis pour radicalisation, crime ou risque d'évasion.

Dans le ressort du tribunal de grande instance de Lyon, des réunions trimestrielles d'action publique sont organisées par le procureur de la République avec les responsables des services enquêteurs, auxquelles participe le directeur d'établissement pénitentiaire.

Les éventuelles adaptations de la politique pénale pour tenir compte de la surpopulation carcérale

Bien qu'il s'agisse toujours d'un critère secondaire dans la prise de décision, certains procureurs de la République signalent avoir procédé à des adaptations de leur politique pénale afin de tenir compte de la problématique de la surpopulation carcérale,

- Au stade des poursuites

De nombreux parquets présentent le recours aux alternatives aux poursuites comme étant un mode de réponse pénale participant de la lutte contre la surpopulation carcérale et mettent notamment en avant l'action menée par les délégués du procureur, les procédures de médiation ainsi que le développement des stages.

Lorsque des poursuites sont exercées, les procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (éventuellement sur défèrement) sont présentées comme des voies permettant de limiter le prononcé des peines d'emprisonnement, de favoriser les aménagement *ab initio*, et d'éviter le recours à une mesure d'incarcération provisoire.

À l'audience correctionnelle, certains parquets requièrent prioritairement des peines alternatives à l'emprisonnement, dont la contrainte pénale, ou des peines d'emprisonnement ferme aménagées *ab initio*, en veillant à récolter les éléments de personnalité en amont de l'audience.

De manière générale, le recours au mandat de dépôt, dans le cadre d'une ouverture d'information judiciaire ou d'une comparution immédiate, est apprécié de manière stricte, et limité aux cas les plus graves, les mesures de placement sous contrôle judiciaire ou assignation à résidence électronique étant dès que possible privilégiées.

À la suite d'échanges au sein de la commission d'exécution et d'application des peines, le parquet de Valenciennes a initié des réunions pour améliorer la trame des enquêtes de personnalité et ainsi développer les aménagements *ab initio* en donnant au tribunal correctionnel les éléments de personnalité nécessaires.

Au sein du tribunal de grande instance de Nîmes, le parquet sélectionne les dossiers ayant donné lieu à poursuites par voie de convocation par officier de police judiciaire, citation directe ou même ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel pour lesquels il estime que la juridiction envisagera une peine d'emprisonnement ferme compte tenu de la nature des faits, de la personnalité du prévenu et de son casier judiciaire. Dans cette hypothèse, le procureur de la République adresse des réquisitions à une association habilitée pour les enquêtes de personnalité pour recueillir des éléments et informations nécessaires au prononcé éventuel d'un aménagement *ab initio*. Cette « enquête de personnalité d'aménagement » doit être adressée au moins trois mois avant l'audience et faire l'objet d'un rapport déposé au service de l'audiencement afin que président, avocat et représentant du ministère public puissent en prendre connaissance en temps utile.

- Modalités d'application de l'article 707 du code de procédure pénale au stade de l'exécution des peines

La prise en compte de la surpopulation carcérale se manifeste, d'abord, par la volonté de réguler les mises à exécution des peines d'emprisonnement en fonction de la situation de l'établissement.

Des critères de mise à exécution selon la gravité des faits, le quantum de peine prononcé, la personnalité du condamné et les risques de récidive ont ainsi été établis par certains parquets. D'autres procureurs de la République donnent des instructions précises aux services de police et de gendarmerie sur les éléments de personnalité à recueillir à l'occasion de la mesure de rétention du condamné afin d'apprécier au mieux sa situation. En toute hypothèse, les parquets ont majoritairement recours à une nouvelle saisine du juge de l'application des peines sur le fondement de l'article 723-15 du code de procédure pénale dès que le condamné présente des garanties de réinsertion, parfois même limitées.

Alors que certains ressorts indiquent différer ou suspendre ponctuellement les mises à exécution non urgentes en cas de dépassement du seuil critique de surpopulation, d'autres jugent ces solutions insatisfaisantes voire même s'y refusent, estimant qu'une telle décision ne pourrait être qu'incomprise en cas de commission de nouvelle infraction grave de la part d'un condamné devant exécuter une peine d'emprisonnement. De même la pratique des rendez-vous pénitentiaires ne fait-elle pas l'unanimité, bien que certains ressorts y aient fréquemment recours pour échelonner les mises à exécution et améliorer les conditions d'accueil.

Beaucoup de juridictions mènent une politique ouvertement favorable aux transfèrements afin d'encourager l'orientation des condamnés vers des structures présentant un taux d'occupation plus faible.

Enfin, des procureurs de la République signalent la mise en œuvre de procédures de reconnaissances mutuelles des mesures et peines privatives de liberté concernant des ressortissants de l'Union européenne et ont engagé des démarches diplomatiques afin d'obtenir le transfèrement de ressortissants étrangers dans leur pays d'origine ou de domiciliation.

- Modalités d'application de l'article 707 du code de procédure pénale au stade de l'aménagement des peines

Si les décisions des juges de l'application des peines faisant explicitement mention des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire comme l'un des critères du prononcé d'un aménagement de peine sont rares, les parquets considèrent généralement que l'octroi d'un aménagement de peine est un moyen efficace pour lutter contre la surpopulation carcérale et mettent ainsi en œuvre une politique pénale favorable au prononcé de ces mesures.

De même, plusieurs procureurs de la République font état d'une politique favorable à l'octroi d'une libération sous contrainte en cas de surpopulation carcérale, certains ressorts considérant toutefois que cette mesure n'a pas eu d'effet significatif sur ce point.

S'agissant des aménagements de peine en milieu fermé, la procédure hors débat tend parfois à se développer pour certains dossiers, mais des parquets y sont toutefois réticents, en raison notamment de la plus-value pédagogique qu'apporte le débat pour le condamné. Le critère de la surpopulation carcérale pour l'examen des requêtes en aménagement de peine n'est pas ou peu pris en compte, éventuellement en ce qui concerne les libérations conditionnelles « expulsion » et « retour volontaire ».

S'agissant des aménagements de peine prononcés en milieu ouvert au titre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, la procédure d'examen des dossiers hors débat contradictoire

est privilégiée dans de nombreux ressorts, sauf cas particuliers, ce qui permet d'accélérer le processus.

Au sein du tribunal de grande instance de Carcassonne, outre le recours aux procédures hors débat, il a été décidé avec le parquet, le juge de l'application des peines, le directeur de la maison d'arrêt et le service pénitentiaire d'insertion et de probation de mettre en place en urgence des débats contradictoires pour les courtes peines en cas de surpopulation affectant l'équilibre de l'établissement.

La procureure de la République de Créteil a décliné dans une note de service les modalités, pour les magistrats du parquet, du signalement par mail aux intervenants du quartier arrivants des situations qui semblent permettre l'octroi d'un aménagement hors débat à bref délai (quelques semaines).

- Sensibilisation des magistrats du siège à la surpopulation carcérale

Les parquets communiquent au quotidien les informations qu'ils reçoivent sur la situation carcérale du ressort aux différents services du siège pénal et à la présidence, afin de sensibiliser la juridiction parfois, même lors des assemblées générales.

Une telle sensibilisation se fait également à l'occasion des conférences régionales sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération, des conseils d'évaluation des établissements, et des commissions d'exécution et d'application des peines.

Des circuits dédiés d'information sont parfois prévus permettant l'information directe par les établissements pénitentiaires, notamment en cas de dépassement critique de la capacité d'accueil.

Enfin, un travail spécifique sur l'aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement, notamment en comparaison sur reconnaissance préalable de culpabilité, a pu constituer un levier pour développer ces mesures, qui restent rares sur certains ressorts.

Au sein du tribunal de grande instance de Bordeaux, le juge de l'application des peines, le président de l'audience, le représentant du ministère public et l'avocat du prévenu sont informés dès le défèrement de l'existence d'une prise en charge en cours, de la possibilité de mettre une peine à l'écrou et du contenu des derniers rapports du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

- Autres actions en vue de lutter contre la surpopulation carcérale

Plusieurs procureurs de la République signalent avoir modifié leur politique pénale en matière d'incidents commis en détention dans une perspective de lutte contre la surpopulation carcérale, privilégiant les retraits de permission de sortir ou de crédits de réduction de peine au retrait de l'aménagement de peine. De même, les sanctions disciplinaires et retraits de crédits de réduction de peine sont parfois considérés comme suffisants, ne justifiant pas de nouvelles poursuites pouvant potentiellement mener au prononcé d'une nouvelle peine d'emprisonnement.

Plusieurs problématiques structurelles entravent le dynamisme de la politique d'aménagement des peines et de la lutte contre la surpopulation carcérale.

Ainsi, le contexte économique, la paupérisation de la population de certains ressorts, sont de nature à freiner la prise en charge des condamnés dans une stricte logique de réinsertion. A ce

titre, le manque de places dans les structures d'hébergement, la carence de structures assurant une prise en charge sanitaire ainsi que les offres limitées de formation ou d'emploi rendent parfois difficile la construction d'un projet de réinsertion viable et la mise en place d'un suivi de qualité. Les rapports font par ailleurs état de l'importance des activités proposées en détention par les établissements pénitentiaires (formations, enseignements, ateliers) sur l'octroi des aménagements de peines et, ce faisant, sur leur rôle pour réduire la surpopulation carcérale.

Le parquet de Rodez a mis en œuvre un « parcours sortant » destiné aux détenus présentant le plus de critères de désocialisation et construit de façon à accompagner la sortie par un effet de sas.

Le traitement de la situation administrative des détenus condamnés de nationalité étrangère

Les ressorts sont confrontés de façon très inégale à cette problématique, certains établissements n'hébergeant que peu de détenus étrangers.

La détection et la gestion des situations en détention

La détection des personnes détenues de nationalité étrangère est en général effectuée par le greffe pénitentiaire, chargé de signaler systématiquement leur situation à la préfecture dès leur incarcération dans l'établissement, et ce quel que soit leur statut.

L'établissement pénitentiaire gère également les relations de ces détenus avec leurs autorités consulaires, le parquet intervenant le cas échéant, notamment dans les cas où il doit lui-même aviser ces autorités.

Un parquet indique informer lui-même systématiquement les ambassades et consulats étrangers de l'incarcération de leurs ressortissants, afin de favoriser la prise en charge de ces derniers pendant leur détention et l'avis à leurs familles.

De son côté, le service pénitentiaire d'insertion et de probation assiste les personnes détenues pour leurs démarches relatives à la régularisation de leur situation administrative, notamment pour l'obtention et le renouvellement de leur titre de séjour, le cas échéant avec l'aide de la CIMADE qui intervient en détention. Il peut donc contribuer à identifier les détenus en situation irrégulière et, parmi eux, ceux visés par une mesure d'éloignement. Leur situation a parfois été signalée par les services enquêteurs à la préfecture dès le stade de la garde à vue ou de la rétention, sur instructions du parquet. Par ailleurs, certaines préfectures contactent les établissements pénitentiaires pour indiquer, parmi les détenus étrangers dont les noms leur ont été communiqués, ceux qui font l'objet d'une mesure d'éloignement ou pour lesquels une telle mesure est envisagée.

La coordination des services judiciaires, pénitentiaires et préfectoraux

Souvent les relations entre les acteurs judiciaires, pénitentiaires et les services préfectoraux sont décrites comme satisfaisantes et fluides, permettant de prendre en compte et de gérer utilement les situations des personnes détenues de nationalité étrangère.

De nombreux procureurs de la République évoquent la mise en place sur leur ressort d'un protocole, parfois en commun avec plusieurs parquets ou avec le parquet général, pour encadrer la mise en œuvre des mesures d'éloignement des étrangers incarcérés, en application de l'instruction interministérielle du 11 janvier 2011.

Sur certains ressorts, des accords ou protocoles *ad hoc* sur le traitement des demandes relatives aux titres de séjour par les détenus étrangers ont été adoptés ou sont envisagés pour

favoriser la réalisation de leurs démarches. Ils n'associent toutefois pas systématiquement les autorités judiciaires et ne sont pas toujours garants d'une plus grande efficacité.

L'existence de points de contact bien identifiés au sein des préfectures et des greffes pénitentiaires facilite cependant toujours l'échange d'informations pour le suivi de la situation des détenus étrangers.

La coordination entre les services s'opère aussi lors des réunions du pôle éloignement de la préfecture, auxquelles participe le ministère public sur certains ressorts, ou dans le cadre de l'État-major de sécurité ou du groupe départemental de la radicalisation.

Dans une optique de clarification et de rationalisation des circuits et des points d'entrée, certains ressorts ont adopté ou envisagent d'adopter un seul et même protocole encadrant à la fois la mise en œuvre des démarches relatives au droit au séjour et celle des mesures d'éloignement pour les étrangers détenus.

La gestion des mesures d'éloignement et la mise en œuvre de l'instruction interministérielle du 11 janvier 2011

- Circuits opérationnels de circulation des informations entre l'établissement pénitentiaire et les services administratifs en charge de l'éloignement

En règle générale, indépendamment de l'existence d'un protocole, dès l'incarcération d'un ressortissant étranger au sein de l'établissement, le greffe pénitentiaire en informe la préfecture, voire la police aux frontières. Il doit souvent joindre les éléments relatifs à la situation pénale et administrative de l'intéressé et signaler si sa nationalité n'est pas établie avec certitude.

Ces communications visent à permettre aux services de la préfecture et de la police aux frontières d'examiner utilement ces situations, d'anticiper au mieux la mise en œuvre effective, à l'issue de la détention, des mesures d'éloignement existantes, et à la préfecture de prendre, le cas échéant, une décision administrative d'éloignement. L'établissement pénitentiaire peut être informé des démarches et décisions entreprises dans ce cadre.

Dans de nombreux établissements, il est prévu que ces services sont ensuite informés de l'évolution de la date de levée d'écrou prévisible de ces détenus, de leurs transferts et de leur libération, certains ressorts transmettant des listes à échéances régulières. Le rôle des commissions d'application des peines leur est parfois envoyé, pour qu'ils se prononcent sur l'effectivité de l'éloignement, ce qui permet l'octroi de libérations conditionnelles « expulsion » sans ajournement au titre de la libération sous contrainte.

Plusieurs parquets précisent que les informations et documents sont adressés par mail, parfois sur des adresses structurelles dédiées.

Rôle et implication des services judiciaires

Les parquets adressent à la préfecture, à l'établissement pénitentiaire, et parfois à la police aux frontières, les décisions de condamnations à une interdiction du territoire français dès qu'elles sont exécutoires, celles ordonnant le relèvement d'une telle mesure et celles de libération conditionnelle ayant pour effet de suspendre son exécution.

Sur plusieurs ressorts, le parquet est avisé spécifiquement de l'incarcération des détenus de nationalité étrangère et de l'évolution de leur situation pénale. Certains services de l'exécution des peines ouvrent, pour chacun de ces détenus, un dossier *ad hoc*. Sur quelques ressorts, ils s'assurent que les échanges entre les services pénitentiaires et préfectoraux relatifs à la situation de ces détenus et à leur prise en charge en fin de peine sont effectifs et sont avisés de l'exécution ou non des mesures d'éloignement.

Parfois, le parquet et les juges de l'application des peines prennent attache avec les services préfectoraux pour obtenir des éléments utiles dans le cadre des demandes d'aménagement de peine et sont informés des mesures d'éloignement prises par la préfecture. D'autres déplorent en revanche ne pas être destinataires de telles informations. Certains signalent aussi la difficulté pour le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les juges de l'application des peines d'obtenir des réponses de la part des services préfectoraux, lesquels ne souhaitent pas prendre position trop en amont de la fin de l'incarcération, ce qui rend la préparation à la sortie de ces publics délicate.

L'évocation de la situation administrative des détenus étrangers en commission d'application des peines et en débat contradictoire, et la mention de l'existence d'une interdiction du

territoire français sur les rôles permettent d'attirer l'attention des intervenants sur la problématique de la prise en charge de ces détenus en fin de peine.

Facilement requise et accordée sur certains ressorts sous la seule condition de réadmission dans le pays tiers, la libération conditionnelle expulsion l'est peu sur d'autres où est exigée la manifestation d'efforts au cours de la détention comme pour tout aménagement de peine.

Dans certaines juridictions, un contact préalable est pris par le juge de l'application des peines avec les services préfectoraux dans chaque dossier afin de s'assurer de la faisabilité, des modalités pratiques ainsi que du délai d'exécution de la décision d'éloignement, et la date de libération est fixée à l'issue d'un dialogue . Les modalités d'articulation entre services pour cette procédure sont parfois intégrées dans les protocoles existants.

Certains procureurs de la République signalent être particulièrement vigilants à la situation des détenus étrangers aux profils inquiétants. S'ils ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement, un examen de leur situation en commission d'expulsion peut conduire à une décision administrative d'expulsion. Il est toutefois souligné que pour ces condamnés, il est difficile d'apprécier la pertinence d'éventuelles mesures de sûreté, la certitude de l'effectivité de l'éloignement n'étant connue que très peu de temps avant l'échéance de la peine privative de liberté.

Certains précisent que si la personne répond aux critères de la surveillance judiciaire, ils prennent une attache préalable avec la préfecture afin de vérifier si son éloignement est susceptible d'être organisé de façon effective et, à défaut, en requièrent une.

L'intervention des services préfectoraux en milieu carcéral

Certains parquets font état de l'intervention des services de police et de gendarmerie, et notamment de la police aux frontières, au sein des établissements pénitentiaires, dans le cadre de l'instruction des dossiers d'éloignement par la préfecture, afin notamment de procéder aux vérifications nécessaires et à la présentation des détenus concernés aux autorités consulaires. Ces services ont alors accès aux pièces utiles de leurs dossiers individuels, regroupées dans une cote spécifique, et à leurs effets personnels. Le parquet peut être sollicité pour la délivrance de permis de communiquer et informés des extractions.

En revanche, la grande majorité des procureurs de la République signale que les services préfectoraux n'interviennent pas en milieu carcéral. Rares sont ceux qui se déplacent pour la notification des mesures d'éloignement ou des refus de délivrance de titres de séjour, ces décisions étant le plus souvent notifiées par un agent de l'administration pénitentiaire, ou parfois par les services de police ou de gendarmerie.

Par conséquent, les démarches utiles à l'obtention d'un titre de séjour, et notamment les opérations d'identification biométrique, interviennent souvent dans le cadre de l'octroi d'une permission de sortir par le juge de l'application des peines, comme envisagé dans la circulaire interministérielle du 25 mars 2013¹⁴, le cas échéant limitée à un créneau horaire communiqué par la préfecture.

¹⁴ Circulaire relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangères privées de liberté.

L'état et les délais d'exécution des peines correctionnelles

> Contexte

La justice n'est crédible que si ses décisions sont exécutées, et ce de manière diligente. Ainsi, les délais d'exécution font l'objet d'une attention aiguë, et sont expressément mentionnés par l'article 709-2 du code de procédure pénale comme devant faire l'objet d'un rapport autonome du procureur de la République.

Actions de la DACG

Le décret du 10 mai 2017 a consacré l'existence des commissions d'exécution et d'application des peines sur le plan réglementaire. En outre, les conférences régionales sur les aménagements de peines ont vu leurs missions élargies. Ces instances ont ainsi vocation à être des lieux d'échanges réguliers pour évoquer les problématiques post-sentencielles, à optimiser les potentialités en matière d'application des peines et d'alternatives à l'incarcération et à harmoniser les pratiques.

Par ailleurs, la direction des affaires criminelles et des grâces a rappelé aux juridictions, par dépêche du 27 avril 2017, la possibilité de faire usage de la procédure de reconnaissance mutuelle des peines privatives de liberté. Dans le prolongement de cette dépêche, un groupe de travail a été mis en place afin de proposer des outils pour simplifier et développer l'usage de cette procédure.

> Synthèse des rapports

Les délais de traitement des décisions correctionnelles

À titre liminaire, de très nombreux ressorts déplorent l'absence d'un outil statistique fiable pour comptabiliser les délais d'exécution qui sont donc recensés manuellement.

Les délais mentionnés dans le tableau suivant décrivent une moyenne des données communiquées par les parquets et parquets généraux. Ces chiffres sont issus de comptages manuels, dont les modalités varient selon les ressorts.

> **Tableau des délais moyens en mois de traitement des décisions rendues par le tribunal correctionnel :**

| Délais / Service | Greffe correctionnelle ¹⁵ | Service de l'exécution des peines ¹⁶ | Service de l'application des peines ¹⁷ | Huissiers de justice | Forces de l'ordre |
|-------------------|--------------------------------------|---|---|----------------------|-------------------|
| Moins d'un mois | C : 22 CAS : 12 D : 11 | C : 47 CAS : 31 D : 27 | | | |
| Entre 1 et 4 mois | C : 101 CAS : 76 D : 63 | C : 76 CAS : 71 D : 65 | | | |
| Plus de 4 mois | C : 15 CAS : 27 D : 18 | C : 17 CAS : 21 D : 20 | | | |
| Moins de 6 mois | | | 96 | | |
| Plus de 6 mois | | | 24 | | |
| Moins de 45 jours | | | | 34 | |
| Plus de 45 jours | | | | 53 | |
| Moins de 3 mois | | | | | 43 |
| Entre 3 et 6 mois | | | | | 39 |
| Plus de 6 mois | | | | | 12 |

Les délais de traitement par le greffe correctionnel des décisions rendues par les tribunaux correctionnels sont essentiellement inférieurs à 4 mois (101 juridictions le signalent comme délai d'exécution des décisions contradictoires, 76 pour les contradictoires à signifier et 63 pour les défauts).

¹⁵ Délai compris entre la date du prononcé de la décision et la transmission au parquet de l'exécution des peines.

¹⁶ Délai compris entre la date du transfert des pièces par le greffe correctionnel et la date d'envoi au service compétent (juge de l'application des peines, trésor public, préfecture, forces de l'ordre).

¹⁷ Délai compris entre la date de saisine et la date du jugement ou du retour parquet.

Pour autant, de grandes disparités se retrouvent et des délais extrêmement longs peuvent être relevés. Au-delà des considérations tenant à la taille des juridictions, ces différences s'expliquent tant par des contingences locales (délai de remise par le président de la juridiction des minutes de jugements signées, augmentation du nombre d'appels...) que par des difficultés structurelles rencontrées par les services de greffe comme des magistrats en termes d'effectifs.

Les ressorts où les délais se sont améliorés ont connu un renfort ciblé de vacataires ou de greffiers placés. Sur d'autres ressorts, la verticalisation de la chaîne pénale et la stabilisation des effectifs a permis une mise à jour des stocks de jugements en attente d'exécution.

Le bureau de l'exécution des peines, doté d'un terminal de paiement et d'une urne pour recevoir les chèques est de nature à réduire les délais d'exécution, et plusieurs ressorts sont satisfaisants de son fonctionnement, tant s'agissant de la fréquentation, importante, que s'agissant de la mise à exécution immédiate des peines (suspension ou annulation de permis de conduire, paiement des amendes et droits fixes de procédure...). Néanmoins, ces bureaux sont parfois dédiés uniquement à certaines audiences, amenant alors les huissiers ou les greffiers de l'audience à informer le condamné quant aux modalités d'exécution de sa peine, en lieu et place du bureau de l'exécution des peines. Si leurs horaires ont été élargis sur certains ressorts pour les adapter aux fins d'audiences tardives, sur d'autres ressorts au contraire les bureaux de l'exécution des peines ont dû être temporairement fermés, en raison d'un sous-effectif.

L'alourdissement de la charge de travail du magistrat du parquet, et plus généralement du service de l'exécution des peines, est souvent souligné, du fait de la complexification du droit de l'exécution des peines, de la gestion des fichiers et notamment de l'alimentation du conseil national des activités privées de sécurité sur les suites judiciaires inscrites au TAJ, la multiplication des avis aux administrations, tout comme la gestion très technique du contentieux de l'entraide pénale internationale, et ce à moyens constants.

Par ailleurs, grâce notamment à l'expérimentation de l'envoi de fiches de condamnation dématérialisées entre Cassiopée et le casier judiciaire national, certains ressorts sont parvenus à diminuer significativement le délai de transmission des condamnations au casier.

Quant aux juridictions d'application des peines, l'immense majorité statue dans un délai inférieur à 6 mois (96 juridictions contre 24 dans un délai supérieur à 6 mois).

Les difficultés rencontrées expliquant des délais importants d'exécution et les moyens mis en œuvre pour y remédier

Au niveau du greffe correctionnel et du service d'exécution des peines

Les principales difficultés relevées sont intrinsèquement liées aux situations de ressources humaines que connaissent certains services d'exécution des peines. De nombreuses bonnes pratiques sont mises en œuvre pour améliorer le traitement de l'exécution des peines, ainsi :

- la purge de la situation pénale à l'occasion de chaque défèrement en comparution immédiate ou devant le juge des libertés et de la détention ou avant toute saisine du juge de l'application des peines sur le fondement de l'article 723-15 du code de procédure pénale ;
- la saisie du dispositif sur Cassiopée, dès l'audience ;
- la présence d'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation à l'audience correctionnelle pour prise en charge immédiate du travail d'intérêt général, du sursis

avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou mise à l'épreuve assorti de l'exécution provisoire ;

- la création de permanences dédiées à l'exécution des peines ;
- la spécialisation de greffiers et d'agents sur certains contentieux, tels que le FIJAIS, les requêtes et les confiscations ;
- la numérisation des rôles et minutes d'audiences, qui sont ainsi accessibles sur le serveur commun à tous les services de la chaîne pénale ;
- la création d'un tableau de bord mensuel renseignant les décisions en attente de traitement par le greffe correctionnel ;
- l'existence d'un point annuel ou biennuel sur les dossiers dans lesquels les significations de jugement n'ont pas été retournées par les huissiers ou services de police, permettant de procéder aux relances utiles.

Au niveau du juge de l'application des peines

Le sous-effectif chronique de certains services a conduit à la suppression d'audiences et la suspension de convocation sur plusieurs semaines pour limiter l'accroissement du délai de traitement, ou à un recours plus substantiel au hors débat contradictoire parfois formalisé dans un protocole.

Sur certains ressorts, un état des dossiers transmis au service de l'application des peines a fait apparaître que des dossiers étaient prescrits. Afin d'éviter le renouvellement d'une telle situation, un dispositif d'alerte a été mis en place au sein du greffe de l'exécution des peines pour que le parquet puisse exercer ses prérogatives.

À Saint-Malo, sont utilisés des calendriers partagés entre le service de l'exécution des peines, le service de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation sur lesquels sont accessibles les pièces utiles (bulletin n°1 du casier judiciaire, notes d'audience, convocations...), ce qui permet une meilleure transmission et traçabilité des pièces d'exécution.

Le parquet d'Amiens a quant à lui mis en place des tableaux partagés via l'expérimentation depuis février 2017 de la plate-forme interne d'échanges de fichiers et de documents, PLINE, favorisant la délivrance de convocations auprès des services pénitentiaires d'insertion et de probation, maisons d'arrêt et juges de l'application des peines en sortie d'audience.

D'autres juridictions procèdent par échanges dématérialisés entre l'exécution des peines, l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Le parquet de Strasbourg a mis en œuvre un système de double convocation devant le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation afin de s'assurer de la transmission par ce dernier des pièces nécessaires à l'instruction du dossier d'aménagement de peine dans des délais brefs.

Au niveau des services de police et de gendarmerie

Outre les difficultés liées au sous-effectif et au manque de moyens que connaissent également les services de police et de gendarmerie et qui pèsent sur les délais d'exécution, certains services enquêteurs (notamment en zone police) omettent souvent de notifier le délai d'appel ou d'opposition ou complètent imparfaitement les notifications de référence 7. Pour y remédier, des rappels via des réunions avec les officiers de police judiciaire sont faits régulièrement. D'autres réunions de sensibilisation ont permis sur certains ressorts de diminuer les rectifications d'erreurs matérielles dues notamment aux erreurs sur le nom et la nationalité du condamné, erreurs qui peuvent avoir pour origine les mentions figurant dans l'enquête initiale.

Dans certaines juridictions la numérisation des écrous et leur transmission par mail aux services enquêteurs a permis d'améliorer leur traitement, en dépit des réticences de quelques services enquêteurs.

Enfin, la mise en œuvre d'un tableau de suivi à jour des écrous en diffusion, parfois disponible sur le serveur commun de la juridiction, permet de savoir en permanence où se trouve un écrou. Outre un déplacement des magistrats du parquet dans les services concernés pour évaluer le stock, ce suivi a permis dans un ressort de mettre en œuvre un plan de résorption en lien avec la direction départementale de la sécurité publique.

Au niveau des huissiers de justice

Certaines études tardant à effectuer les diligences demandées, plusieurs parquets ont instauré un système d'alerte, notamment via le logiciel Cassiopée, pour effectuer des relances en cas d'absence de retour de signification des huissiers. Cette pratique a permis de diminuer sensiblement le stock en attente de retour. De même, le choix par le parquet de réduire les poursuites par citation directe a permis de concentrer l'action des huissiers sur les significations.

Dans les parquets frontaliers, des difficultés à exécuter des significations à l'étranger sont soulignées. En outre, les huissiers procèdent de plus en plus aux notifications par lettre simple, ce qui ne permet pas de s'assurer que la décision est devenue définitive. Dans ces hypothèses, le procureur a pu faire le choix d'adresser systématiquement pour notification les jugements contradictoire à signifier aux unités de gendarmerie.

Afin de faciliter les échanges, certains ressorts ont demandé la création d'adresses électroniques structurelles pour chacune des études d'huissiers via les chambres départementales et la chambre nationale des huissiers, qui ont donné satisfaction. D'autres s'adressent directement aux huissiers extérieurs au ressort, sans passer par le parquet compétent.

Le traitement des requêtes en chambre du conseil

Les parquets notent globalement une augmentation du nombre de requêtes, particulièrement celles relatives à la non-inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire, du fait de l'augmentation des professions l'exigeant.

L'organisation générale et l'existence d'audiences dédiées

A de rares exceptions près, il n'existe en général pas d'audiences dédiées, leur volume ne le justifiant pas. Des audiences spécifiques ont néanmoins pu être créées lorsqu'un stock important apparaissait ou dans les juridictions de taille importante.

Certains ressorts audient en priorité les confusions de peines sur les audiences de comparution immédiate au rythme d'une fois par semaine. En toute hypothèse, chaque ressort relate que des priorisations sont possibles en cas d'urgence signalée (situation professionnelle le justifiant ou confusion de peine pour un détenu).

Les requêtes en rectification d'erreur matérielle sont parfois traitées hors audience par la voie d'ordonnance (à la requête des parties ou après recueil de leur avis), mais de nombreux ressorts regrettent cependant que le texte ne permette pas de le faire à l'initiative du parquet.

Les délais d'audiencement

Les délais entre la réception de la requête par le service de l'exécution des peines et la date d'audience sont très variables suivant les juridictions et la nature des contentieux, du fait du délai d'instruction et du recueil des pièces et des avis nécessaires. La grande majorité des juridictions statue en moins de six mois, dont la moitié en moins de trois mois.

Les délais d'audiencement sont majoritairement compris entre un et six mois¹⁸, quelques ressorts connaissant toutefois des délais supérieurs.

Dans certaines juridictions, la date d'audience est fixée dès réception de la requête, le greffe étant alors chargé d'effectuer les relances nécessaires à l'instruction du dossier avant cette date ; dans d'autres, la fin de l'instruction du dossier est attendue pour l'audiencement.

L'instruction de la demande

En général, la préparation des dossiers est réalisée par le service de l'exécution des peines, sous le contrôle d'un magistrat, qui sollicite les documents utiles auprès des différents services compétents (avis de l'administration pénitentiaire concernant les incidents et le comportement en détention pour les demandes de confusion de peines, avis du juge de l'application des peines, enquête de moralité des services de police, casier judiciaire et copie des jugements concernés). Le requérant est également invité à fournir toute pièce justificative utile, parfois par un courrier énumérant les documents requis.

Les réquisitions écrites sont en général rédigées par le magistrat en charge du service de l'exécution des peines.

S'agissant des requêtes en confusion de peines, certains ressorts incitent les requérants à recourir à l'assistance d'un conseil au regard de la complexité de la matière. Lorsqu'un avocat est effectivement désigné, celui-ci est sollicité par le greffe pour produire les pièces nécessaires à l'instruction du dossier, à défaut desquelles la requête n'est pas audiencée. Pour les condamnés sans avocat, les décisions de condamnation sont demandées par le bureau de l'exécution des peines au service d'application des peines ou à l'établissement pénitentiaire.

Plusieurs ressorts ont mis en place des circuits et systèmes de rappels afin de s'assurer de la production de ces pièces, dont l'absence affaiblit le bien-fondé de la requête devant la juridiction. L'absence de pièces justificatives entraîne parfois la remise du dossier au magistrat pour suite à donner, parfois l'audiencement après relance. Elle peut également conduire certains ressorts, après absence de réponse malgré plusieurs relances, à classer la requête.

Les difficultés rencontrées dans le traitement des requêtes

La majeure partie des difficultés tient aux difficultés d'instruction des dossiers, qui ont une incidence sur les délais d'audiencement.

En effet, les délais de retour des enquêtes de moralité, tout comme les demandes faites aux ressorts extérieurs de communication de pièces judiciaires ou lorsque les requérants résident à l'étranger sont souvent longs.

¹⁸ 43 procureurs de la République précisent que les délais d'audiencement se situent entre un à trois mois, et 47 signalent qu'ils se situent entre trois et six mois.

Par ailleurs, l'absence d'accès direct des magistrats aux fichiers de police retarde l'instruction des requêtes.

Les bonnes pratiques

Afin de limiter le nombre de requêtes en effacement, les magistrats d'un parquet ont été particulièrement sensibilisés à la nécessité de se prononcer sur les effacements dès leur décision de classement sans suite.

De même, au vu du nombre de requêtes en confusion de peines, certains parquets ont dû appliquer de manière stricte le critère de compétence, en ne retenant plus leur compétence du fait du lieu de détention en l'absence de demande de comparution personnelle (l'existence de la visio-conférence permettant d'y palier), ce qui a pu générer des difficultés en cas de critères de compétence différemment retenus d'un ressort à l'autre, retardant d'autant le traitement de la requête.

Afin de pallier les difficultés liées à l'instruction des dossiers, des ressorts ont mis en place des pratiques variées. Ainsi, en l'absence de communication des copies de décisions par les juridictions concernées, parallèlement aux relances effectuées, le requérant est informé de sa possibilité de demander lui-même copie de la décision pour accélérer l'instruction. Sur d'autres ressorts, les réquisitions sont systématiquement rédigées après un délai de deux mois, même en cas de carence des pièces justificatives, et la requête est audiencée le mois suivant.

Dans certaines juridictions, le procureur de la République procède à un réexamen de la requête au bout d'un délai de trois mois afin de relancer le service défaillant dans la mise en état du dossier. Dans d'autres, un agenda ou un tableau a été instauré afin de relancer les services sollicités.

L'instruction des dossiers est parfois déléguée à un assistant de justice qui prépare les requêtes sur la base de trames préétablies et des directives du magistrat en charge du service de l'exécution des peines ou par le greffe s'agissant des dispenses d'inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire, voire encore à un greffier assistant du magistrat ou à un magistrat réserviste dédié.

Des trames de soit-transmis et courriers-types ont permis localement en outre d'améliorer la communication par les requérants des pièces utiles à l'instruction de leurs demandes.

L'enregistrement des requêtes sur Cassiopée permet une meilleure traçabilité des diligences effectuées et favorise le suivi statistique.

Afin d'améliorer les délais d'audiencement, diverses pratiques ont pu être mises en œuvre.

Une instruction simplifiée pour certaines requêtes a parfois été créée. Ainsi, il est demandé aux parties, pour les requêtes en rectification d'erreur matérielle, un retour sous quinze jours, ce qui permet une accélération notable du processus sans porter atteinte au droit des parties.

De même, certaines juridictions ont mis en place un circuit de traitement simplifié pour les requêtes ne présentant pas de difficultés particulières (notamment en dispense d'inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire). Outre les éléments de personnalité nécessaires, ces dossiers font l'objet d'une enquête de police limitée à une simple consultation des fichiers. À ce titre, certains ressorts n'ont plus recours à l'enquête de personnalité et demandent au

requérant de se présenter à l'audience muni de tous les justificatifs de sa situation et de sa demande.

L'audiencement à flux tendu à réception du retour de l'enquête a également parfois permis d'améliorer sensiblement les délais.

Dans certains ressorts, l'avis du magistrat en charge du service de l'exécution des peines permet d'évaluer le degré d'urgence des rectifications d'erreurs matérielles ou des confusions de peines, avec parfois l'existence d'un circuit court sur ces requêtes en confusion.

Le recours à la dématérialisation et à la visio-conférence s'accroît également dans ce domaine. Ainsi, les demandes d'avis sont parfois formulées de manière dématérialisée, les transmissions au casier judiciaire national des décisions ordonnant l'exclusion de mention au bulletin n°2 se fait parfois par télécopie afin d'accélérer le processus. En outre, des visio-conférences sont systématiquement organisées dans quelques juridictions pour les requêtes émanant de détenus.

À Strasbourg, les justiciables sont informés de leur possibilité d'obtenir une attestation selon laquelle une décision de non inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire a été rendue en leur faveur et ce, afin de ne pas pénaliser les requérants en cas d'urgence du fait du temps d'enregistrement de ces décisions.

La mise en œuvre de la transmission des pièces prévues à l'article D. 77 du code de procédure pénale

Les modalités d'application de l'article D. 77 du code de procédure pénale sont très variables d'un ressort à l'autre, tant en ce qui concerne les pièces transmises que leurs modalités de transmission. Ainsi, alors que quelques procureurs de la République signalent transmettre d'autres pièces du dossier utiles au suivi des condamnés que celles énoncées par cet article, d'autres ne mentionnent que la transmission de la notice individuelle, du mandat de dépôt et du jugement.

En outre, de nombreux parquets ne font état que de la transmission des pièces aux établissements pénitentiaires et non au service de l'application des peines, seules les pièces nécessaires au suivi des peines s'exécutant en milieu ouvert étant alors transmises à ces derniers.

Les modalités de la transmission obligatoire

- Les acteurs et services

Le magistrat du ministère public d'audience, le service de l'exécution des peines, le bureau de l'exécution des peines et le greffe correctionnel sont les différents acteurs chargés de la transmission des pièces du dossier. Leur rôle varie largement, à la fois selon les ressorts et selon le type de décision rendue.

Un procureur de la République signale que les services du greffe correctionnel et du greffe de l'exécution des peines ont été fusionnés ce qui permet notamment une transmission rapide et fluide des pièces.

- Les circuits mis en place

Les pièces destinées à l'établissement pénitentiaire sont souvent remises directement au service d'escorte en cas d'incarcération ordonnée à l'audience ou de mise à exécution d'une peine par le parquet. A défaut, elles sont généralement communiquées par le greffe de l'exécution des peines, une fois ces dernières transmises, voire préparées par le greffe correctionnel. La transmission au service de l'application des peines, lorsqu'elle est effectuée, est généralement concomitante à cette dernière.

Quelques circuits distincts ont pu être décrits. Ainsi, les pièces destinées au service de l'application des peines sont parfois directement transmises par le bureau de l'exécution des peines ou par le greffe correctionnel, notamment lorsque cette communication est effectuée par voie dématérialisée.

- Les modes de transmission

La transmission est encore effectuée en grande majorité en format papier, par courrier interne ou externe, ou, avec les établissements pénitentiaires du ressort, par l'intermédiaire d'une navette ou du passage du vagemestre. À cet égard, les procureurs de la République soulignent l'impossibilité de procéder à une dématérialisation complète des transmissions, l'écrou original devant en toute hypothèse être transmis.

De nombreux ressorts effectuent tout de même une transmission au moins partielle de ces pièces par voie dématérialisée, au service de l'application des peines et parfois même à l'établissement pénitentiaire. Ce mode de transmission est privilégié lorsque ces pièces sont déjà numérisées ou en cas d'urgence.

Plusieurs ressorts souhaitent mettre en œuvre une telle dématérialisation, mais certains soulignent plusieurs obstacles, notamment l'absence de matériel de numérisation en nombre suffisant ou de plateforme de gestion des documents adaptés ou encore la capacité trop limitée des boîtes mail.

L'usage du fax pour la transmission de ces pièces s'est désormais marginalisé.

Les difficultés et bonnes pratiques recensées

Au regard des effectifs contraints et du caractère chronophage de cette tâche, certains procureurs de la République indiquent ne pas toujours parvenir à transmettre ces éléments dans des délais utiles. D'autres parquets exposent ne pas transmettre tout ou partie des pièces pénales ou de personnalité prévues à l'article D. 77 du code de procédure pénale ou ne transmettre ces pièces que pour les peines les plus lourdes. Ces pièces sont alors généralement adressées aux services de l'application des peines ou aux greffes pénitentiaires lorsqu'ils en font la demande.

Il a été souligné que ce défaut de transmission pouvait nuire au bon déroulement de l'activité juridictionnelle et notamment des commissions de l'application des peines.

De manière plus spécifique, plusieurs procureurs de la République font état de la difficulté de transmettre les jugements sur intérêts civils rendus sans que le parquet en soit nécessairement informé.

Quelques-uns signalent que les droits d'accès à l'application de numérisation des procédures pénales, NPP, ont été ouverts aux services de l'application des peines, ce qui leur permet de disposer également des pièces de procédure qui ne sont pas énoncées à l'article D. 77 du code de procédure pénale.

Plusieurs parquets soulignent enfin l'intérêt qu'il y aurait de mettre à la disposition des juridictions un logiciel national regroupant les pièces d'exécution relatives aux peines d'emprisonnement prononcées et les informations afférentes à la personnalité des personnes condamnées afin de permettre au ministère public de disposer immédiatement de l'ensemble des documents et informations utiles pour décider de la mise à exécution d'une peine.