

Novembre 2013

Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice

Refonder le ministère public

Commission de modernisation de l'action publique

sous la présidence de Jean-Louis NADAL
procureur général honoraire près la Cour de cassation

Sommaire

Introduction	page 3
1. Garantir l'indépendance statutaire du ministère public	page 7
2. Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi	page 14
3. Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle	page 22
4. Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale	page 29
5. Réaffirmer les missions essentielles du ministère public	page 44
6. Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire	page 70
7. Repenser le traitement des enquêtes	page 80
8. Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale	page 90
9. Moderniser l'organisation et le pilotage des parquets	page 94
10. Restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet	page 100
Conclusion	page 104
Annexes	page 105
Synthèse du rapport	page 106
Liste des propositions	page 110
Lettre de mission	page 113
Composition de la Commission	page 117
Liste des personnalités auditionnées	page 121

Introduction

Le ministère public connaît une crise profonde.

Cette crise est d'abord identitaire.

Les magistrats du parquet vivent leur métier avec passion, mais ils ressentent un malaise devenu insupportable face aux critiques sur l'ambiguïté de leur statut.

Membres de l'autorité judiciaire en vertu de la Constitution, chargés par la loi de veiller au respect des droits et des libertés des justiciables, ils souffrent de se voir dénier la qualité de magistrat et attendent que les règles qui gouvernent leur statut soient réformées pour garantir aux citoyens une justice indépendante, égale pour tous et affranchie du soupçon.

Cette crise résulte ensuite du décalage flagrant entre les missions et les moyens.

Les attentes à l'égard du ministère public et les attributions qui lui sont dévolues se sont considérablement accrues au cours des vingt dernières années.

De multiples priorités de politique pénale lui ont été assignées au fil du temps, sans qu'aucune ne soit jamais remise en cause et sans que les choix effectués fassent l'objet d'une véritable évaluation.

Aux avant-postes des évolutions judiciaires, le parquet n'a cessé d'innover, d'adapter ses méthodes et de se transformer. Avec le « traitement en temps réel », il a sans conteste relevé le défi quantitatif, celui de la gestion de flux considérables de procédures, tout en augmentant la célérité de la réponse pénale. Mais cet outil, qui expose les magistrats à des conditions de travail éprouvantes, n'obéit plus à aucune doctrine d'emploi et doit aujourd'hui être repensé.

Entre classement et poursuite, le parquet a par ailleurs ouvert une « troisième » voie : celle, en expansion constante, des mesures alternatives aux poursuites pénales. La loi lui a en outre accordé, en instaurant les procédures de composition pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, de se muer en quasi-juge, au risque d'une certaine perte des repères.

En même temps que ses missions traditionnelles augmentaient, le procureur a investi le champ de la prévention de la délinquance. Ambassadeur de l'institution judiciaire auprès des élus et des autres acteurs des politiques publiques, il lui appartient de participer à un nombre toujours plus important d'instances partenariales, localement ou à l'échelon départemental, sans que le positionnement particulier du ministère public dans ces structures ait fait l'objet d'une véritable réflexion de fond.

Plus que jamais, le procureur occupe une place centrale au sein de la justice pénale.

Parallèlement, les missions civiles du parquet et son rôle dans le fonctionnement de la justice commerciale n'ont cessé de prendre de l'importance.

Pourtant, tous ces efforts ont été consentis par le ministère public sans que les moyens qui lui sont alloués aient suivi l'augmentation de ses missions. Un tel fonctionnement, qui repose sur le dévouement exceptionnel des magistrats et des fonctionnaires de justice, atteint aujourd'hui ses limites.

La crise que traverse le ministère public résulte encore de l'instabilité chronique de la loi pénale.

Cette volatilité, qui découle d'abord d'une activité législative particulièrement intense au cours des dernières années, a été aggravée par une tendance à la remise en cause de la loi promulguée, sous l'effet conjugué des décisions rendues par le Conseil constitutionnel, dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité, et des arrêts de la Cour de cassation et des cours européennes, dans le cadre du contrôle de conventionnalité.

Les magistrats du parquet exercent ainsi l'action publique dans un climat de grande insécurité juridique, qui fragilise également les services d'enquête.

La crise que connaît le ministère public résulte enfin de l'obsolescence de l'organisation judiciaire.

Au plan territorial d'abord, les procureurs de la République rencontrent d'importantes difficultés, dans les départements qui comptent plusieurs tribunaux de grande instance, pour peser dans leurs échanges avec le préfet ou pour diriger l'activité de la police judiciaire. L'éclatement des politiques d'action publique au sein d'un même département est, de surcroît, la source de fortes incompréhensions de la part des justiciables, qui attendent un égal traitement de tous par la justice et peinent à admettre certaines discordances dans la réponse pénale.

L'organisation hiérarchique du ministère public est également l'objet de tensions très importantes. Les évolutions résultant de l'adoption de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, imposent de réinventer le rôle de chacun des échelons, du procureur de la République à la direction des affaires criminelles et des grâces, en passant par le procureur général.

* * *

C'est pour rechercher une solution à cette crise multiforme que, par lettre de mission du 2 juillet 2013, la garde des sceaux, ministre de la justice, a créé une Commission de modernisation de l'action publique, placée sous la présidence de Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation, lui demandant d'engager « *une réflexion approfondie sur les missions et les méthodes d'action du parquet au sein de l'institution judiciaire et dans la cité* ».

La Commission a été invitée à organiser ses travaux autour de quatre axes.

Le premier axe de travail concerne la conduite et la déclinaison de la politique pénale. La Commission a reçu mandat de préciser les attributions respectives de la direction des affaires criminelles et des grâces, des procureurs généraux et des procureurs de la République dans la définition, la déclinaison et la mise en œuvre de la politique pénale au plan national, régional et local, mais aussi de réfléchir à l'articulation de la politique pénale avec une « *politique de juridiction* » mise en œuvre conjointement par les magistrats du siège et du parquet.

Le deuxième axe est relatif à la direction de la police judiciaire. La Commission a été chargée, plus particulièrement, d'examiner les difficultés suscitées au sein des parquets par le traitement en temps réel des procédures pénales, tant sur le plan de la qualité de la réponse pénale que sur celui des conditions de travail des magistrats, et d'envisager des solutions de nature à favoriser un meilleur contrôle de l'engagement des dépenses constituant des frais de justice pénale.

Le troisième axe porte sur les champs de compétence du parquet, dont la définition doit évoluer pour lui permettre de revenir à ses attributions naturelles. Il inclut la problématique de la déjudiciarisation et de la contraventionnalisation de certains contentieux et la question du rôle et du positionnement du parquet dans les instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance.

Enfin, le quatrième axe a pour thème l'organisation des parquets sous tous ses aspects, notamment du point de vue de la gestion des ressources humaines, et l'élaboration de nouveaux indicateurs d'activité.

* * *

Pour mener à bien sa mission, la Commission a pu s'appuyer sur une composition large et pluridisciplinaire.

Ses quarante-cinq membres comptaient ainsi des magistrats du parquet général de la Cour de cassation, un premier président de cour d'appel et des procureurs généraux, des présidents de tribunaux de grande instance et des procureurs de la République, un vice-président chargé d'une chambre correctionnelle et un vice-président chargé de l'instruction, des vice-procureurs et des substituts du procureur, des greffiers en chef, des membres de l'inspection générale des services judiciaires, des avocats, un préfet de région et un préfet, un général de la gendarmerie nationale et un inspecteur général de la police nationale, des représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et du secrétariat général du ministère de la justice, plusieurs universitaires spécialisés en droit public et en droit pénal ainsi que des représentants de l'Union syndicale des magistrats et du Syndicat de la magistrature.

Après l'installation de la Commission par la garde de sceaux le 11 juillet 2013, chacun des membres, répondant à l'invitation du président, a rédigé une contribution écrite personnelle comportant un état des lieux et suggérant des pistes de réforme, la synthèse de ces contributions ayant été présentée par les rapporteurs généraux lors de la séance plénière du 6 septembre 2013.

La Commission a constitué en son sein quatre groupes, chacun se consacrant plus spécifiquement à l'un des axes de travail mentionnés dans la lettre de mission. Ces groupes ont été réunis chacun à cinq reprises et ont formulé une série de propositions précises qui ont ensuite été soumises à la Commission dans sa formation plénière.

La Commission a pu compter, par ailleurs, sur le soutien de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et du secrétariat général du ministère de la justice. Des contributions lui ont en outre été fournies par plusieurs magistrats de liaison, afin de nourrir sa réflexion par un éclairage de droit comparé.

Entre le 6 septembre et le 22 novembre 2013, la Commission a tenu sept séances plénières, au cours desquelles elle a procédé à de nombreuses auditions de personnalités qualifiées et débattu, sur la base des notes de travail, comptes rendus de réunions des groupes et documents de synthèse préparés par ses rapporteurs généraux, des propositions formulées au sein des quatre groupes.

* * *

La Commission sait que ses conclusions sont très attendues.

Consciente de l'urgence de la situation et des espoirs placés en elle, elle s'est attachée tout au long de ses travaux à formuler, sur la base de constats clairs et partagés, des propositions concrètes et opérationnelles, tout en indiquant la voie selon laquelle ces recommandations pourraient être mise en œuvre.

C'est donc à dessein que, pour rendre compte de sa réflexion, elle s'est écartée d'une présentation académique.

Au travers des dix objectifs qu'elle a identifiés et des propositions qu'elle formule, c'est à une véritable refondation du ministère public qu'appelle la Commission.

1 - Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

L'évolution du statut du ministère public est la première proposition, sans conteste la plus impérieuse, que la Commission entend formuler. Pour elle, il n'est en effet de véritable modernisation de l'action publique qui ne passe par une modification des règles de nomination et de discipline applicables aux magistrats du parquet.

La réforme statutaire que la Commission appelle de ses vœux répondrait sans doute au malaise profond éprouvé par les membres du ministère public qui, exerçant leurs fonctions avec dignité et loyauté, conformément au serment qu'ils ont prêté, souffrent de se voir trop souvent dénier, y compris par d'autres magistrats, la qualité de membres à part entière de l'autorité judiciaire.

Mais plus essentiellement, cette réforme constitue une protection accordée à tous les citoyens contre l'injustice en même temps que l'assurance d'un fonctionnement judiciaire impartial, apaisé et définitivement préservé du soupçon.

C'est dans cet esprit que la Commission formule les propositions qui suivent.

—● Proposition n° 1 : Inscrire dans la Constitution le principe de l'unité du corps judiciaire

La Commission a d'abord entendu marquer son attachement à l'unité du corps judiciaire en proposant que soit explicitement reconnue et consacrée, dans la Constitution, la place du parquet au sein de l'autorité judiciaire.

Les données du problème sont connues.

Si l'article 64 de la Constitution de 1958 consacre l'indépendance de l'autorité judiciaire, dont le Président de la République, assisté par le Conseil supérieur de la magistrature, est constitué gardien, ce même article, tout en posant le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, se borne à renvoyer à une loi organique le soin de fixer le statut des magistrats, sans faire mention du ministère public.

Ce n'est pour ainsi dire qu'incidemment que les magistrats du parquet ont fait leur apparition dans le texte de la Constitution, à la faveur de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993¹ créant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à leur égard.

Certes, l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, prise en application de l'article 64 de la Constitution, pose, en son article premier, le principe d'un corps unique de magistrats ayant vocation à être nommés, au cours de leur carrière, à des fonctions du siège et du parquet².

1- Par l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

2- Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : « Le corps judiciaire comprend : / 1° Les magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de première instance ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice; / 2° Les magistrats du siège et du parquet placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel (...); / 3° Les auditeurs de justice. »

1- Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

Mais nul n'ignore que c'est au prix d'une interprétation que certains n'hésitent pas à qualifier de « diplomatique »³ que le Conseil constitutionnel a érigé l'unité du corps judiciaire en principe constitutionnel en jugeant que « l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet »⁴, tout en singularisant aussitôt la place du ministère public à l'intérieur du corps au motif que, si les magistrats du parquet sont chargés par la loi d'exercer l'action publique, ils ne sauraient pour autant être regardés comme une autorité de jugement⁵. Dans la jurisprudence constitutionnelle, l'unité du corps judiciaire n'est donc pas l'indifférenciation.

Nonobstant cette orientation constante de la jurisprudence, qui confère une valeur constitutionnelle au principe de l'unité du corps judiciaire, la Commission a estimé qu'à la faveur de la révision constitutionnelle que nécessite la modification du régime de nomination et de discipline des magistrats du parquet, l'inscription explicite dans le texte de la Constitution du principe de l'appartenance des magistrats du ministère public à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, constituerait un message fort.

Elle rappelle à cet égard que, selon la conception française et à la différence d'autres modèles, c'est dans leur qualité de magistrat que les membres du ministère public puisent leur légitimité. Qu'il s'agisse de contrôler l'action de la police en veillant au respect des libertés et des droits fondamentaux, d'examiner la loyauté et la consistance des preuves avant de saisir le juge ou de s'exprimer, dans leurs réquisitions, au nom de la société, les magistrats du parquet n'agissent qu'en considération d'une seule exigence, celle de la défense de l'intérêt général, dans le respect du principe d'impartialité auquel ils sont tenus, ainsi que le législateur vient d'ailleurs de le rappeler⁶.

Préparés à l'exercice de leurs fonctions au sein d'une unique école d'application, juges et procureurs partagent, outre cette formation commune, un même serment et une même déontologie. La Commission regarde ainsi comme une garantie pour le justiciable, auteur ou victime, et pour la société toute entière, que la procédure pénale soit placée, dès le stade de l'enquête, sous le contrôle d'un magistrat, ainsi que le relevait le Conseil supérieur de la magistrature il y a dix ans déjà⁷.

Aussi la Commission propose-t-elle de compléter le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution, qui dispose que « [l]e Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire », en y ajoutant les mots : « , qui comprend les magistrats du siège et du parquet ».

3- Cf. *Le statut constitutionnel du parquet*, Dalloz 2011, Coll. Thèmes et commentaires, sous la direction de Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, p. 18.

4- Cf. notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 93-326 DC du 11 août 1993 (considérant n° 5), n° 97-389 DC du 22 avril 1997 (considérant n° 61) et n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 (considérant n° 26).

5- Cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 95-360 DC du 2 février 1995 rendue à propos de la loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, qui créait la mesure d'« injonction pénale ».

6- Par l'article 3 de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, qui a modifié l'article 31 du code de procédure pénale en ce sens.

7- Dans son rapport d'activité 2003-2004 (pages 37 et 38), le Conseil supérieur de la magistrature relevait : « (...) en France, les procureurs comme les juges sont avant tout des magistrats issus du même corps ; ils bénéficient de la même formation ; ils sont astreints au respect des mêmes principes déontologiques fondamentaux. (...) Ces règles communes, ainsi imposées à l'ensemble des magistrats, siège et parquet, ciment de notre conception française de l'unité du corps, garantissent, à tous les stades procéduraux, une justice indépendante et impartiale. (...) il convient de rappeler clairement que ce principe de l'unité du corps judiciaire a pour objectif d'assurer à tout justiciable la garantie d'un traitement judiciaire sous le contrôle d'un magistrat que ce soit au stade des poursuites comme du jugement ».

- **Proposition n° 2 : Confier au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de proposer la nomination des procureurs de la République, des procureurs généraux et des membres du parquet général de la Cour de cassation**
- **Proposition n° 3 : Soumettre la nomination des autres magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature**

L'annonce, dans les jours suivants la constitution de la Commission, de la suspension du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature⁸ a provoqué une immense déception au sein de la magistrature.

Appelée à réfléchir à la modernisation du ministère public dans ce contexte singulier, la Commission exprime son souhait le plus profond que la procédure de révision constitutionnelle soit reprise.

Le principe de l'opportunité des poursuites comme les dernières évolutions de la procédure pénale, qui se sont traduites par un renforcement notable des attributions du ministère public, rendent en effet indispensable une réforme statutaire afin de garantir son indépendance dans l'exercice de l'action publique. Une décision de poursuite ou de classement ne peut être acceptée par les citoyens que tant qu'ils ont la certitude que tous les justiciables sont traités de la même manière. Au contraire, le sentiment, même injustifié, que l'institution judiciaire serait intransigeante à l'égard des faibles et complaisante à l'égard des puissants ne pourrait que saper l'autorité de la justice et, par voie de conséquence, détruire le lien social.

Par ailleurs, le fonctionnement du système judiciaire français doit être adapté pour tenir compte des exigences du droit européen.

On ne saurait d'abord ignorer que la Cour européenne des droits de l'homme a remis en cause l'architecture même de la justice pénale française en jugeant, par son arrêt du 23 novembre 2010 dans l'affaire *Moulin c. France*⁹, que, « *du fait de leur statut (...), les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif* »¹⁰.

Ainsi, la Cour de Strasbourg a constaté, par cette décision, que les magistrats du parquet « *dépendent tous d'un supérieur hiérarchique commun, le garde des sceaux, ministre de la Justice, qui est membre du gouvernement, et donc du pouvoir exécutif* », qu'ils « *ne sont pas inamovibles en vertu de l'article 64 de la Constitution* », qu'ils « *sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques au sein du Parquet, et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice* » et qu'enfin, « *le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données (...), même s'il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice* »¹¹.

8- Le projet de loi constitutionnelle prévoyait notamment de modifier l'article 65 de la Constitution, dont un alinéa aurait disposé : « *La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet émet un avis conforme sur la nomination des magistrats du parquet* » et un autre alinéa aurait prévu : « *La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet* ».

9- Req. 37104/06.

10- Point 57 de l'arrêt.

11- Point 56 de l'arrêt.

1- Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

Si la Cour ne s'est prononcée, dans cet arrêt, que sous le seul angle de l'application de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en refusant de reconnaître au procureur de la République la qualité de « *juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* » au sens de cet article¹², il est à craindre qu'eu égard au caractère évolutif de sa jurisprudence, elle se fonde demain sur le même constat du manque d'indépendance du parquet à l'égard de l'exécutif pour lui dénier le droit d'accomplir d'autres actes ou d'exercer d'autres missions qui sont pourtant au cœur de la conception française du ministère public¹³.

La Commission rappelle ensuite que, toujours au sein du Conseil de l'Europe, le comité des ministres a, par sa recommandation du 6 octobre 2000 relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale¹⁴, formulé des préconisations importantes en invitant les Etats membres à prendre « *toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés* » et à « *prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les membres du ministère public puissent remplir leur mission sans ingérence injustifiée* », sans préjudice de l'obligation qui leur est faite de rendre compte, périodiquement et publiquement, de l'ensemble de leurs activités.

On ne saurait enfin oublier qu'au sein de l'Union européenne, la perspective de création d'un « *parquet européen* » à partir d'Eurojust, sur le fondement des dispositions de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁵, impose aussi une évolution du statut du ministère public. Le 22 juillet 2013, la Commission européenne a en effet levé le voile sur la future architecture de ce parquet, dont elle a souhaité faire une « *institution indépendante* », qui serait par ailleurs « *intégrée dans les systèmes judiciaires nationaux* ».

En supprimant le pouvoir du garde des sceaux de donner des instructions au ministère public dans les affaires individuelles, la récente loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique¹⁶ a fait un pas important dans le sens de l'affirmation de l'indépendance du ministère public. Mais cette loi reste insuffisante et doit être parachevée par une révision constitutionnelle.

12- L'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose : « 3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience ».

13- Il convient de relever qu'en vertu d'une jurisprudence constante (cf. notamment les arrêts du 29 mars 2010 dans l'affaire Medvedyev et autres c. France, req. n° 3394/03, point 124, et Moulin c. France précité, point 58), la notion autonome de « *juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* » figurant à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention est interprétée par la Cour de Strasbourg comme exigeant également que ce magistrat présente des garanties d'indépendance à l'égard des parties, ce qui exclut qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public. La réforme constitutionnelle que propose la Commission, qui ne concerne que l'indépendance du parquet à l'égard de l'exécutif, n'aurait donc pas pour effet de voir reconnaître par la Cour européenne des droits de l'homme la qualité d'autorité judiciaire au sens de l'article 5, paragraphe 3.

14- Recommandation Rec (2000) 19.

15- Cet article a ouvert aux Etats membres de l'Union européenne la faculté d'instituer « *un Parquet européen* » à partir d'Eurojust, le cas échéant dans le cadre d'une procédure de coopération renforcée, afin de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Les attributions du Parquet européen pourraient être étendues à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière

16- Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013.

1- Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

L'engagement du garde des sceaux de suivre les avis émis par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, fût-il pris publiquement et respecté scrupuleusement, ne saurait non plus suffire, dès lors qu'il ne lie pas les gouvernements futurs et ne peut dissiper complètement le soupçon du manque d'indépendance¹⁷.

La Commission est donc convaincue qu'il convient de rapprocher le statut des magistrats du parquet de celui des magistrats du siège, une telle évolution n'étant en rien incompatible avec l'obligation pour le ministère public de mettre en œuvre, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par le contexte local, la politique pénale déterminée par le Gouvernement et conduite par le garde des sceaux.

Les propositions qu'elle formule à cet égard sont simples.

S'agissant d'abord du pouvoir de nomination, le quatrième alinéa de l'article 65 de la Constitution prévoit aujourd'hui que « [l]a formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme ». A l'inverse, le cinquième alinéa du même article prévoit que « [l]a formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet ».

La Commission recommande donc que la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet se voie confier le pouvoir de proposition pour la nomination aux fonctions de procureur de la République, de procureur général et de magistrat du parquet général de la Cour de cassation.

Eu égard à l'organisation hiérarchique du ministère public, la garantie que représente le transfert au Conseil supérieur de la magistrature du pouvoir de proposer la nomination des chefs de parquet et parquet général lui paraît en effet essentielle.

La Commission recommande ensuite que les autres magistrats du parquet soient nommés sur proposition du garde des sceaux après avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à leur égard, pour garantir la prise en compte de ses avis dans le déroulement de carrière des magistrats.

● Proposition n° 4 : Transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet

En matière disciplinaire, le sixième alinéa de l'article 65 de la Constitution dispose que « [l]a formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège », tandis que le septième alinéa du même article prévoit que « [l]a formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent ».

17- Cf. le rapport annuel d'activité 2012 du Conseil supérieur de la magistrature, page 21.

La Commission recommande sur ce point d'ériger en conseil de discipline des magistrats du parquet la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à leur égard, étant observé que la faute disciplinaire continuerait d'être appréciée, conformément à l'article 43 du statut de la magistrature, « *compte tenu des obligations qui découlent de [leur] subordination hiérarchique* ».

Ainsi, il n'appartiendrait plus au ministre de la justice de statuer comme autorité disciplinaire à l'égard des magistrats du ministère public.

● Proposition n° 5 : Soumettre la décision de mutation d'office d'un magistrat du parquet dans l'intérêt du service à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature

En complément à sa réflexion sur l'évolution des règles applicables au régime disciplinaire des magistrats du ministère public, la Commission s'est demandée si la règle de l'inamovibilité, applicable aux seuls magistrats du siège en vertu du dernier alinéa de l'article 64 de la Constitution, ne devrait pas également trouver à s'appliquer aux magistrats du parquet.

Ainsi que l'a récemment jugé le Conseil d'Etat, aucune disposition ni aucun principe général du droit n'interdisent au Président de la République, chargé par l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature de prendre les décrets portant nomination aux fonctions exercées par les magistrats, de muter d'office dans l'intérêt du service les magistrats qui ne bénéficient pas de l'inamovibilité¹⁸.

Par ailleurs et ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'absence d'inamovibilité des magistrats du ministère public est regardée, par la Cour européenne des droits de l'homme, comme un indice de l'absence d'indépendance du ministère public à l'égard de l'exécutif¹⁹.

Après en avoir débattu, la Commission a considéré qu'il pouvait être justifié, en dehors de toute faute d'un magistrat du ministère public requérant la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire, de déplacer l'intéressé d'office dans l'intérêt du service, par exemple dans l'hypothèse d'un conflit personnel aigu opposant un procureur de la République au président de la juridiction. Il ne lui semble donc pas opportun d'étendre l'inamovibilité aux magistrats du parquet.

En revanche, elle juge que l'objectif consistant à garantir au ministère public une plus grande indépendance implique que toute décision de mutation intervenant en dehors d'une procédure disciplinaire et contre le gré de l'intéressé soit prise sur avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

18- Conseil d'Etat, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 12 juin 2013, M. Courroye, n° 361698, à propos de la nomination dans l'intérêt du service de M. Philippe Courroye, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nanterre, aux fonctions d'avocat général près la cour d'appel de Paris.

19- Cf. l'arrêt précité du 23 novembre 2010 dans l'affaire Moulin c. France, point 56.

● Proposition n° 6 : Retirer les procureurs généraux de la liste des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres

La Commission propose enfin de modifier le deuxième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat²⁰, pour retirer l'emploi de procureur général près la Cour de cassation et les emplois de procureurs généraux près une cour d'appel de la liste des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres.

Cette modification découle, en toute logique, du transfert au Conseil supérieur de la magistrature du pouvoir de proposer au Président de la République la nomination des procureurs généraux et du procureur général près la Cour de cassation. Il n'y aurait en effet plus lieu de délibérer en conseil des ministres une nomination qui aurait été proposée par le Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnel.

Par ailleurs, cette mesure serait de nature à mieux faire apparaître la différence de statut entre ces magistrats et les autres titulaires d'emplois publics pourvus en conseil des ministres, lesquels regroupent, outre les hauts fonctionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution²¹, les emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation de fonctions²², qu'il est d'usage de pourvoir en conseil des ministres.

La mise en œuvre de ces six propositions serait clairement de nature à faire entrer notre institution judiciaire dans la modernité.

20- Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958.

21- L'article 13, alinéa 3, de la Constitution dispose : « Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres ». L'alinéa 4 du même article précise qu'« [u]ne loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ».

22- Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

2- Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

La deuxième orientation retenue par la Commission s'est imposée à elle avec la force de l'évidence : moderniser l'action du ministère public nécessite d'élargir le cadre territorial dans lequel cette action est exercée.

Disons-le d'emblée, il ne s'agit nullement de proposer ici une nouvelle réforme de la carte judiciaire qui s'inscrirait dans le fil de la réforme engagée en 2008, dont chacun se souvient qu'elle a laissé des traces douloureuses dans le pays.

La Commission propose, à l'opposé, une réorganisation des juridictions à l'échelle du territoire qui pose le principe du maintien de l'ensemble des implantations judiciaires existantes. La modernisation des juridictions ne saurait avoir pour effet de nuire à l'accessibilité de la justice pour tous les citoyens. Elle ne saurait davantage entraîner la dégradation des conditions dans lesquelles les magistrats, les greffiers, les avocats et les autres professionnels concourent au service public de la justice.

Les propositions qui suivent ont principalement pour objet de répondre aux difficultés rencontrées par les magistrats du ministère public dans l'exercice de leurs missions, mais elles ne font pas l'économie d'une réflexion plus large sur le fonctionnement et l'administration de la justice par les magistrats du siège et du parquet.

Ces recommandations devront bien sûr être confrontées aux conclusions qui seront formulées par le groupe de travail sur « l'organisation des juridictions au XXI^{ème} siècle » que la garde des sceaux a constitué le 4 février 2013 et dont les travaux sont conduits par M. Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier.

—● Proposition n° 7 : Créer un parquet départemental près un tribunal départemental

Le constat est fait, depuis fort longtemps, du caractère dépassé, pour ne pas dire obsolète, de notre organisation judiciaire au plan territorial. Dans son rapport d'activité 2006, le Conseil supérieur de la magistrature soulignait ainsi « *la particulière complexité de la carte judiciaire française* » et « *l'impossibilité d'avoir une vision claire et précise des logiques ayant présidé à de tels découpages ou morcellements* »²³. Et, bien que s'étant traduite par la suppression de nombreux tribunaux²⁴, la réforme de la carte judiciaire de 2008 n'a pas fondamentalement changé les données du problème, qui tient à l'inadéquation persistante du ressort des juridictions avec l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'État, y compris ceux du ministère de la justice (administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse), et des collectivités territoriales (départements, régions).

Si, sur les quatre-vingt-seize départements de France métropolitaine, cinquante-trois comptent un seul tribunal de grande instance, pas moins de trente-et-un départements comptent deux tribunaux de grande instance, dix départements en comptent trois et deux autres départements en comptent respectivement quatre (le Pas-de-Calais) et six (le Nord). Outre-mer, deux départements comptent deux tribunaux de grande instance.

23- Page 99.

24- 21 tribunaux de grande instance et 178 tribunaux d'instance ont été supprimés.

2 - Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

Or, tous les interlocuteurs du procureur de la République exercent *a minima* leurs compétences à l'échelle du département. Tel est le cas du conseil général, du préfet, du directeur départemental de la sécurité publique, du commandant de groupement de gendarmerie départementale ou du directeur départemental des finances publiques.

Dans les départements comportant plusieurs tribunaux de grande instance, le poids de chaque procureur s'en trouve singulièrement réduit. C'est en particulier le cas dans la relation aux services du ministère de l'intérieur, lorsqu'un directeur départemental de la sécurité publique et le colonel commandant le groupement de gendarmerie départementale ont en face d'eux plusieurs procureurs de la République.

Par ailleurs, l'existence, au sein d'un même département, de politiques d'action publique potentiellement divergentes est source de fortes incompréhensions de la part des justiciables, des avocats et des services d'enquête.

En outre, l'organisation actuelle n'est pas sans conséquences sur les conditions de travail des magistrats, notamment du point de vue de la charge des permanences, qui pourraient être rendues moins fréquentes dans le cadre d'une mutualisation à l'échelle du département.

Enfin, la division du territoire départemental en plusieurs ressorts constitue un frein à une spécialisation accrue des magistrats. N'est-il pas plus efficient, mais aussi plus valorisant et plus intéressant pour le magistrat concerné, d'être le référent pour tel contentieux spécialisé, d'être chargé du service civil ou du suivi des procédures collectives à l'échelle du département tout entier, que sur une portion de celui-ci ?

C'est pourquoi la Commission considère qu'aucune modernisation du ministère public n'est concevable sans la création d'un parquet départemental unique, exerçant l'action publique auprès d'une juridiction départementale unique.

La Commission a certes envisagé une « départementalisation » du seul ministère public qui aurait impliqué l'exercice par le procureur de la République départemental de ses fonctions auprès de deux tribunaux de grande instance « infra-départementaux » ou plus. Elle a cependant écarté cette solution pour deux raisons. D'une part, elle a relevé qu'une partie des inconvénients résultant de l'organisation actuelle concernait aussi certains magistrats du siège, qu'ils soient juges des enfants, juges d'instruction ou juges de l'application des peines. D'autre part, elle a considéré qu'une départementalisation des seuls parquets mettrait inévitablement en cause la dyarchie, sur laquelle repose la gestion des juridictions, et porterait ainsi en germe la scission du corps judiciaire.

C'est donc un procureur de la République départemental placé près une juridiction départementale que la Commission propose de créer.

Ainsi qu'il a été dit liminairement, elle exclut cependant que cette réforme passe par la suppression des implantations judiciaires existantes qui ne seraient pas situées au chef-lieu du département. La Commission préconise que tous les tribunaux de grande instance situés dans un même département soient regroupés au sein d'un unique tribunal de grande instance départemental comportant autant d'« antennes »²⁵ que d'anciens tribunaux.

25- Le terme d'« antenne » n'est sans doute pas satisfaisant. Une nouvelle dénomination sera à inventer.

2 - Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

Ce tribunal départemental prendrait le nom du département. A titre d'exemple, les tribunaux de grande instance d'Alençon et d'Argentan laisseraient place au tribunal de grande instance de l'Orne comportant deux antennes à Alençon et Argentan. Une infraction pénale commise dans le ressort de l'antenne d'Argentan continuerait à être jugée à Argentan.

Le président de cette nouvelle juridiction départementale et le procureur de la République s'établiraient à l'antenne située au chef-lieu du département, tandis qu'un vice-président ou premier vice-président et un procureur de la République adjoint seraient établis dans chacune des autres antennes dont ils assureraient la gestion quotidienne, sous l'autorité, respectivement, du président et du procureur. Dans l'exemple précité, la responsabilité de l'administration de l'antenne d'Argentan serait déléguée à un vice-président et un procureur de la République adjoint.

Compte tenu de la réduction du nombre des chefs de juridiction, cette réforme impliquerait de redéfinir le classement hiérarchique des fonctions et leur rémunération. Il conviendrait en particulier de veiller à ce que, dans le nouveau régime, les magistrats du siège et du parquet responsables d'une antenne bénéficient d'un grade et d'un traitement indiciaire au moins équivalents aux grades et traitements accordés, dans le régime actuel, aux présidents et procureurs des tribunaux de grande instance « infra-départementaux ».

Le parquet départemental serait organisé conformément aux principes habituels d'unité, d'indivisibilité et de hiérarchie. Ses membres jouiraient ainsi d'une compétence départementale. Ils seraient nommés auprès du tribunal départemental, leur décret de nomination précisant l'antenne au sein de laquelle ils seraient appelés à exercer leurs fonctions.

La « départementalisation » offrirait au procureur de la République la possibilité de confier à un magistrat de son parquet la responsabilité d'un service ou d'un contentieux spécifique à l'échelle du département, au-delà des missions qui lui seraient confiées au sein de l'antenne. A titre d'exemple, un vice-procureur pourrait se voir confier la coordination de l'ensemble des magistrats du parquet départemental chargés spécialement des affaires concernant les mineurs, quelle que soit l'antenne au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions. De même, un substitut du procureur affecté à l'une des antennes du tribunal départemental pourrait être chargé du parquet commercial et tiendrait le siège du ministère public aux audiences des différents tribunaux de commerce du département.

Cette nouvelle organisation offrirait la faculté – et n'imposerait donc pas – de mutualiser les permanences à l'échelon départemental²⁶. Elle ne ferait en outre pas obstacle à ce que le procureur de la République affecte temporairement un magistrat du parquet à une autre antenne en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement d'un ou plusieurs magistrats. Dès lors qu'elle serait limitée dans le temps et ne pourrait être prise qu'en considération de critères objectifs, cette faculté serait de nature à apporter une souplesse nécessaire, tout en ne portant pas une atteinte excessive aux conditions de travail et de vie personnelle des magistrats concernés.

Si les modalités de mise en œuvre technique de cette nouvelle organisation devront bien sûr être précisées, ce que la Commission n'avait pas le moyen de faire dans le temps qui lui était imparti, il semble cependant que l'architecture proposée permettrait de renforcer l'autorité et la lisibilité de la justice, sans porter atteinte à son accessibilité. L'action publique serait unifiée à l'échelle du département.

²⁶ Les permanences mutualisées devraient pouvoir être prises depuis l'antenne où le magistrat du parquet départemental qui l'assure est affecté.

2 - Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

Le procureur de la République départemental serait l'unique interlocuteur du préfet, des administrations et des élus. Sous réserve que soient adoptées les dispositions statutaires et une organisation de nature à prémunir les magistrats du parquet départemental contre le risque de constants déplacements d'une antenne à l'autre, cette réforme, en permettant la constitution de véritables services à l'échelle du département, serait en outre de nature à rendre plus intéressantes et plus satisfaisantes les fonctions de magistrat du parquet, tout en offrant une possibilité de réduire la charge des permanences par le biais de leur mutualisation.

—● Proposition n° 8 : Mettre en cohérence le ressort des cours d'appel avec la carte des régions administratives

Plusieurs constats formulés en ce qui concerne l'organisation judiciaire au premier degré trouvent à s'appliquer en des termes équivalents au second degré.

La France compte en effet trente-six cours d'appel, trente en métropole et six outre-mer, pour vingt-sept régions administratives, vingt-deux en métropole et cinq outre-mer. Pour ne s'en tenir qu'au territoire métropolitain, seules neuf cours ont un ressort qui correspond exactement au périmètre de la région administrative. Neuf autres cours ont un ressort inclus dans une seule et même région administrative, sans toutefois se confondre avec elle, le ressort de la cour étant plus étroit que la région. Onze cours d'appel ont un ressort étendu à des départements relevant de deux régions différentes. Enfin, une cour d'appel – celle de Nîmes – voit son ressort étendu à des départements relevant de trois régions différentes.

La Commission pourrait presque s'en tenir à ce premier constat. Elle ajoute cependant que la Cour des comptes identifie depuis plusieurs années la région comme le niveau pertinent d'organisation déconcentrée de l'Etat²⁷. Dans son rapport thématique public de juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'Etat, elle rappelle ainsi que la région est devenue « l'échelon de référence (...) de l'action territorialisée de l'Etat », que « ce principe a été clairement affirmé dans une grande partie des administrations » et que, « dorénavant, pour les partenaires de l'Etat, l'interlocuteur de référence est souvent l'administration régionale »²⁸.

Cette évolution générale de l'organisation territoriale de l'Etat rend difficilement justifiable la définition actuelle des ressorts des cours d'appel.

En outre, les préconisations que formule la Commission en ce qui concerne l'organisation judiciaire au premier degré, qui auront pour effet de diminuer le nombre de procureurs de la République tout en renforçant leur autorité, appellent naturellement une évolution de même nature au niveau hiérarchique supérieur.

La Commission recommande donc que les ressorts des cours d'appel soient redessinés de telle sorte qu'ils correspondent exactement à la région administrative où la cour d'appel a son siège. La cour d'appel régionalisée prendrait le nom de la région.

27- Cf. le rapport thématique public d'octobre 2009, *La conduite par l'Etat de la décentralisation*.

28- Page 63.

2 - Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

A titre d'exemple, les cours d'appel de Lyon, Chambéry et Grenoble seraient remplacées par la cour d'appel de Rhône-Alpes, comportant trois antennes à Lyon, Chambéry et Grenoble. Le premier président et le procureur général près cette cour régionale s'établiraient à l'antenne située au chef-lieu de la région, c'est-à-dire à Lyon. Des magistrats du siège de la cour et du parquet général se verraient déléguer l'administration des antennes de Chambéry et de Grenoble. Par ailleurs, le département des Hautes-Alpes, situé dans l'actuel ressort de la cour d'appel de Grenoble, mais relevant de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, serait rattaché à la cour d'appel de Provence-Alpes-Côte-d'Azur. A l'inverse, le département de l'Ardèche, situé dans l'actuel ressort de la cour d'appel de Nîmes, mais appartenant à la région Rhône-Alpes, serait rattaché à la cour d'appel de Rhône-Alpes.

Les mêmes règles que celles qui ont été définies en ce qui concerne le parquet départemental seraient transposées, *mutatis mutandis*, au parquet général régional.

Dans le cadre de cette « régionalisation » des cours d'appel, une attention particulière devrait être portée à la situation des magistrats placés, du parquet comme du siège, qui pourraient être appelés à exercer leurs fonctions dans des cours qui, pour certaines, seraient beaucoup plus étendues, à l'image de la nouvelle cour d'appel de Midi-Pyrénées. Il serait justifié, à cet égard, de veiller à ce que les chefs de cour – comme cela se pratique déjà dans les cours d'appel les plus importantes – délèguent ces magistrats dans des tribunaux voisins compris dans un périmètre plus resserré, au moyen d'une « spécialisation territoriale » de fait.

La Commission relève enfin qu'à la différence de l'instauration de tribunaux départementaux, l'établissement de cours d'appel régionales nécessitera sans doute des transferts de moyens d'une cour à l'autre, compte tenu du rattachement au ressort de certaines cours d'appels de départements dépendant actuellement d'autres cours. Elle n'exclut pas non plus qu'il apparaisse nécessaire de créer des antennes nouvelles dans les nouvelles cours d'appel de Provence-Alpes-Côte-d'Azur et de Midi-Pyrénées, qui, malgré leur étendue, ne compteraient qu'une seule antenne, respectivement Aix-en-Provence et Toulouse.

—● Proposition n° 9 : Mettre en cohérence les zones de compétence des directions de police judiciaire et des JIRS

Afin d'adapter l'organisation de la justice à l'évolution de la délinquance, plusieurs dispositions ont été adoptées au cours des dernières années, qui donnent à certains tribunaux de grande instance spécialisés une compétence territoriale étendue au ressort d'une ou plusieurs cours d'appel pour connaître de certaines infractions spécifiques.

En particulier, huit tribunaux de grande instance, dits juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), ayant leur siège à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort-de-France, ont vu leur compétence étendue au ressort de plusieurs cours d'appel pour connaître des infractions en matière économique et financière « *qui sont ou apparaîtraient d'une très grande complexité* »²⁹ ainsi que des crimes et délits relevant de la délinquance organisée « *qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité* »³⁰.

29- Alinéa 14 de l'article 704 et article D. 47-3 du code de procédure pénale.

30- Articles 706-75 et D. 47-13 du code de procédure pénale.

2 - Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

Les parquets des JIRS, si l'on met à part le cas de Paris, qui s'appuie principalement sur les services de la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, recourent de manière privilégiée, outre aux unités de la gendarmerie nationale, aux services régionaux ou interrégionaux de police judiciaire. Pourtant il n'existe aucune cohérence entre les zones de compétence des JIRS et l'organisation territoriale de la police nationale³¹. Celle-ci est en effet structurée en directions interrégionales de police judiciaire (DIPJ), au nombre de neuf (Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Orléans, Rennes, Strasbourg et Pointe-à-Pitre) et en directions régionales de la police judiciaire (DRPJ), au nombre de trois (Paris, Versailles et Ajaccio), dont le périmètre ne correspond pas à ceux des JIRS.

A titre d'exemple, le ressort de la cour d'appel de Reims relève de la JIRS de Lille, mais de la DIPJ de Strasbourg, ville située dans le ressort de la JIRS de Nancy. De même, les juridictions comprises dans le ressort de la cour d'appel de Rouen relèvent actuellement de la JIRS de Lille, mais sont comprises dans la zone de compétence de la DIPJ de Rennes, laquelle est située dans le ressort de la JIRS de Rennes.

Cette discordance a été pointée de longue date. Dans un rapport d'information de 2005, soit un an après la création des JIRS, le député Jean-Luc Warsmann relevait : « *S'il est concevable que l'administration de l'emploi n'obéisse pas aux mêmes logiques que celle de la justice, en revanche, des administrations structurellement et fonctionnellement liées, à l'instar de la justice et de la police ou de la gendarmerie nationales, devraient tendre à développer des services ayant des ressorts territoriaux identiques. Or, tel n'est pas le cas. (...) S'agissant de l'articulation territoriale des JIRS et des directions interrégionales (DIPJ) et régionales de police judiciaire (DRPJ), force est de constater qu'elles ne coïncident pas alors mêmes qu'elles concernent des services dont la vocation est de travailler de concert. En effet, (...) il existe des discordances importantes entre ces deux cartes qui conduisent à des rattachements territoriaux contestables. (...) Cette situation, source de complexité, a été déplorée par de nombreuses personnes auditionnées (...) qui, à l'unisson, ont estimé que la création de nouvelles juridictions spécialisées aurait davantage dû prendre en considération les organisations administratives et territoriales existantes* »³².

La Commission recommande donc, à son tour, que les zones de compétence des JIRS et des DIPJ/DRPJ soient mises en cohérence – cette proposition ne perdant pas son utilité en cas de « régionalisation » des cours d'appel – en faisant toutefois en sorte que cette harmonisation ne se traduise pas par une augmentation du nombre des JIRS.

● Proposition n° 10 : Donner au procureur général JIRS un pouvoir d'arbitrer les conflits de compétence relatifs à la saisine d'un parquet JIRS

Ainsi qu'il vient d'être dit, plusieurs juridictions se sont vues confier, sur un ressort territorial étendu, des compétences concurrentes de celles des juridictions normalement désignées en application des critères ordinaires de compétence territoriale.

31- En revanche, les sections de recherches de la gendarmerie nationale ont un ressort correspondant à une région administrative, de sorte que la régionalisation des cours d'appel mettrait en cohérence la carte des JIRS et celle des sections de recherches.

32- Rapport d'information n° 2378 enregistré le 15 juin 2005 par la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, présenté par M. Jean-Luc Warsmann, député.

2 - Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

Outre le cas des JIRS, on peut citer, sans viser à l'exhaustivité, la compétence donnée à six tribunaux de grande instance pour connaître de certaines infractions en matière de pollution des eaux marines et des voies ouvertes à la navigation maritime³³, la compétence donnée aux tribunaux de grande instance de Paris et Marseille pour connaître de certaines infractions en matière sanitaire³⁴ et la compétence donnée au tribunal de grande instance de Paris pour connaître des infractions en matière de terrorisme, des crimes contre l'humanité et crimes de guerre et des infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs³⁵.

S'agissant de compétences concurrentes, le procureur de la République près le tribunal compétent en vertu des critères ordinaires de compétence territoriale a la faculté, mais non l'obligation, de se dessaisir de l'enquête en cours au profit du procureur de la République près le tribunal qui bénéficie d'une compétence territoriale étendue. Il existe donc un risque de conflit de compétence positif dans le cas, qui n'est pas théorique, où le premier refuserait de se dessaisir d'une affaire que revendiquerait le second.

Cette difficulté concerne plus particulièrement la saisine des JIRS. Or, l'efficacité de l'action publique impose de trouver une solution rapide et opérationnelle à ces situations, ce d'autant plus qu'elles concernent des affaires de délinquance ou de criminalité organisée.

Il ne fait d'abord aucun doute que, dans le cas où les procureurs en conflit sont placés sous l'autorité hiérarchique du même procureur général, c'est alors à celui-ci de trancher le conflit, au titre de sa compétence en matière de coordination de l'action des procureurs de son ressort³⁶.

Mais, dans le cas où ces deux procureurs relèveraient de deux procureurs généraux qui ne parviendraient pas eux-mêmes à s'entendre, aucun mécanisme juridique ne permet de régler le conflit depuis que, par la loi du 25 juillet 2013 précitée, a été supprimé le pouvoir du garde des sceaux de donner des instructions en ce sens. Ce vide juridique étant susceptible de porter atteinte à la bonne administration de la justice, la Commission estime nécessaire de le combler.

Elle a d'abord exclu de conférer au procureur de la République près la JIRS un pouvoir d'évocation, estimant que tout conflit de cet ordre devait être élevé au niveau hiérarchique supérieur et qu'il serait peu opportun de laisser le procureur près la JIRS décider de sa propre compétence en passant outre à l'avis divergent d'un procureur général.

Aussi propose-t-elle d'introduire dans le code de procédure pénale une disposition prévoyant qu'en cas de conflit relatif à la saisine d'une JIRS, il appartient au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de cette juridiction d'arbitrer le conflit en décidant, selon le cas, de la saisine du procureur près la JIRS ou du maintien de la saisine du procureur compétent par application des règles habituelles de compétence.

La Commission souligne que, dans son esprit, ce pouvoir d'arbitrage reconnu au procureur général ne trouverait à s'exercer que dans le cas où les procureurs concernés ne seraient pas parvenus à un accord.

La solution qu'elle propose en ce qui concerne la saisine des parquets près une JIRS devrait, par ailleurs, être transposée aux autres cas – sans doute moins fréquents – de compétences concurrentes.

33- Articles 706-107 et D. 47-13-1 du code de procédure pénale.

34- Articles 706-2 et D. 47-5 du code de procédure pénale.

35- Respectivement articles 706-17, 628-1 et 706-168 du code de procédure pénale.

36- Article 35 du code de procédure pénale.

—● Proposition n° 11 : Créer une procédure de règlement par le procureur général près la Cour de cassation des conflits de compétence entre parquets

Une situation de conflit de compétence entre parquets de juridictions situées dans des cours d'appel différentes est également susceptible de se présenter en dehors des hypothèses de compétences concurrentes.

Tel peut notamment être le cas si le regroupement de plusieurs procédures dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice est rendu impossible par le refus d'un procureur de la République de se dessaisir au profit d'un autre, les procureurs généraux n'ayant eux-mêmes pu s'entendre.

Là encore, la suppression du pouvoir du garde des sceaux de donner des instructions individuelles a créé un vide qu'il convient de combler, même si de telles situations ne devraient se présenter que très exceptionnellement, dès lors qu'elles seront en principe réglées par le dialogue et qu'elles ne peuvent en tout état de cause se produire que dans la mesure où un juge n'a pas déjà été saisi.

La Commission n'a donc pas jugé opportun de créer un organe ad hoc pour trancher de tels conflits de compétence entre procureurs. Elle constate en revanche que le procureur général près la Cour de cassation émet déjà un avis dans les procédures de règlement de juges soumises à cette Cour.

La Commission propose donc de confier à ce dernier le soin de trancher de tels conflits. Afin de ne pas méconnaître la position particulière du procureur général près la Cour de cassation, qui n'exerce pas l'action publique et n'a pas d'autorité hiérarchique sur les procureurs généraux, et afin de souligner le caractère d'acte d'administration des décisions qu'il rendrait, il serait souhaitable d'organiser, dans le code de procédure pénale, une véritable procédure de « règlement de procureurs » définissant des règles de saisine (par le ou les procureurs généraux en conflit ou par le garde des sceaux) et les critères en considération desquels le conflit serait tranché.

3- Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle

La Commission est convaincue que la modernisation de l'action publique n'est pas d'abord une question de moyens.

La refonte du statut du ministère public, le remodelage de l'organisation territoriale de la justice et la contraventionnalisation d'une partie du contentieux routier sont autant d'exemples de réformes qui n'impliquent pas nécessairement, par elles-mêmes, l'attribution de crédits budgétaires supplémentaires.

La Commission est néanmoins convaincue que la modernisation de l'action publique suppose aussi un renforcement des moyens qui y sont consacrés.

Parce qu'elle connaît les contraintes très lourdes qui pèsent sur le budget de l'Etat et les efforts importants demandés aux administrations publiques et à tous les citoyens, la Commission a débattu en son sein de la question de savoir s'il était opportun de faire état de ce besoin. Elle a cependant estimé, en conscience, qu'elle faillirait à la mission qui lui a été confiée si elle ne rendait pas compte de ce qu'une partie des difficultés rencontrées par le ministère public et, plus largement, par les juridictions, trouve son origine dans une situation matérielle tendue, qui retentit lourdement sur le quotidien des magistrats et personnels de greffe.

Les comparaisons internationales sont tristement édifiantes. Dans son rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de 2012³⁷, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ)³⁸ classe la France, avec un budget annuel hors aide juridictionnelle consacré à la justice de 0,18 % du PIB, au 40ème rang sur 47 pays expertisés, la moyenne européenne étant de 0,32 %.

Si, comme l'indique la CEPEJ elle-même, les données des Etats européens les plus riches, comme la France, doivent être relativisées dès lors qu'elles peuvent apparaître, eu égard au niveau de la richesse nationale, comme allouant un faible montant de leur produit intérieur au système judiciaire, il n'en demeure pas moins que seuls quatre pays du groupe de « l'Europe des Quinze »³⁹ consacrent un montant relatif plus faible à leur système judiciaire : l'Irlande, la Finlande, le Royaume-Uni et le Luxembourg, étant observé que l'organisation de la justice dans les pays anglo-saxons rend toute comparaison avec la France peu pertinente.

Mais, au-delà de ces études, les magistrats du ministère public sont en mesure d'identifier les besoins qui sont les leurs : besoin de collaborateurs auxquels ils pourraient confier certaines des tâches et attributions qu'ils assument aujourd'hui, besoins en matière de téléphonie et d'équipement informatique individuel autorisant une plus grande mobilité, besoins en termes d'accès aux bases de données des éditeurs juridiques, besoins d'outils de pilotage des juridictions, de recueil et d'exploitation des données statistiques.

Les propositions qui suivent n'ont d'autre objet que de mettre en lumière un certain nombre de ces attentes.

37- Evaluation réalisée en 2012 mais fondée sur des données de l'année 2010.

38- Le statut de la CEPEJ met l'accent sur la comparaison des systèmes judiciaires et sur l'échange de connaissances relatives à leur fonctionnement. Afin d'accomplir ces tâches, la CEPEJ a notamment entrepris un processus régulier d'évaluation des systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe.

39- L'Europe des Quinze correspond à l'Union européenne dans sa forme antérieure à son élargissement aux pays de l'ancien bloc de l'Est.

—● Proposition n° 12 : Adapter les effectifs des parquets pour tenir compte de l'importance et de la diversité de leurs missions

Les données relatives au nombre de procureurs par habitants, qui figurent dans le rapport précité de la CEPEJ, donnent la mesure de la charge de travail qui est celle des magistrats du ministère public français⁴⁰.

Il en ressort qu'en 2010, on comptait 3 procureurs pour 100 000 habitants en France, contre 11 procureurs pour 100 000 habitants en moyenne dans l'ensemble des pays expertisés⁴¹. Assez logiquement, c'est en France que le nombre moyen d'affaires pénales reçues par procureur est le plus élevé, avec plus de 2 500 affaires par procureur pour une moyenne de 615 affaires dans les trente-quatre pays expertisés⁴².

Au-delà de ces chiffres, la Commission rappelle que les missions dévolues au parquet n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années, tant en matière pénale qu'en matière civile et commerciale, témoignant ainsi des attentes très fortes que les citoyens manifestent, à travers leurs représentants, à l'endroit du ministère public.

En matière pénale, le renforcement des pouvoirs du parquet, dans le cadre de l'enquête préliminaire ou du développement des mesures alternatives aux poursuites, s'est accompagné du recours massif au traitement direct des procédures, imposant des permanences de jour comme de nuit, sept jours par semaine et trois-cent-soixante-cinq jours par an, d'une lourdeur croissante, ceci dans un contexte marqué par la création d'un nombre important de nouvelles incriminations pénales et par une certaine volatilité des règles procédurales. La consécration concomitante du rôle des parquets en matière de prévention de la délinquance s'est traduite par une implication toujours plus importante des procureurs de la République et des magistrats des parquets dans les politiques partenariales, sans que cette activité soit d'ailleurs reflétée par aucun indicateur d'activité.

Quant aux missions du ministère public en matière civile et commerciale, elles n'ont, elles aussi, cessé d'augmenter, comme en matière de tutelles, de soins psychiatriques sans consentement ou de procédures collectives⁴³.

Cette augmentation considérable des missions des parquets s'est faite à moyens pratiquement constants. Dans son rapport de mars 2012 relatif au fonctionnement du parquet, le groupe de travail de la direction des affaires criminelles et des grâces a relevé que le nombre de postes localisés dans les parquets a stagné depuis 2006⁴⁴, alors que « *la charge de travail juridictionnel comptabilisable est parallèlement en hausse de 25 % depuis 2006, cette évaluation étant par ailleurs (...) inférieure à la charge réelle, faute d'indicateurs performants et exhaustifs* ».

40- Dans les études de la CEPEJ, le « procureur » s'entend de tout magistrat du ministère public.

41- Cf. rapport précité p. 243. Seule l'Irlande comptait moins de procureurs en moyenne (1,8 pour 100 000 habitants).

42- Cf. rapport précité p. 254. Il convient toutefois de préciser que les chiffres fournis concernant notamment la Turquie, l'Autriche, la Belgique et le Danemark, n'intègrent pas le contentieux routier et que la Russie et l'Ukraine n'ont pas communiqué leurs chiffres en la matière.

43- Cf. les développements de ce rapport relatifs au parquet civil et commercial (proposition n° 33).

44- En 2006, le nombre d'emplois localisés était de 1 449 postes pour un nombre d'emplois effectivement pourvus de 1 311. En 2011, le nombre d'emplois localisés était de 1 471 (+ 22 emplois localisés en 5 ans) mais le nombre d'emplois effectivement pourvus était de 1 382 emplois, soit 67 emplois de moins que le nombre d'emplois localisés en 2006 et 89 emplois de moins que le nombre d'emplois localisés en 2011.

3 - Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle

Ce groupe en a conclu que, « [m]athématiquement, si l'on retient comme base de calcul environ 1400 postes existants en 2006 et l'augmentation de la charge de travail à hauteur de 25 %, le recrutement de 300 magistrats du parquet serait nécessaire pour compenser l'essentiel du déficit de personnel ».

Le même groupe de travail a encore souligné qu'« au quotidien, compte tenu du déficit de magistrats, les récupérations liées aux permanences de nuit ne sont pas effectives ». Il a rappelé que « la direction des services judiciaires indique que prévoir que toute permanence de nuit doit être suivie d'une journée pleine de récupération a pour conséquence la mobilisation de l'équivalent d'1,5 ETPT⁴⁵ par permanence nocturne organisée. Ce qui, dans l'absolu, pourrait représenter au vu du nombre de parquets un besoin d'environ 240 magistrats supplémentaires au total ».

Les parquets ont réalisé, au cours des dernières années, des gains de productivité tellement remarquables qu'il est douteux que des améliorations significatives soient encore possibles, même si certaines réformes que la Commission propose d'adopter, particulièrement celles relatives à la contraventionnalisation d'une partie du contentieux routier et à la réorganisation de la justice au plan territorial, laissent espérer une possible diminution de la charge supportée par les membres du ministère public.

Quoi qu'il en soit, la Commission considère que l'extraordinaire dévouement des magistrats du parquet a trouvé ses limites, comme le démontre la désaffection croissante à l'égard des fonctions exercées au parquet, pour lesquelles la direction des services judiciaires peine à trouver des candidats au second grade comme au premier grade.

C'est pourquoi il lui semble urgent, à court terme, de pourvoir les emplois actuellement localisés au parquet, mais aussi, à plus long terme, d'envisager la consolidation des effectifs des parquets par des recrutements complémentaires, afin de leur permettre d'exercer normalement les missions qui leur sont dévolues par la loi au service de l'intérêt général.

—● Proposition n° 13 : Confier à des « assistants du ministère public » une partie des attributions des magistrats du parquet

La Commission constate qu'une partie des tâches et attributions exercées par les magistrats du ministère public devrait pouvoir être déléguée à des collaborateurs qualifiés, intégrés au sein de l'équipe du parquet et placés sous la responsabilité fonctionnelle du procureur de la République.

Le besoin porte essentiellement sur des fonctions d'assistance au magistrat : pour effectuer une recherche dans un dossier, sélectionner les pièces utiles d'une procédure, préparer une audience, analyser une procédure d'enquête transmise par courrier ou traiter une partie des appels téléphoniques ou des messages électroniques adressés à la permanence du parquet.

45- Equivalent temps plein annuel travaillé.

3 - Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle

Dans l'esprit de la Commission, ces fonctions ne pourraient être occupées que par des agents présents au sein de la juridiction de manière permanente et pérenne, pour pouvoir envisager un véritable transfert de compétences à leur profit. Elles ne pourraient donc être exercées par des assistants de justice, qui – quelles que soient leurs qualités personnelles, souvent éminentes – n'exercent leurs fonctions, en l'état de leur statut, qu'à titre temporaire, à temps partiel et, le plus souvent, dans l'attente de la réussite à un examen ou un concours.

La Commission préconise donc la création d'« assistants du ministère public » pleinement insérés dans l'organisation du parquet au moyen de transferts structurels de tâches et placés sous l'autorité fonctionnelle du procureur de la République. Ils devraient apparaître, comme tels, dans l'organigramme du parquet.

La Commission a d'emblée exclu que ces emplois puissent être pourvus par la création d'un nouveau corps de fonctionnaires, les orientations de l'Etat étant, depuis plusieurs années, dans le sens d'une réduction du nombre de corps de la fonction publique⁴⁶. Elle a également écarté le recours à des fonctionnaires de catégorie A issus des instituts régionaux d'administrations (IRA), eu égard au risque non nul que les membres de ce corps interministériel ne se projettent pas durablement dans une carrière au sein de l'institution judiciaire.

La Commission est convaincue, en revanche, que ces nouvelles fonctions d'assistants du ministère public devraient être confiées à des greffiers des services judiciaires.

Les élèves greffiers recrutés par la voie du concours étudiant sont, dans des proportions croissantes, titulaires de diplômes juridiques à Bac+4 ou Bac+5. Leur scolarité au sein de l'Ecole nationale des greffes les met en mesure de connaître parfaitement la procédure ainsi que les règles propres au fonctionnement de l'institution judiciaire et à sa déontologie. Fonctionnaires de catégorie B, ils appartiennent à un corps rattaché au seul ministère de la justice et ont vocation à faire carrière au sein de l'institution judiciaire. En outre, leur statut les habilite déjà à exercer des fonctions d'assistance au magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers ou de la rédaction de projets de réquisitoires selon les indications des magistrats⁴⁷.

La création d'une fonction nettement identifiée d'assistants du ministère public donnerait en outre de nouvelles perspectives professionnelles au corps des greffiers, appelé à connaître un profond renouvellement compte tenu du nombre important de départs à la retraite au cours des prochaines années.

L'Ecole nationale des greffes, qui forme quatre promotions chaque année, dispose par ailleurs de la capacité d'adapter rapidement l'enseignement qu'elle dispense – la scolarité dure dix-huit mois, dont six mois de stage en juridiction – afin de donner une formation spécifique aux futurs assistants du ministère public, l'idéal étant que cette affectation soit connue avant la fin de la scolarité. L'intégration dans les équipes du parquet d'assistants du ministère public en sortie de l'Ecole nationale des greffes est donc possible à relativement bref délai.

46- Le rapport sur la fonction publique remis en octobre 2013 au Premier ministre par M. Bernard Pêcheur, conseiller d'Etat, président de la section de l'administration au Conseil d'Etat, rappelle que « le nombre même de corps a été réduit de manière spectaculaire au cours des années récentes, puisqu'il a été divisé par 3 en dix ans, grâce à des fusions » (page 49), mais juge néanmoins que « le nombre de corps est encore trop élevé ».

47- L'article 2 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires dispose : « Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction (...). / Les greffiers exercent des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats (...) ».

3 - Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle

La Commission considère que le dispositif qu'elle propose implique clairement que les greffiers assistants du ministère public affectés au greffe de la juridiction – par construction unique, sauf à Paris – soient placés effectivement sous l'autorité fonctionnelle du procureur de la République et s'inscrivent de manière pérenne dans l'organisation du parquet.

Le principal écueil serait en effet que ces agents soient appelés, en cas de vacance de postes de greffiers affectés au siège, à quitter leurs fonctions au parquet, ce risque n'étant pas théorique, comme semble l'avoir illustré l'expérimentation en demi-teinte des « greffiers chargés de l'assistance renforcée du magistrat » (GARM).

Cette difficulté paraît cependant pouvoir être surmontée, dès lors que les emplois d'assistants du ministère public apparaîtront clairement dans la circulaire de localisation des emplois comme des emplois affectés au parquet et que l'affectation aux fonctions d'assistant du ministère public en commission administrative paritaire aura eu lieu sur la base de profils de poste. La claire distinction entre le corps (greffiers des services judiciaires) et l'emploi effectivement occupé (assistant du ministère public, greffier de l'instruction, greffier au service correctionnel, etc.) paraît en tout état de cause déterminante.

La Commission s'est enfin interrogée sur le point de savoir si les assistants spécialisés, les médiateurs et les délégués du procureur de la République devaient être absorbés dans le nouvel emploi d'assistant du ministère public. Elle l'a nettement exclu s'agissant des assistants spécialisés, dont le profil est original, puisqu'ils ont vocation à apporter aux juridictions des compétences que n'ont pas les magistrats, par exemple en matière comptable, médicale ou boursière⁴⁸. Les greffiers assistants du ministère public, dont le profil serait généraliste, ne seraient donc pas qualifiés pour exercer ce type de missions. Elle a également exclu de transférer à ces derniers les attributions très spécifiques des médiateurs.

La Commission a été plus hésitante en ce qui concerne les délégués du procureur. Elle a certes relevé que les missions qui leur sont confiées en vertu de la loi pourraient être assumées par les assistants du ministère public, que les délégués du procureur ne donnaient pas toujours satisfaction et que les conditions de leur rémunération devaient sans doute être revues. Elle a pourtant renoncé à recommander la suppression des délégués du procureur et le transfert de leurs fonctions aux futurs assistants du ministère public. Elle a en effet craint qu'eu égard au nombre des actuels délégués et à la masse des affaires qui leur sont confiées, les assistants du ministère public ne soient plus disponibles pour assurer les missions, qui justifient leur création, d'assistance permanente et effective aux magistrats des parquets⁴⁹.

48- Les assistants spécialisés, issus de la fonction publique ou du secteur privé, ont été créés par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, pour aider les magistrats en charge de dossiers économiques et financiers complexes grâce à leurs connaissances spécifiques (article 706 du code de procédure pénale). A la suite des lois n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, ils ont pu en outre être affectés auprès des juridictions spécialisées en matière de santé publique (article 706-2 du code de procédure pénale), des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en matière de criminalité et de délinquance organisées (article 706-79 du même code), des juridictions spécialisées en matière d'accidents collectifs (article 706-181 du même code) et du tribunal de grande instance de Paris, en tant que juridiction spécialisée en matière de crimes contre l'humanité (article 628-9 du même code). Les assistants spécialisés étaient au nombre de 35 au 11 juillet 2013, dont 21 recrutés pour leurs compétences en matière économique et financière, 10 pour leurs compétences en matière de santé publique et 4 en raison de leurs connaissances dans le domaine de la justice pénale internationale.

49- On comptait 984 délégués du procureur de la République en 2011.

—● Proposition n° 14 : Développer l'équipement des parquets en nouvelles technologies de l'information et de la communication

Alors que le téléphone est sans doute devenu le premier outil de travail des magistrats du ministère public et qu'il est exigé d'eux qu'ils soient joignables à tout moment, dans le cadre de la permanence, et puissent décider d'un certain nombre de mesures urgentes (réquisitions, ordonnances de placement provisoire d'un mineur, prolongation de garde à vue, etc.), la Commission a fait le constat que l'équipement des parquets en moyens téléphoniques et informatiques modernes était manifestement insuffisant et devait être substantiellement renforcé.

Au-delà de l'obsolescence des moyens de téléphonie mobile, il a été signalé à la Commission que les magistrats ne pouvaient pas accéder à leur messagerie électronique à distance, que les procureurs de la République étaient souvent dans l'incapacité de lire les fichiers informatiques, de format récent, qui leur sont transmis par certains de leurs partenaires et même, dans certains cas, par la direction des affaires criminelles et des grâces, que les possibilités d'accès aux bases de données juridiques étaient réduites et que l'expérimentation dans certains parquets du traitement en temps réel par mail avait échoué en raison de la capacité insuffisante des messageries structurelles du service de permanence. Par ailleurs, des progrès substantiels doivent encore être accomplis en matière de numérisation des procédures et de développement des outils de visioconférence.

La Commission, qui observe que la dotation des magistrats du parquet en moyens technologiques modernes serait de nature à rendre plus attractives et valorisantes les fonctions du ministère public, recommande donc la mise en œuvre, à bref délai, d'un plan national et volontariste d'équipement en moyens téléphoniques et informatiques de dernière génération. A cette fin, il apparaît essentiel d'établir un état des lieux et un diagnostic précis des besoins en termes de sécurité informatique, de souplesse d'utilisation et de compatibilité avec les diverses applications informatiques déployées au sein des juridictions.

—● Proposition n° 15 : Répondre aux besoins spécifiques des procureurs de la République et des procureurs généraux en termes d'appui, de pilotage et de communication

Si les parquets doivent pouvoir être renforcés par le recours à des assistants du ministère public, collaborateurs généralistes du magistrat (cf. proposition n° 13), les chefs de parquet et de parquet général expriment – comme les présidents et premiers présidents d'ailleurs – des besoins spécifiques en termes, notamment, de pilotage et de communication.

Certes, les chefs de juridictions les plus importantes sont assistés par des secrétaires généraux ayant la qualité de magistrat, qui jouent un rôle essentiel dans l'administration de la juridiction.

Mais, en ce qui concerne le ministère public, ces emplois ne constituent pas une réponse suffisante. Les procureurs de la République, comme les procureurs généraux, doivent être en mesure, à partir des outils informatiques et statistiques de leur juridiction, d'extraire et d'interpréter un certain nombre d'indicateurs d'activité de la juridiction.

3 - Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle

Il est en outre attendu d'eux qu'ils communiquent davantage, auprès de leurs partenaires et auprès du public, sur des enquêtes en cours, sur leur politique pénale ou sur certaines décisions juridictionnelles. Les magistrats doivent tenir leur rôle en la matière, sauf à encourir le risque, que chacun mesure, de laisser le champ libre à une parole moins objective, voire partisane. L'institution a pris la mesure de ce besoin de communication : depuis quelques années l'École nationale de la magistrature a développé des formations en techniques de communication. Mais ces efforts bienvenus ne privent pas d'utilité le recrutement de spécialistes de la communication afin d'assister les magistrats. Ces missions exigent en effet des compétences spécifiques distinctes de celles du juriste.

Aussi la Commission propose-t-elle de permettre le recours, par voie contractuelle, à des spécialistes issus du secteur privé, mutualisés au niveau des cours d'appel, qui apporteraient leur expertise à l'ensemble des chefs de juridictions du ressort.

—● Proposition n° 16 : Renforcer le rôle de soutien juridique aux parquets de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des affaires civiles et du sceau

Les magistrats du siège et du parquet sont confrontés, dans l'exercice de leurs fonctions, à une complexification du droit et des procédures, qui tient à l'inflation législative et réglementaire et à une certaine instabilité de la norme, sous les effets conjugués du nouveau contrôle de constitutionnalité de la loi promulguée qu'exerce le Conseil constitutionnel dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité et du contrôle de conventionnalité exercé par les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

Ce constat vaut particulièrement en matière pénale, mais aussi, bien que dans une moindre mesure, en matière civile.

Les magistrats des parquets attendent, dans ce contexte, de pouvoir bénéficier d'un soutien juridique opérationnel de la part de l'administration centrale du ministère de la justice.

Cette fonction d'appui juridique repose sur la mise à disposition d'outils permanents accessibles via l'Intranet Justice (guides, foires aux questions, diffusion de bonnes pratiques, documentation classée, etc.), mais aussi, plus ponctuellement, sur la capacité des directions d'administration centrale à apporter une réponse précise à une question que soulève l'examen d'un dossier et à fournir l'analyse juridique approfondie qu'impose l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle ou le prononcé d'une décision bouleversant l'état du droit.

La Commission considère que la direction des affaires criminelles et des grâces, qui a su développer, au cours des dernières années, des outils d'aide structurels et apporter son appui avec une réactivité croissante, doit poursuivre cette évolution en se positionnant résolument comme un organe de soutien opérationnel aux parquets et parquets généraux et en adaptant son organisation pour être mesure de leur apporter une aide en temps utile. Il est en effet fréquent que les difficultés rencontrées au cours d'une enquête, lors de la préparation d'une audience ou du règlement d'une information judiciaire appellent une expertise juridique en urgence.

Cette évolution devrait, aux yeux de la Commission, concerner également la direction des affaires civiles et du sceau, dont l'appui apporté aux parquets en matière civile est très précieux⁵⁰ et pourrait également être renforcé.

⁵⁰ C'est le cas, notamment, dans le contentieux de la nationalité.

4- Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

La « politique pénale » est un concept récent de notre droit, que le législateur n'a consacré pour la première fois – sans toutefois le définir – que par la loi du 25 juillet 2013 en le substituant, aux articles 30, 35 et 39-1 du code de procédure pénale, au concept de « politique d'action publique », apparu à la faveur de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité⁵¹.

C'est pourquoi la Commission s'est d'abord interrogée sur la notion même de politique pénale, sa définition et sa finalité. Après en avoir débattu, elle considère que cette politique répond à un triple impératif.

Elle est en premier lieu, et avant toute autre chose, l'expression d'un principe démocratique. Il appartient en effet au Gouvernement, que l'article 20 de la Constitution charge de déterminer et conduire la politique de la Nation, de s'accorder sur les objectifs et les moyens de son action en matière pénale. Mais la politique pénale est, fondamentalement, une politique publique singulière, parce qu'elle touche au fonctionnement même de l'autorité judiciaire, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie, et parce qu'elle met en jeu les droits et libertés des citoyens. Aussi le législateur a-t-il prévu, à l'article 30 du code de procédure pénale, que la politique pénale est conduite par le garde des sceaux, ministre de la justice, ce dernier connaissant, mieux que nul autre au sein du Gouvernement, les règles, les principes et les contraintes propres au service public de la justice.

En deuxième lieu, la politique pénale est l'instrument de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Ceci est d'autant plus vrai et d'autant plus nécessaire que le pouvoir exécutif s'est vu retirer, par la loi du 25 juillet 2013, la possibilité de donner des instructions au ministère public dans les affaires individuelles. Or il ne saurait y avoir en France – et les citoyens ne le comprendraient d'ailleurs pas – autant de politiques pénales qu'il y a de procureurs de la République ou de procureurs généraux. Si les réalités de la délinquance et le contexte propre à certaines portions du territoire justifient de toute évidence que les orientations définies nationalement soient adaptées, il n'en demeure pas moins qu'une indispensable cohérence doit être recherchée dans la mise en œuvre de l'action publique. De ce point de vue, la politique pénale est un facteur de sécurité juridique, car elle garantit une certaine prévisibilité de la réponse apportée par la société aux crimes et aux délits.

Enfin, la politique pénale est la manifestation d'un arbitrage, la traduction d'un inévitable compromis entre, d'un côté, des priorités définies à partir d'une analyse des réalités de la délinquance, qui doit être éclairée par l'appréciation que peuvent en faire les magistrats du ministère public et les officiers de police judiciaire et, de l'autre, les moyens que la Nation entend y consacrer. La politique pénale ne peut en effet être purement déclaratoire. Elle ne saurait davantage être la seule politique publique dont la conception serait abstraite et qui s'affranchirait de tout examen périodique de son efficacité rapportée à son coût.

Si, ces éléments de définition étant posés, la Commission souhaite saluer les efforts manifestés au cours des dix dernières années pour élaborer et formaliser une véritable politique pénale, elle porte toutefois un regard sévère sur la situation actuelle en formulant trois principaux constats.

51- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

Le premier constat est celui d'un manque de lisibilité de la politique pénale. Dans le double contexte d'une pénalisation croissante de la vie sociale et d'une médiatisation toujours plus importante des affaires que traite la justice pénale, de multiples sujets ont été érigés au fil du temps en priorités de politique pénale, sans qu'aucune ne soit jamais remise en cause : lutte contre la délinquance de proximité, les trafics de produits stupéfiants, les cambriolages, la traite des êtres humains, les fraudes fiscale et sociale, la violence routière, le racisme et les discriminations, les violences aux femmes, aux enfants ou à raison de l'orientation sexuelle, la détention de chiens dangereux, le trafic de produits dopants, les dérives sectaires... Cette sédimentation de priorités, souvent dégageées dans l'urgence et en réaction à des faits divers, remet en cause l'idée même de priorité de politique pénale : quand tout est prioritaire, plus rien ne l'est vraiment. Les instructions correspondantes sont par ailleurs exprimées dans des notes, dépêches et circulaires qui se succèdent à un rythme effréné, à raison d'environ deux par semaine, et mêlent orientations générales, considérations juridiques et prescriptions détaillées de mise en mouvement de l'action publique. Il en résulte, pour les magistrats du ministère public, une inévitable frustration devant le décalage grandissant entre la multiplication des objectifs qui leur sont assignés et les moyens effectivement disponibles pour les mettre en œuvre.

Le deuxième constat est celui de l'insuffisante évaluation des choix de politique pénale. Si des progrès substantiels ont été accomplis en la matière, notamment dans le cadre du pôle de l'évaluation des politiques pénales, plusieurs personnalités qualifiées entendues par la Commission et nombre de ses membres ont pointé l'extrême difficulté, pour les procureurs de la République, les procureurs généraux et la direction des affaires criminelles et des grâces elle-même, de piloter une action au plan local, régional ou national, sans parvenir à mesurer la pertinence des choix opérés dans l'extraordinaire diversité des solutions offertes par la loi pour la mise en œuvre de l'action publique. Si, grâce au casier judiciaire national et au bureau d'ordre national automatisé, il est désormais possible, pour un magistrat du parquet de permanence, d'être rapidement et convenablement renseigné sur la situation et les antécédents d'un individu, il a cependant été relevé qu'en matière de pilotage, c'est-à-dire à un niveau plus global, le ministère public ne dispose pas d'outils facilement exploitables lui permettant d'analyser si les choix opérés en privilégiant tel ou tel type de réponse pénale ont permis, ou non, d'avoir un impact mesurable et durable sur un type de délinquance donné.

Le troisième constat est celui d'une regrettable segmentation de la politique pénale. Si la conduite de cette politique, déterminée par le Gouvernement, incombe en vertu de la loi au garde des sceaux, il est cependant nécessaire de rechercher, dans la pratique, une plus grande harmonie entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, au niveau national comme au niveau local, sur les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir. Ainsi que cela a pu être rapporté à la Commission, il n'est pas exceptionnel qu'un procureur de la République soit informé par le chef d'un service d'enquête de son ressort que de nouvelles priorités ont été assignées à ce dernier par sa propre hiérarchie, le conduisant à délaissier tel type d'enquêtes au profit de tel autre, indépendamment de la politique pénale définie par le garde des sceaux. Inversement, policiers et gendarmes expriment le souhait légitime que leurs avis et analyses soient davantage pris en compte dans le processus d'élaboration de la politique pénale.

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

De ces constats découlent logiquement les objectifs suivants :

- souligner la place particulière et prééminente du garde des sceaux, au sein du Gouvernement, dans la conduite de la politique pénale ;
- asseoir la politique pénale sur une évaluation perfectionnée et partagée, alimentée par des retours des principaux acteurs de la politique pénale : policiers, gendarmes et magistrats du parquet notamment ;
- limiter le nombre des priorités de politique pénale, tout en faisant dépendre leur énoncé d'une étude d'impact sur le coût de leur mise en œuvre et les moyens qui doivent être mobilisés en conséquence ;
- enfin, restaurer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire en écartant, au moyen d'une plus grande transparence dans la définition et l'évaluation de la politique pénale, le soupçon qui pèse sur les conditions de son élaboration.

C'est en considération de ces différents objectifs que la Commission formule les propositions qui suivent.

● Proposition n° 17 : Placer auprès du garde des sceaux un Conseil national de politique pénale

La Commission recommande d'abord d'introduire une innovation majeure par rapport à la longue tradition du parquet « à la française », en proposant la création d'un Conseil national de politique pénale placé auprès du garde des sceaux.

Le ministre de la justice doit en effet pouvoir s'appuyer, pour conduire la politique pénale, sur un organisme consultatif chargé de le conseiller, par ses avis, propositions et rapports, sur les choix de politique pénale, mais aussi d'évaluer les conditions de leur mise en œuvre.

Les avantages attendus d'un tel Conseil national tiennent principalement à la mise à la disposition du garde des sceaux d'un cercle restreint d'experts représentant les différents acteurs de la politique pénale, chargés de l'éclairer sur l'articulation de la politique pénale avec les autres politiques publiques, l'incidence des lois pénales nouvelles, les modifications à apporter à la législation pénale, la détermination des priorités à retenir, la méthodologie de mise en œuvre de ces priorités et leur évaluation.

Cet organisme offrirait ainsi au ministre le moyen d'une plus grande distanciation par rapport aux pressions de l'actualité. Il pourrait, par exemple, être le lieu d'un débat approfondi sur la nécessaire dépenalisation de certains comportements ou contentieux, dépenalisation dont la Commission a mesuré, au cours de ses travaux, l'extrême sensibilité.

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

Ce Conseil devrait en outre apporter une valeur ajoutée réelle par rapport aux pratiques traditionnelles, en favorisant une plus grande sélectivité dans les priorités d'action et une réduction du nombre des directives de politique pénale. Il lui appartiendrait, à cette fin, de formuler des propositions allant dans le sens d'un meilleur partage, parmi la centaine de notes, dépêches et circulaires adressées chaque année aux parquets, entre les orientations générales qui constituent le cœur de la politique pénale, les circulaires de commentaire des lois nouvelles et les instructions plus circonstanciées.

Ce Conseil serait enfin le moyen de construire une rationalité commune et de rechercher une plus grande adhésion de l'ensemble des acteurs à la politique pénale conduite par le garde des sceaux, en favorisant la concertation interministérielle pour réduire le risque d'incohérences qui peuvent découler à la fois de la définition d'objectifs divergents et de l'émiettement des moyens d'action entre le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances.

Le Conseil national de politique pénale devrait être saisi pour avis par le garde des sceaux sur les projets de circulaire contenant des orientations de politique pénale. Il serait en outre destinataire de l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires en matière pénale, ceci afin de le mettre en mesure de formuler, lorsqu'il le juge utile, un avis sur la pertinence et les conditions pratiques de mise en œuvre des dispositions envisagées. Enfin, il dresserait, dans un rapport annuel remis au garde des sceaux, un bilan de son activité.

Sachant pertinemment que le principal écueil consisterait à faire du Conseil national de politique pénale un comité sans autorité, qui ne se réunirait qu'aléatoirement et dont les avis seraient confidentiels, la Commission propose que cet organisme, animé par la direction des affaires criminelles et des grâces, puisse siéger de manière permanente et qu'il soit habilité, à l'instar d'autres organismes consultatifs⁵², à se saisir de toute question relevant de sa compétence. Ses avis, propositions et rapports devraient en outre être rendus publics, une plus grande lisibilité de la politique pénale supposant un débat public et transparent autour des choix à opérer.

En ce qui concerne la composition du Conseil national de politique pénale, celle-ci devrait être restreinte, pour lui garantir un caractère opérationnel, tout en assurant son caractère pluridisciplinaire. La Commission exprime le souhait qu'y figure une majorité de magistrats du ministère public, représentant toutes les tailles de juridictions et l'ensemble des fonctions exercées, du substitut du procureur de la République au procureur général. Le directeur des affaires criminelles et des grâces en serait membre de droit, ainsi que les présidents respectifs des conférences nationales des procureurs de la République et des procureurs généraux, sous réserve de l'institutionnalisation de ces conférences. La composition serait complétée, de manière permanente, par un magistrat du siège, un représentant de la police nationale, un représentant de la gendarmerie nationale, un haut fonctionnaire représentant le ministère de l'économie et des finances, un avocat désigné par le Conseil national des barreaux et un professeur des universités spécialisé en droit pénal et sciences criminelles. Le Conseil aurait bien sûr toute latitude pour créer en son sein des formations restreintes et pour s'adjoindre des experts ou procéder aux auditions utiles à l'accomplissement de ses missions.

La Commission juge nécessaire que les conditions de nomination des membres du Conseil national de politique pénale autres que les membres de droit soient définies de telle sorte qu'elles garantissent l'indépendance de cette instance collégiale à l'égard du garde des sceaux. Ceci pourrait impliquer un mandat de 6 ans non renouvelable, ainsi que la mise en œuvre d'une procédure de nomination spécifique pour les magistrats, qui restera à définir.

52- A l'image du nouveau conseil supérieur des programmes placé auprès du ministre de l'éducation nationale, créé par l'article 32 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (articles L. 231-14 à L. 231-17 du code de l'éducation).

La création du Conseil national de politique pénale s'inscrirait clairement dans la logique d'ensemble des propositions formulées par la Commission, qui toutes reposent sur le constat que la modernisation de l'action du ministère public ne peut faire l'économie d'une plus grande objectivation des conditions dans lesquelles le garde des sceaux est appelé à conduire la politique pénale de la Nation.

—● Proposition n° 18 : Confier au garde des sceaux le soin de prononcer un discours annuel sur la politique pénale devant la représentation nationale

L'article 30 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 25 juillet 2013, prévoit que, chaque année, le garde des sceaux publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique. Cet article dispose en outre que ce rapport est transmis au Parlement, ce que justifie pleinement sa double compétence en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques⁵³. Enfin, l'article 30 prévoit que le rapport du garde des sceaux peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

La Commission regarde favorablement cette réforme, adoptée pendant la durée de ses travaux, mais juge qu'il serait souhaitable d'aller plus loin, en confiant au garde des sceaux le soin de prononcer, devant la représentation nationale, un discours annuel à l'appui de la présentation de son rapport sur l'application de la politique pénale.

Cette déclaration solennelle, qui pourrait être prononcée à tour de rôle devant l'Assemblée nationale et le Sénat, serait l'occasion de faire le bilan de l'année écoulée et de présenter les objectifs de politique pénale fixés pour l'année suivante.

La Commission estime qu'une telle pratique aurait pour effet de rendre plus lisible la politique pénale, de souligner la responsabilité particulière du garde des sceaux dans sa conduite et de rendre compte au législateur de certaines difficultés d'application de la loi pénale.

Si l'article 50-1 de la Constitution, auquel renvoient l'article 132 du règlement de l'Assemblée nationale et l'article 39 du règlement du Sénat, offre la faculté au Gouvernement, de sa propre initiative, de faire une déclaration devant l'une ou l'autre des assemblées sur un sujet déterminé, cette déclaration donnant lieu à débat et, le cas échéant, à un vote n'engageant pas sa responsabilité, il y aurait cependant lieu de compléter l'article 30 du code de procédure pénale pour y inscrire le principe d'une telle déclaration de politique pénale.

53- Le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution dispose en effet : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ».

—● Proposition n° 19 : Faire du ministère de la justice un point de passage incontournable dans la préparation des textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions pénales

Le ministère public inscrit son action, en matière pénale, dans un univers en constante expansion. Si l'inflation normative affecte, depuis de nombreuses années⁵⁴, tous les pans de la vie sociale, ce constat se retrouve particulièrement dans le champ répressif, du point de vue des règles de procédure comme des règles de fond.

C'est ainsi qu'en 2011, quarante-quatre lois et ordonnances et quatre-vingt-quatre décrets ont créé ou modifié des incriminations pénales. On recensait encore, en 2012, vingt-six lois et ordonnances et soixante-et-onze décrets. A cet égard, il est remarquable que nombre de ces nouvelles incriminations ne se voient attribuer aucun code NATINF⁵⁵ par les services de la direction des affaires criminelles et des grâces chargés de la « normalisation des données pénales », faute de donner lieu à des condamnations.

Cette évolution contribue au profond sentiment d'insécurité juridique qu'éprouvent nombre de magistrats.

Permettre au ministère public d'exercer dans de bonnes conditions sa mission d'application de la loi pénale impose d'abord, en amont de la mise en mouvement de l'action publique, de rechercher une plus grande qualité de la norme pénale, dont la production apparaît aussi abondante que désordonnée.

Pourquoi recourir aux sanctions pénales lorsque des sanctions administratives ou des voies d'exécution civiles non moins efficaces peuvent être mises en œuvre ? En considération de quels objectifs et en vertu de quels principes convient-il de réprimer un comportement par l'application de peines contraventionnelles ou de peines correctionnelles ? Est-il possible, dans le respect du principe constitutionnel de la légalité des délits, de recourir aux incriminations génériques du code pénal pour éviter la multiplication d'incriminations spéciales dispersées dans de nombreux codes ? Toutes ces questions renvoient à des choix en termes de proportionnalité et de cohérence de l'ordonnancement juridique qui ne sont pas sans conséquence sur la lisibilité et l'intelligibilité du système répressif dont le ministère public est l'un des piliers.

C'est dans ce contexte que la direction des affaires criminelles et des grâces exerce, conformément à l'article 5 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice⁵⁶, les attributions dudit ministère en matière pénale. A ce titre, il appartient à cette direction d'élaborer la législation et la réglementation en matière répressive et d'examiner, en liaison avec les autres départements ministériels concernés, tous les projets de normes comportant des dispositions pénales.

54- Cf. le rapport annuel du Conseil d'Etat de 1991, *De la sécurité juridique*, et le rapport public 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit*. Cf. également le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative remis le 26 mars 2013 par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, particulièrement p. 81 et p. 83 en ce qui concerne la matière pénale.

55- La base NATINF est la nomenclature des infractions pénales, qui sert de support à l'inscription des condamnations au casier judiciaire national.

56- Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008.

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

Les dispositions de ce décret sont le reflet d'une organisation héritée de l'histoire, en vertu de laquelle le garde des sceaux doit, selon la doctrine, se voir reconnaître une sorte de « *domaine réservé* » dans la préparation de certains textes législatifs ou réglementaires, singulièrement en matière pénale⁵⁷. Aussi le ministre de la justice devrait-il d'abord être regardé comme le ministre de la loi et, selon l'expression du doyen Barthélémy, le « *directeur de la législation civile et criminelle* »⁵⁸.

En règle générale, les principaux textes de droit pénal général et de procédure pénale sont directement préparés par la direction des affaires criminelles et des grâces, en liaison, en ce qui concerne certains textes de procédure pénale, avec le ministère de l'intérieur. Dans d'autres cas cependant, et particulièrement dans le domaine du droit pénal spécial, le ministère de la justice n'est pas à l'origine des textes comportant des sanctions pénales nouvelles, qui sont directement élaborés par d'autres départements ministériels. La Chancellerie apporte alors son expertise.

Si la Commission n'a pas envisagé de confier au ministère de la justice un véritable « monopole » pour l'élaboration des textes pénaux, comme l'avait proposé le groupe de travail présidé par Jean-Marie Coulon⁵⁹, elle a cependant jugé que le poids de la direction des affaires criminelles et des grâces devait être nettement renforcé.

Elle a d'abord observé que les dispositions du guide de légistique, auxquelles les administrations se réfèrent à l'occasion de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, devaient être étoffées en ce qui concerne la consultation du ministère de la justice. Si ce guide rappelle en effet, au point 5.2.6 intitulé « *Prévoir des sanctions administratives ou pénales* », que « *tout projet de création d'une sanction pénale doit faire l'objet, suffisamment à l'avance, d'une consultation du ministère de la justice* », cette invitation figure toutefois en fin de guide, dans une partie consacrée aux « *cas pratiques* ». Il semblerait donc justifié qu'elle figure dans les parties du guide consacrées aux principales étapes de la conception d'un texte. Tel est déjà le cas d'autres consultations opportunes, bien que juridiquement facultatives, comme celles relatives à l'association du ministre chargé de l'outre-mer sur les textes susceptibles d'avoir une incidence outre-mer⁶⁰.

La Commission considère également que, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et de la politique de simplification des normes que le Gouvernement a engagées, dont le pilotage et la coordination ont été confiés au secrétariat général du Gouvernement⁶¹, il serait utile de rappeler le principe de la nécessaire consultation de la direction des affaires criminelles et des grâces sur les projets de textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions pénales de toute nature.

La Commission recommande enfin que cette règle soit dûment rappelée dans une circulaire du Premier ministre actualisant la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, dont l'un des objectifs était précisément de remédier à la « *grande dispersion de la production normative qui caractérise le système français* ».

57- Selon l'expression employée par Edwin Matutano in *Le domaine réservé au ministère de la Justice dans la préparation des lois et des règlements*, RFDA 2005 p. 721.

58- J. Barthélémy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, p. 646.

59- Rapport remis en janvier 2008 au garde des sceaux, ministre de la justice, par Jean-Marie Coulon, premier président honoraire de la cour d'appel de Paris, *La dépenalisation de la vie des affaires*, La Documentation française, collection des rapports officiels, Paris, 2008.

60- Cf. le point 2.1.3. (Consultations préalables) du guide qui renvoie, en ce qui concerne l'outre-mer, au point 3.6.2. (Élaboration et contreseing des textes comportant des dispositions relatives à l'outre-mer).

61- Cf. l'instruction adressée le 19 février 2013 par le directeur de cabinet du Premier ministre aux directeurs de cabinet des membres du Gouvernement.

● Proposition n° 20 : Circonscrire les cas dans lesquels le garde des sceaux est fondé à demander ou recevoir une information dans les affaires individuelles

La Commission a constaté que les demandes d'information sollicitées à intervalles réguliers, par la direction des affaires criminelles et des grâces et par les parquets généraux, dans les affaires individuelles dites « signalées », représentaient une charge de travail très lourde pour les parquets.

Plus gravement, elle a relevé que ces demandes pouvaient provoquer un malaise chez de nombreux magistrats du ministère public, soit en raison des motivations prêtées à ces demandes, soit en raison de leur inutilité objective.

La loi du 25 juillet 2013, tout en supprimant le pouvoir du garde des sceaux d'adresser des instructions au ministère public dans des affaires individuelles, a donné une base légale à la communication d'informations au garde des sceaux dans les affaires individuelles, en prévoyant que le procureur de la République établit, d'initiative ou sur demande du procureur général, des « *rapports particuliers* » ayant vocation à être transmis au garde des sceaux⁶².

La Commission considère que ces nouvelles dispositions imposent qu'une double réflexion soit conduite sur le principe même de la faculté reconnue au garde des sceaux de recevoir une information sur des affaires judiciaires en cours et sur ses modalités.

Elle s'est ainsi d'abord demandé s'il ne convenait pas, pour écarter tout soupçon d'instrumentalisation de la justice, de poser le principe, sans doute radical, selon lequel le garde des sceaux n'est pas fondé à recevoir une information sur le déroulement d'affaires couvertes par le secret de l'enquête. Elle a ensuite recherché, dans l'hypothèse où cette information serait jugée légitime et nécessaire, s'il ne convenait pas de circonscrire les cas dans lesquels elle peut être sollicitée. Enfin, elle a réfléchi à la nature des informations communicables.

Il ressort des débats de la Commission qu'une double clarification est nécessaire.

D'une part, la Commission considère que le garde des sceaux est légitime à être destinataire d'un rapport sur certaines affaires individuelles – et non sur toutes. La Commission a identifié quatre cas dans lesquels il n'est pas douteux que le ministre est légitime à recevoir une information.

Il s'agit premièrement des affaires qui soulèvent une question de droit nouvelle. Le ministère de la justice étant le ministère de la loi en matière civile et pénale (cf. proposition n° 19), il semble indispensable que le ministre soit tenu informé des difficultés nées de l'application d'un texte dans ces matières.

Deuxièmement, le ministre doit pouvoir être informé des affaires qui présentent un intérêt manifeste pour la conduite de la politique pénale, laquelle se construit aussi à la lumière de cas particuliers.

Le ministre doit être informé, troisièmement, des affaires qui mettent en cause le fonctionnement du service public de la justice. En tant que responsable d'un département ministériel, il est nécessaire que le ministre soit informé de tout dysfonctionnement.

⁶²- Deuxième alinéa de l'article 39-1 nouveau du code de procédure pénale.

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

Quatrièmement et enfin, le ministre est légitime à être informé des affaires qui présentent, en raison de leur retentissement ou du trouble qu'elles causent, une dimension nationale. Il a semblé à la Commission qu'il serait paradoxal d'interdire par principe l'information du garde des sceaux sur la réponse judiciaire apportée dans certaines affaires d'ampleur significative – accident maritime entraînant une pollution marine, catastrophe aérienne, prise d'otages – alors qu'il peut être interrogé par le Gouvernement ou le Parlement sur les suites qui y ont été apportées.

La Commission recommande donc d'insérer, après le troisième alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, relatif aux attributions du garde des sceaux, un nouvel alinéa ainsi rédigé : « *A sa demande ou à l'initiative du procureur général, [le garde des sceaux] est destinataire d'informations relatives à des affaires individuelles qui soulèvent une question de droit nouvelle, présentent un intérêt pour la conduite de la politique pénale, mettent en cause le fonctionnement du service public de la justice ou revêtent, en raison de leur retentissement ou du trouble qu'elles causent, une dimension nationale.* ».

La Commission juge également essentiel de compléter l'article 11 du code de procédure pénale, relatif au secret de l'enquête, par un alinéa ainsi rédigé : « *Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'information du garde des sceaux dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article 30* ».

D'autre part, la Commission entend, en se situant cette fois sur le terrain des bonnes pratiques, apporter des précisions d'une certaine importance quant à la nature des informations susceptibles d'être communiquées.

Il lui semble d'abord que le garde des sceaux n'a vocation à être informé que d'événements passés, et en aucun cas d'événements à venir. A titre d'exemple, il n'appartient pas au ministre de recevoir, via le ministère public, une information sur des actes de transport et de perquisition qu'un juge d'instruction prévoit de diligenter, et dont il aura informé le procureur de la République ainsi que le code de procédure pénale lui en fait l'obligation⁶³. L'information du garde des sceaux ne peut donc qu'être rétrospective.

Ensuite, il conviendrait de poser le principe qu'aucune pièce de procédure ne peut être communiquée au ministre à l'appui du rapport d'information qui lui est transmis.

Les circulaires, en cours de préparation à la direction des affaires criminelles et des grâces, relatives aux nouvelles modalités de l'information du garde des sceaux, pourraient sans doute comporter de telles indications.

Ces modifications et recommandations auraient clairement pour objet de donner à l'information du garde des sceaux un fondement juridique explicite, tout en traçant, certes de manière indicative, le cadre dans lequel cette communication d'informations peut intervenir.

⁶³- Le premier alinéa de l'article 92 du code de procédure pénale dispose : « *Le juge d'instruction peut se transporter sur les lieux pour y effectuer toutes constatations utiles ou procéder à des perquisitions. Il en donne avis au procureur de la République, qui a la faculté de l'accompagner* ».

—● Proposition n° 21 : Accroître les capacités d'évaluation de la politique pénale par le ministère de la justice

En lien avec les constats formulés plus haut et avec la proposition consistant à placer un Conseil national de politique pénale auprès du garde des sceaux (cf. proposition n° 17), la Commission juge impératif de renforcer substantiellement les capacités d'évaluation de la politique pénale au sein du ministère de la justice.

Outre la nécessaire poursuite du développement des outils informatiques de recueil statistique et d'analyse, notamment dans le cadre du projet de système d'information décisionnel (cf. propositions nos 62 et 63), la Commission estime qu'un rapprochement devrait être opéré avec les procédures d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre au sein d'autres départements ministériels.

La place de la composante évaluation dans l'organisation administrative de la direction des affaires criminelles et des grâces pourrait sans doute être renforcée. Parallèlement, il y aurait lieu de conduire une réflexion sur les conditions dans lesquelles l'université et les centres de recherches en matière de droit et de justice peuvent contribuer à l'évaluation des politiques pénales.

Enfin, la Commission rappelle qu'il entrerait dans la mission du Conseil national de politique pénale de faire connaître, par ses avis et rapports, ses attentes en la matière.

—● Proposition n° 22 : Ancrer dans la pratique le rôle du procureur général en matière de coordination de la politique pénale au plan régional

La Commission a jugé satisfaisantes les dispositions de l'article 35 du code de procédure pénale, dans leur rédaction issue de la loi du 25 juillet 2013, qui confie au procureur général le soin de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel, d'animer et de coordonner l'action des procureurs de la République, de préciser et, le cas échéant, adapter les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort et d'évaluer leur application.

L'échelon régional est en effet un échelon pertinent pour adapter la politique pénale définie nationalement au contexte local sans la segmenter excessivement, étant observé que les instructions diffusées par le garde des sceaux et précisées par le procureur général ne devraient pas être regardées comme faisant obstacle à ce que le procureur de la République définisse des objectifs complémentaires en considération de la situation particulière de son département (cf. proposition n° 23).

La Commission a relevé à cet égard que, dans le cadre d'un rapprochement de la carte des cours d'appel avec la carte des régions administratives, qui implique une réduction du nombre des cours d'appel (cf. proposition n° 8), les procureurs généraux devraient – pour ceux qui seraient concernés par cette réforme – pouvoir conduire leur action dans un cadre territorial étendu et plus cohérent.

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

La création, en 2002, d'un conseil régional de politique pénale commun aux cours d'appel de Paris et de Versailles⁶⁴, comme la création plus récente d'un conseil régional de politique pénale commun aux cours d'appel de Fort-de-France, de Basse-Terre et de Cayenne, centré sur le fonctionnement de la juridiction interrégionale spécialisée de Fort-de-France, témoignent au demeurant de l'intérêt qui s'attache à la coordination de l'action du ministère public à une échelle territoriale plus large, en phase avec les phénomènes criminels et les bassins de délinquance, cette échelle pertinente pouvant dans certains cas être interrégionale.

De manière plus générale, la Commission considère que la constitution par les procureurs généraux de conseils régionaux de politique pénale associant les procureurs de la République, les principaux responsables des services d'enquête et, en tant que de besoin, les responsables de certaines administrations, comme les Douanes, constitue un support particulièrement intéressant de l'animation de la politique pénale au plan régional, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire d'institutionnaliser ce qui relève à ses yeux d'une bonne pratique s'inscrivant parfaitement dans le cadre dessiné par le législateur en la matière.

—● Proposition n° 23 : Reconnaître aux procureurs de la République une capacité d'initiative en matière de définition des priorités d'action publique

Dans l'architecture que dessinent les articles 30, 35 et 39-1 du code de procédure pénale, dans leur rédaction résultant de la loi du 25 juillet 2013, la politique pénale déterminée par le Gouvernement est conduite par le garde des sceaux, qui délivre à cette fin des instructions générales au ministère public. Ces instructions sont précisées et, le cas échéant, adaptées par le procureur général. Il revient au procureur de la République de les mettre en œuvre en tenant compte du contexte propre à son ressort.

Si la Commission a jugé que cette architecture était satisfaisante dans l'ensemble, elle a toutefois exprimé le souhait que les textes tiennent compte, davantage qu'ils ne le font, de la pratique selon laquelle les procureurs de la République peuvent être amenés, pour des raisons légitimes, à définir des objectifs d'action publique complémentaires aux orientations définies nationalement et adaptées régionalement.

Certains phénomènes criminels (hooliganisme, délinquance transfrontalière, etc.) ne concernent que certaines portions du territoire national, mais ils supposent toutefois la définition par le procureur de la République, après consultation des chefs de services et unités de la police et de la gendarmerie, d'une véritable politique d'action publique pour y faire face.

Les parquets de première instance ne sauraient donc être regardés comme un niveau de stricte mise en œuvre d'une politique pénale définie à un niveau supérieur, régional ou national. Ils ont en fait, et devraient se voir reconnaître en droit, une capacité d'initiative en matière de définition de priorités d'action publique dans leur ressort.

Aussi la Commission juge-t-elle souhaitable de compléter le premier alinéa de l'article 39-1 du code de procédure pénale en ce sens, en prévoyant que le procureur de la République « *peut en outre fixer tous objectifs complémentaires rendus nécessaires par la situation particulière de son ressort* ».

64- Sous l'impulsion commune des procureurs généraux près les cours d'appel de Paris et de Versailles.

—● Proposition n° 24 : Communiquer le schéma d'orientation des procédures pénales au sein et en dehors de la juridiction

La Commission a constaté que la plupart des procureurs de la République élaborent, sous forme de notes, de tableaux ou de lignes directrices, de véritables « schémas d'orientation » des procédures pénales pour les affaires les plus courantes. Ces documents présentés par contentieux distinguent, selon la nature de l'infraction en cause, les circonstances de sa commission et les éventuels antécédents de l'auteur, la suite qu'il convient d'y apporter.

Cette pratique, qui mérite d'être encouragée et systématisée, tend à prévenir le risque d'une incohérence dans la réponse apportée par les magistrats d'un même parquet aux affaires qui leur sont soumises. Elle garantit en outre une certaine prévisibilité des suites apportées par l'autorité judiciaire aux enquêtes. Il s'agit cependant d'orientations purement indicatives et d'un simple outil d'aide à la décision : les magistrats du parquet sont libres d'y déroger lorsque des raisons particulières le justifient.

Ces schémas d'orientation sont diffusés, en règle générale, dans un cercle restreint qui inclut *a minima* les magistrats du parquet et, le cas échéant, les chefs des services d'enquête du ressort. En revanche, ils ne sont que rarement communiqués aux magistrats du siège et pour ainsi dire jamais au barreau.

Soucieuse d'améliorer la lisibilité de la politique pénale, la Commission a estimé que les avantages tenant à une communication plus large de ces schémas d'orientation excédaient les inconvénients qu'elle a pu identifier. Il lui semble ainsi souhaitable de les porter à la connaissance, non seulement des chefs des services de police et unités de gendarmerie du ressort, mais aussi des magistrats du siège de la juridiction et du barreau.

Cette nouvelle pratique serait, clairement, un instrument de modernisation de l'action du ministère public.

Elle apporterait d'abord de la transparence sur le fonctionnement judiciaire à l'échelon local. Ceci serait cohérent avec les propositions relatives à l'institution du Conseil national de politique pénale (cf. proposition n° 17) et au discours annuel du garde des sceaux sur l'application de la loi pénale (cf. proposition n° 18), qui tendent à favoriser une plus grande transparence de la politique pénale au plan national.

La Commission considère ensuite que l'ensemble des arbitrages opérés entre les différentes voies de poursuite et mesures alternatives aux poursuites peuvent être expliqués et justifiés, dès lors qu'ils obéissent à des critères objectifs, tirés de la gravité de l'infraction, des circonstances de sa commission ou des antécédents judiciaires du mis en cause. La crainte qu'un enquêteur ou, plus vraisemblablement, le conseil d'une victime ou d'un auteur cherche à tirer argument de ce schéma d'orientation pour contester la décision prise par un magistrat du parquet est compréhensible, et ce risque n'est pas théorique. Pour autant, une telle contestation ne pourrait qu'être écartée, dès lors que le schéma d'orientation est et resterait, ainsi qu'il a été dit, dépourvu de tout effet juridique contraignant et ne saurait en aucune manière lier les magistrats du parquet.

Enfin, la Commission estime que la diffusion des schémas d'orientation serait de nature à contribuer à cette plus grande prévisibilité de la réponse pénale qu'elle regarde comme un objectif à part entière.

● Proposition n° 25 : Approfondir le dialogue entre le siège et le parquet en instituant un conseil de juridiction en matière pénale

Le rôle du juge en matière pénale a connu de profondes évolutions au cours des vingt dernières années. D'un côté, l'amplification du recours par le parquet aux mesures alternatives aux poursuites et la diversification des voies de poursuite, en raison notamment de la création de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, du recours plus fréquent au jugement par ordonnance pénale et du développement des audiences correctionnelles à juge unique, ont segmenté son intervention et l'ont parfois isolé, au point qu'il lui est devenu difficile, particulièrement dans les tribunaux les plus importants, de conserver une vision complète de la manière dont la justice pénale est rendue au sein même de sa juridiction. De l'autre, l'extension des possibilités d'aménagement des peines prononcées par les juridictions répressives a réduit encore un peu plus la lisibilité de la réponse pénale. Cette évolution n'est pas sans faire courir le risque d'une certaine incohérence des décisions rendues.

La réflexion de la Commission a donc porté sur les voies et moyens permettant, d'une part, de rétablir au sein de la juridiction un temps d'échange, de réflexion et d'information de l'ensemble des juges du siège et, d'autre part, de perfectionner les conditions dans lesquelles siège et parquet concourent à l'administration de la justice pénale.

Il semble d'abord impératif que l'ensemble des magistrats d'une même juridiction, depuis l'instruction jusqu'à l'application des peines en passant par les fonctions de juge des enfants et de juge des libertés et de la détention, puissent bénéficier, de manière institutionnalisée, d'une information périodique sur les phénomènes de délinquance au sein du ressort, sur les ressources de toute nature dont dispose la juridiction (médiation pénale, délégués du procureur, solutions en termes de travail d'intérêt général et d'aménagement de peines, etc.) et sur les pratiques respectives des magistrats. Au-delà des dossiers qu'il traite individuellement, chaque magistrat doit en effet pouvoir connaître le contexte global dans lequel s'inscrivent ses décisions.

Parce qu'il est présent en amont des poursuites, à l'audience des juridictions de jugement et en aval de leurs décisions, le ministère public a un rôle essentiel à jouer dans la délivrance de cette information nécessaire au maintien de la cohérence de notre système de justice pénale.

Une politique pénale n'a par ailleurs de sens et de portée que si elle peut être traduite, principalement, dans des décisions juridictionnelles. Pour cela, elle doit être lisible. Il faut donc que les procureurs de la République et les procureurs généraux exposent leur action et leurs orientations auprès des magistrats du siège. En exigeant du procureur de la République et du procureur général qu'ils informent au moins une fois par an l'assemblée des magistrats du siège et du parquet des conditions de mise en œuvre de la politique pénale dans le ressort et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice, les articles 35 et 39-1 du code de procédure pénale, dans leur rédaction issue de la loi du 25 juillet 2013, sont clairement venus combler un manque⁶⁵. Ainsi qu'il a été dit, cette information pourrait en outre passer par la mise en œuvre des préconisations formulées par la Commission en faveur de la communication plus systématique des schémas d'orientation des procédures pénales auprès des magistrats du siège comme auprès du barreau (cf. proposition n° 24).

⁶⁵- Le quatrième alinéa de l'article 35 du code de procédure pénale dispose : « [Le procureur général] informe, au moins une fois par an, l'assemblée des magistrats du siège et du parquet des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice en application du deuxième alinéa de l'article 30 ». Le troisième alinéa de l'article 39-1 du même code dispose : « [Le procureur de la République] informe, au moins une fois par an, l'assemblée des magistrats du siège et du parquet des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice en application du deuxième alinéa de l'article 30 ».

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

Une meilleure information du siège sur la politique pénale constitue un progrès nécessaire mais n'est pas pour autant suffisante. L'approfondissement du dialogue entre le siège et le parquet doit en outre porter sur les conditions dans lesquelles ils concourent ensemble à l'administration de la justice dans leur ressort, dont ils sont, en l'état du droit, solidairement responsables⁶⁶. Des progrès peuvent être accomplis dans ce domaine sans que ne soit mis en cause le principal cardinal de la séparation des fonctions de poursuite et de jugement.

S'il incombe au parquet d'informer le siège de ses priorités d'action publique, il appartient aussi au siège d'informer le parquet des moyens qu'il est susceptible de mobiliser, du point de vue du nombre et de la typologie des audiences, de la capacité des cabinets d'instruction ou de l'organisation du siège correctionnel. La mise en œuvre des différentes procédures de jugement, qu'il s'agisse de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou des ordonnances pénales, impose une concertation minimale sur les cas et critères de recours à ces voies de poursuites. Il en va de même en ce qui concerne le recours à la procédure de comparution immédiate, qui peut être lourde d'incidence sur la tenue et la composition des audiences correctionnelles. Enfin, les infractions commises en marge de certains événements (manifestations sportives, mouvements de contestation sociale, festivals) peuvent justifier, plus ponctuellement, un accord sur les conditions dans lesquelles l'institution judiciaire peut y apporter une réponse, par exemple en créant des audiences supplémentaires. Ces questions de logistique judiciaire doivent, elles aussi, être anticipées.

Enfin, s'il n'appartient pas au parquet d'exiger une harmonisation des pratiques des juges du siège lorsqu'elles sont divergentes, il semble cependant que les magistrats du siège devraient pouvoir se saisir eux-mêmes, et eux seuls, de cette délicate question. Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et la plénitude de juridiction du juge en matière pénale ne font pas obstacle, en effet, à ce que les magistrats du siège connaissent l'existence d'éventuelles divergences de jurisprudence ou de pratiques. A cet égard, la Commission regarde avec intérêt le mouvement tendant à promouvoir, sous l'impulsion des premiers présidents et présidents, une meilleure lisibilité, ou prévisibilité, de la jurisprudence de la juridiction, en matière civile comme en matière pénale, via l'instauration d'échanges, de restitutions de pratiques ou de consensus. Émerge ainsi la notion de politique juridictionnelle du siège, dont le rôle devrait être encore plus important dans le scénario d'un tribunal départemental regroupant plusieurs antennes à l'échelle du département.

C'est pourquoi la Commission considère qu'il serait intéressant, dans le droit fil de certaines initiatives locales et dans le prolongement des dispositifs de concertation existants que sont les assemblées des magistrats du siège et du parquet⁶⁷ ou que permettent les dispositions du code de procédure pénale relatives à l'audience correctionnelle⁶⁸, de mettre en place un conseil de juridiction en matière pénale.

⁶⁶ Manifestation du principe dyarchique, l'article R. 212-58 du code de l'organisation judiciaire dispose notamment que « [l]e président du tribunal de grande instance et le procureur de la République près ce tribunal (...) s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires ».

⁶⁷ Cf. les articles R. 212-34 et suivants du code de l'organisation judiciaire pour les assemblées des magistrats du siège du tribunal de grande instance, les articles R. 212-38 et suivants du même code pour les assemblées des magistrats du parquet et les articles R. 212-41 et suivants du même code pour les assemblées des magistrats du siège et du parquet.

⁶⁸ L'article 399 du code de procédure pénale dispose : « Le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République. / Il en est de même de la composition prévisionnelle de ces audiences, sans préjudice des pouvoirs propres du ministère public en matière d'audience. / Les décisions prévues au présent article sont prises, après avis de l'assemblée générale du tribunal, à la fin de l'année judiciaire pour l'année judiciaire suivante, et peuvent, en cas de nécessité, être modifiées en cours d'année dans les mêmes conditions. / En cas d'impossibilité de parvenir à des décisions conjointes, le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par le seul président du tribunal de grande instance, et la composition prévisionnelle de ces audiences est déterminée par le seul procureur de la République, après avis du premier président de la cour d'appel et du procureur général ».

4 - Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

Cette instance serait d'abord le lieu de la nécessaire information des juges du siège sur l'état de la délinquance dans le ressort et la politique d'action publique du parquet. Elle offrirait au procureur de la République la possibilité d'attirer l'attention du siège sur d'éventuelles pratiques ou jurisprudences divergentes au sein de la juridiction, permettant ainsi aux magistrats du siège de se saisir de cette question. Enfin, elle favoriserait une meilleure administration de la juridiction.

Ce conseil de juridiction devrait être modulable, pour permettre que des thèmes spécifiques soient abordés dans une formation restreinte et plus opérationnelle. Il serait également très utile, en fonction de la problématique abordée, d'y associer le barreau, dont le concours est indispensable au bon fonctionnement de la justice pénale.

La Commission observe enfin que la participation du ministère public à un conseil de juridiction en matière civile serait aussi justifiée, eu égard au rôle croissant du parquet en cette matière.

5- Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

La Commission est convaincue que les interrogations sur la place du ministère public dans l'institution judiciaire et au sein de la cité naissent, pour une large part, de la diversification et de la sophistication progressive de sa fonction.

Aux missions traditionnelles du parquet – donner suite aux procédures qui lui sont soumises en décidant d'engager une poursuite ou de classer sans suite, tenir le siège du ministère public à l'audience, faire exécuter les peines – se sont ajoutées au fil du temps d'autres missions, non moins importantes.

Dans le champ pénal, le procureur a été appelé à intervenir, en dehors de la commission de toute infraction, dans le champ de la prévention des infractions à la loi pénale, dont le périmètre et la définition même sont incertains. Allant au-delà de son rôle d'acteur principal de la politique publique singulière qu'est la politique pénale, il s'est mué en ambassadeur de l'institution judiciaire auprès des élus, des collectivités territoriales, des préfets et des services déconcentrés de l'Etat. Il est désormais attendu de lui qu'il intervienne, parfois en qualité de président, dans un nombre considérable d'instances partenariales.

La mission du procureur a également connu, dans la répression des infractions à la loi pénale, plusieurs évolutions considérables.

Autorité chargée, en vertu de la loi⁶⁹, d'exercer l'action publique dans l'intérêt général, le ministère public est concurrencé dans cette mission fondamentale par les pouvoirs que le législateur a conférés à un nombre toujours plus important d'associations se proposant par leurs statuts de défendre diverses causes (lutte contre les violences intrafamiliales, défense des intérêts des locataires, défense de la langue française, protection des animaux etc.) en les autorisant à exercer les droits reconnus à la partie civile et en permettant, ainsi, que des poursuites soient engagées, au moyen d'une plainte avec constitution de partie civile ou d'une citation directe devant le tribunal correctionnel, par des groupes assurant la défense d'intérêts particuliers⁷⁰.

Parallèlement, la réponse pénale est devenue beaucoup plus complexe. Il y a maintenant longtemps que l'alternative poursuite/classement ne rend plus compte de l'éventail des solutions dont le ministère public dispose pour apporter une suite aux enquêtes qui lui sont soumises. Cette évolution, ainsi que le recours croissant aux procédures de jugement simplifiées, qui le font intervenir dans un champ quasi juridictionnel, ont aussi contribué à brouiller l'image du procureur.

Enfin, l'idée même d'une action publique individualisée, qui tienne compte des circonstances propres à chaque affaire, est mise à mal par l'obligation dans laquelle se trouvent les parquets d'apporter une réponse judiciaire standardisée à une délinquance de masse, à l'image du contentieux routier.

En dehors du champ pénal, le rôle de gardien de l'ordre public du ministère public n'a cessé de se développer. Ceci explique que ses attributions civiles aient été singulièrement renforcées, tout comme sa place dans la justice commerciale. C'est également à ce titre qu'il intervient dans de multiples procédures de nature administrative, pour dresser des listes d'experts, assurer une mission de surveillance des professions réglementées ou délivrer des apostilles, sans que cette part de son activité soit d'ailleurs véritablement prise en compte et identifiée dans l'ensemble de ses attributions.

69- Cf. l'article 31 du code de procédure pénale.

70- Cf. les articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

La Commission s'est donc attachée à formuler des recommandations destinées à donner plus de lisibilité et plus d'efficacité à l'action du ministère public.

Ses propositions concernent ainsi les conditions dans lesquelles le parquet exerce l'action publique dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites (cf. propositions n^{os} 26 à 28). Elles tendent également à la modernisation du traitement de certains contentieux, au moyen de la contraventionnalisation de certains délits routiers et le développement du recours à la transaction pénale (cf. propositions n^{os} 29 et 30), ainsi qu'à la réorganisation des instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance (cf. propositions n^{os} 31 et 32). La Commission formule enfin un ensemble de propositions tendant à garantir l'intervention du ministère public dans le champ non pénal (cf. proposition n^o 33) tout en allégeant et en réorganisant certaines de ses attributions juridictionnelles et administratives (cf. propositions n^{os} 34 à 37).

● Proposition n^o 26 : Recentrer l'activité du parquet sur l'exercice de l'action publique dans les affaires individuelles

Ainsi que le rappellent les articles 31 et 32 du code de procédure pénale, les magistrats du ministère public sont, avant toute autre mission, chargés d'exercer l'action publique dans les affaires individuelles qui leur sont soumises.

Ceci implique qu'en amont de la poursuite, ils investissent pleinement leur rôle de contrôle des enquêtes de police judiciaire jusqu'à la décision d'orientation de l'affaire. Dans ce cadre, ils doivent s'assurer du respect des prescriptions légales applicables à l'enquête, de la complétude et de la qualité des investigations et du respect du principe de la loyauté des preuves. C'est ensuite à l'audience de chaque juridiction répressive qu'il leur appartient de représenter la société, en faisant entendre, par leurs réquisitions, la voix singulière de l'intérêt général. En aval de la poursuite, ils ont encore pour mission, en lien avec le juge de l'application des peines, d'assurer la mise à exécution effective des décisions de justice.

Recentrer le ministère public sur cette fonction première, c'est d'abord lui redonner le temps et les moyens d'exercer cette mission de manière qualitative. La gestion de flux considérables ne saurait en effet avoir pour contrepartie un affadissement de l'action des magistrats des parquets et de l'intérêt qu'ils peuvent trouver dans l'exercice de leurs fonctions. De même, l'exigence d'une prise de décision rapide, dans le cadre de la permanence et des services de traitement en temps réel, ne saurait avoir pour contrepartie un affaiblissement du contrôle qu'ils sont tenus d'exercer sur la légalité et la qualité des enquêtes.

L'organisation des parquets, mais aussi les modes de traitement des affaires pénales, doivent donc être conçus de telle sorte que les magistrats du ministère public puissent se consacrer aux faits les plus graves et les plus sensibles, aux enquêtes les plus complexes et, plus généralement, à toutes les questions d'application de la loi pénale qui appellent une expertise juridique.

Les propositions que la Commission entend formuler sur le régime applicable à certains contentieux pénaux (cf. proposition n^o 29) ainsi que ses propositions tendant à l'amélioration des modalités de traitement des enquêtes (cf. propositions n^{os} 46 à 49), poursuivent précisément cet objectif : redonner des marges de manœuvre aux parquets pour leur permettre d'exercer une action publique de qualité.

—● Proposition n° 27 : Redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites

Le premier alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale rappelle que le procureur de la République reçoit les plaintes et dénonciations et apprécie la suite qu'il convient d'y donner « conformément aux dispositions de l'article 40-1 ».

L'article 40-1, issu de la loi du 9 mars 2004 précitée, pose clairement le principe de l'opportunité des poursuites. Aux termes de cet article, le procureur de la République territorialement compétent, lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, « décide s'il est opportun : / 1° Soit d'engager des poursuites ; / 2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites (...) ; / 3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient ».

Le procureur de la République se voit donc reconnaître, en théorie du moins, le pouvoir de ne pas poursuivre l'auteur d'un comportement constitutif d'une infraction pénale.

Pour autant, la Commission constate que le système français de l'opportunité des poursuites a profondément évolué au cours des dernières années.

D'une part, la conception selon laquelle tout acte de délinquance commis par un auteur identifié ne saurait rester impuni et doit recevoir une réponse pénale a connu une extraordinaire diffusion dans la société au point d'occuper une place centrale dans les discours consacrés à la justice pénale, sans que la pertinence de ce choix de principe ait été reconnue par des évaluations scientifiques indiscutables.

D'autre part, la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)⁷¹, qui a impliqué la globalisation des budgets des ministères et leur présentation en missions et programmes en vue de favoriser l'évaluation par le Parlement des résultats obtenus, rapportés aux objectifs fixés et à la dépense publique correspondante, s'est traduite par la construction d'une série d'indicateurs de performance qui ont eu leur part dans cette évolution.

Parmi ces indicateurs, le « taux de réponse pénale » occupe désormais une place centrale. Calculé à partir du nombre des affaires dites « poursuivables », qui correspondent aux infractions juridiquement constituées et élucidées, ce ratio a pour objet de mesurer la proportion de ces affaires qui ont donné lieu à une réponse judiciaire de toute nature : rappel à la loi par officier de police judiciaire ou par délégué du procureur, composition pénale, procédure alternative aux poursuites, saisine d'un juge d'instruction, poursuites pénales proprement dites. Il a pour corollaire le taux de classement sans suite qui mesure logiquement la part des affaires susceptibles d'être poursuivies et qui n'ont pas reçu de réponse judiciaire – il s'agit des classements dits « secs ».

Le taux de réponse pénale s'est amélioré continûment au cours des douze dernières années pour atteindre, comme l'indique le tableau ci-dessous, 88,7 % en 2011.

71- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Evolution du taux de réponse pénale											
Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux en %	67,3	68,2	72,1	74,8	77,9	80,4	83,6	85,4	87,7	88,4	88,7

S'il subsiste en droit, le principe de l'opportunité des poursuites pour les affaires élucidées a donc presque complètement disparu en fait.

Comme l'a fait, avant elle, le jury de la conférence de consensus relative à la prévention de la récidive⁷², la Commission déplore une telle évolution qui est, à ses yeux, porteuse de plusieurs effets pervers.

Dans la mesure où l'efficacité des parquets et, par voie de conséquence, les emplois budgétaires qui y sont localisés, dépendent en partie de l'importance de ce taux, les procureurs de la République ont mis en œuvre des schémas d'orientation des procédures destinés à réduire au maximum le taux de classements secs, quitte à requalifier – et donc à travestir – une large part des décisions de classement en pure opportunité en classements après « rappel à la loi ». S'il atteint presque 90 %, le taux de réponse pénale actuel tombe ainsi à environ 68 % si l'on exclut les diverses mesures de « rappel à la loi ». Au cours des auditions auxquelles a procédé la Commission, a enfin été mentionnée la pratique consistant, dans certains parquets, à supprimer purement et simplement les cas de classement en opportunité dans les formulaires normalisés de classement sans suite.

L'affichage de taux de réponse pénale toujours plus élevés laisse également penser que l'institution judiciaire serait en mesure d'apporter une réponse utile à tout acte de délinquance, quelle qu'en soit la gravité, ce qui n'est pas exact. Bien au contraire, cette réponse systématique contribue à l'asphyxie des parquets. Pour fonctionner correctement et efficacement, le ministère public a en effet besoin de pouvoir classer sans suite les affaires qui n'appellent aucune réponse judiciaire formelle en raison de leur faible gravité, de la modestie du préjudice causé ou de la personnalité de l'auteur.

Surtout, la Commission considère que la survalorisation de la réponse pénale systématique a pour contrepartie l'émiettement et l'affaiblissement de l'action publique. L'essentiel des forces du parquet est ainsi absorbé par la mise en œuvre de réponses pénales de moyenne ou de faible intensité appliquées à un nombre toujours plus important d'affaires, au détriment d'un investissement plus poussé dans la poursuite de comportements plus graves ou plus complexes, qui échappent par nature à de telles réponses.

C'est pourquoi la Commission juge qu'il est indispensable de redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites.

Une telle évolution doit d'abord se traduire dans les discours sur l'action publique mais aussi dans les instructions de politique pénale qui sont délivrées au ministère public.

⁷²- Le jury de la conférence de consensus relative à la prévention de la récidive a clairement recommandé, dans son rapport remis le 20 février 2013 au Premier ministre, « de permettre au parquet de déployer l'intégralité de son pouvoir d'appréciation et de décision et de mettre fin à la pratique d'une réponse systématique à tout acte délictuel, laquelle conduit à une judiciarisation excessive ». A cet effet, le jury a suggéré de « reconsidérer la pertinence de la priorité conférée au taux de réponse pénale comme indicateur de performance » et formulé le souhait que les magistrats du ministère public puissent « exercer pleinement l'usage de leur pouvoir d'opportunité des poursuites, jamais supprimé dans les textes » (page 16, point 30).

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Elle pourrait également se traduire dans la loi. La Commission juge en effet que l'article 40-1 du code de procédure pénale doit être modifié en vue de laisser au procureur de la République une plus grande latitude pour classer une affaire indépendamment des « *circonstances particulières liées à la commission des faits* » mentionnées au 3° de cet article.

La mise en œuvre de la recommandation que formule la Commission pourrait en outre passer, en pratique, par la diffusion de nouveaux formulaires de classement sans suite mentionnant un cas générique de classement pour « poursuites inopportunes », qui n'imposerait pas de renseigner l'une ou l'autre des huit sous-catégories existantes (trouble ou préjudice peu important, carence du plaignant, comportement de la victime, etc.)⁷³.

Enfin, la Commission juge impératif, sinon d'abandonner le taux de réponse pénale comme indicateur de « performance », du moins d'en relativiser considérablement l'importance et la portée.

● Proposition n° 28 : Supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale

L'article L. 228 du livre des procédures fiscales impose, à peine d'irrecevabilité, que les plaintes de l'administration tendant à l'application de sanctions pénales pour fraude fiscale soient déposées sur avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF). Les mêmes dispositions prévoient que la décision de saisir la CIF d'une plainte pour fraude fiscale appartient au seul ministre chargé du budget.

Faute de plainte préalable de l'administration fiscale, les poursuites engagées de sa propre initiative par le procureur de la République sont donc vouées à l'échec⁷⁴. La CIF ne dispose, par ailleurs, d'aucun pouvoir d'auto-saisine et se borne à examiner les propositions de poursuites correctionnelles que le ministre chargé du budget lui soumet⁷⁵.

La mise en œuvre des poursuites pénales en vue de réprimer le délit de fraude fiscale obéit ainsi à des règles exorbitantes du droit commun.

Si certains mécanismes de même nature subsistent ponctuellement, comme en matière d'atteinte au crédit de la Nation⁷⁶ ou d'infractions douanières à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger⁷⁷, d'autres ont été abrogés au fil du temps. C'est ainsi que le législateur a supprimé, en 2005, le mécanisme de la plainte préalable des ministres de la défense ou de l'économie et des finances en matière de commerce illicite d'armes et de munitions⁷⁸.

73- Les huit cas de classement sans suite pour « poursuites inopportunes » sont les cas 41 à 48 : recherches infructueuses, désistement plaignant, état mental déficient, carence plaignant, comportement de la victime, victime désintéressée d'office, régularisation d'office, préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction.

74- Ceci ne semble faire guère de doute eu égard à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de plainte préalable d'une administration : cf. Cass. crim., 27 juin 2001, n° 01-81.865, Bull. crim. 2001, n° 163 p. 512. La chambre criminelle s'était prononcée dans le même sens en ce qui concerne les infractions fiscales d'omission de passation d'écritures ou de passation d'écritures inexactes ou fictives [Cass. crim., 15. déc. 1987, n° 87-83.475, Bull. crim. 1987, n° 397].

75- Cf. la documentation administrative de base 13 N 4213.

76- L'article 3 de la loi du 18 août 1936 exige une plainte du ministre de l'économie et des finances préalable à l'exercice des poursuites à l'encontre de ceux qui auront sciemment répandu dans le public des faits faux ou des allégations mensongères de nature à ébranler la confiance dans la solidité de la monnaie ou la valeur des fonds d'Etat ou d'autres collectivités publiques.

77- En vertu de l'article 458 du code des douanes.

78- Troisième alinéa de l'article 36 du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, codifié à l'article L. 2339-1 du code de la défense, dont le troisième alinéa a été abrogé par l'article 10 de la loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Certes, la Commission n'ignore pas que l'article L. 228 du livre des procédures fiscales n'exige pas, à peine d'irrecevabilité, que les poursuites exercées par le ministère public du chef du délit d'escroquerie en matière de taxe sur la valeur ajoutée soient précédées de l'avis conforme et préalable de la CIF⁷⁹. La poursuite du délit de blanchiment, que la chambre criminelle de la Cour de cassation regarde comme une « *infraction générale, distincte et autonome* », n'est pas davantage soumise aux dispositions de l'article L. 228. Ainsi, l'article 324-1 du code pénal ne subordonne pas la régularité de la poursuite pour blanchiment de fraude fiscale au dépôt d'une plainte préalable de l'administration⁸⁰.

Toutefois, la Commission estime que l'exigence d'une plainte préalable après avis de la CIF pour la poursuite du délit de fraude fiscale, combinée à la saisine exclusive de cet organe par une autorité ministérielle, porte une atteinte excessive et injustifiée au principe général en vertu duquel toute autorité constituée ou tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République en lui transmettant tous les renseignements qui y sont relatifs⁸¹.

La Commission observe en outre que la procédure en vigueur, en subordonnant la régularité de poursuites judiciaires à la décision d'une autorité politique, est susceptible de porter atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi posé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. En effet, dans la situation actuelle, la politique pénale en matière fiscale échappe totalement au ministère public, qui ne peut poursuivre que les dossiers que le ministre a choisis de soumettre à la CIF et pour lesquels cette commission a donné un avis conforme.

Or les comportements de soustraction intentionnelle à l'impôt, qu'ils soient le fait de personnes physiques ou de personnes morales, sont d'une particulière et évidente gravité. Au préjudice causé aux finances publiques s'ajoute l'atteinte portée au contrat social et au principe fondamental, posé par l'article 13 de la Déclaration de 1789, de l'égalité répartition entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés, de l'indispensable contribution commune aux dépenses publiques.

Les règles du livre des procédures fiscales sont à l'origine d'une regrettable asymétrie : systématiquement informé de l'ensemble des atteintes aux biens, quelle que soit leur gravité, le procureur de la République ne peut en revanche être informé des comportements constitutifs de fraude fiscale, fussent-ils d'une particulière gravité, pour lesquels le ministre, suivant ou non l'avis des services de la direction générale des finances publiques, aura décidé de ne pas saisir la CIF d'une proposition de poursuites correctionnelles, au prix d'une regrettable opacité⁸².

La Commission juge donc indispensable de supprimer le « verrou » que constitue la plainte préalable du ministre du budget en matière de fraude fiscale.

Elle observe que la volonté exprimée par le Gouvernement de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et les manquements au devoir de probité, comme le besoin exprimé par les citoyens de faire disparaître tout soupçon d'instrumentalisation de l'action publique, militent en faveur d'une telle proposition.

79- Cass. crim., 19 oct. 1987, n° 85-94.605, Bull. crim. 1987, n° 353.

80- Cass. crim., 20 févr. 2008, n° 07-82.977, Bull. crim. 2008, n° 43.

81- Second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.

82- Cf. sur ce point l'avis de Rezki Ait Ithadene, *La mise en mouvement de l'action publique en matière fiscale*, Revue de sciences criminelles 1994 p. 279, qui estime que la création de la CIF ne préserve en rien du risque d'arbitraire dans la sélection des dossiers qui lui sont soumis.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Dans l'hypothèse où un « procureur de la République financier » à compétence nationale serait institué, cette proposition serait par ailleurs de nature à renforcer la position de ce magistrat⁸³.

Enfin, si la Commission ne sous-estime pas les conséquences pratiques qui s'attachent à la transmission systématique par l'administration fiscale des dossiers de contribuables ayant intentionnellement omis de souscrire ou minoré leurs déclarations fiscales, eu égard à la charge importante qui en résulterait pour les parquets, elle a cependant considéré qu'une telle transmission serait l'occasion de mettre en œuvre, en toute transparence, une véritable politique d'action publique en la matière.

La Commission recommande donc que soit supprimée la règle, prévue à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, selon laquelle les poursuites tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre ne peuvent être exercées que sur la plainte préalable de l'administration après avis conforme de la commission des infractions fiscales saisie à la diligence du ministre chargé du budget.

● Proposition n° 29 : Assurer un traitement plus efficient de certaines infractions routières par le recours à la contraventionnalisation et à la forfaitisation

Le contentieux de la circulation routière est un contentieux de masse qui impacte profondément l'ensemble des juridictions et obère leurs capacités d'audience et de jugement, puisqu'il représente, en moyenne, entre 30 et 40 % de leur activité pénale et 34 % des infractions sanctionnées en 2011 au plan national⁸⁴.

Ce contentieux contribue, pour une large part, à l'évolution du rôle du ministère public vers un rôle de véritable gestionnaire de flux de procédures, en lui faisant perdre de vue sa mission première d'exercice individualisé de l'action publique.

Les affaires de délinquance routière traitées par les parquets sont, dans l'immense majorité, des affaires simples, dont l'élucidation a été facile et qui ne soulèvent aucune difficulté du point de vue de l'administration de la preuve de la culpabilité.

Une part croissante de ces affaires est traitée selon des procédures simplifiées ou non contradictoires (composition pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ordonnance pénale). Le choix de la réponse pénale varie selon les pratiques locales, au risque d'une certaine incohérence, y compris au sein d'un même département comptant plusieurs tribunaux de grande instance. Au cours de l'année 2011, 10,7 % seulement des 110 517 infractions uniques de conduite de véhicule sous l'empire d'un état alcoolique ont été jugées par le tribunal correctionnel⁸⁵, la part des ordonnances pénales, des compositions pénales et des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité étant respectivement de 54,02 %, 24,17 % et 11,08 %.

83- Cf. sur cet aspect le point de vue en ce sens de Chantal Cutajar, *Le futur parquet financier : quels enjeux ?*, Recueil Dalloz 2013 p. 1400.

84- Selon les données diffusées en février 2013 par la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice (Les condamnations – année 2011), 898 379 crimes et délits ont été sanctionnés au cours de l'année 2011, dont 305 308 infractions en matière de circulation routière.

85- 11 843 jugements correctionnels pour 110 517 infractions uniques.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Les peines infligées aux condamnés sont, principalement, l'amende et la suspension du permis de conduire. Ainsi, en matière de conduite sans permis, une peine privative de liberté n'a été prononcée que dans 10,09 % des cas⁸⁶, au demeurant pour un quantum moyen assez faible. Ces sanctions obéissent par ailleurs, de manière plus ou moins transparente, à des barèmes qui ne laissent – parfois en raison même de contraintes légales⁸⁷ – qu'une place résiduelle à l'individualisation, ce qui pose inévitablement la question de la raison d'être de l'intervention du juge.

Enfin, ces procédures donnent lieu, notamment en matière de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique, à un cumul de sanctions administratives et pénales de même nature, en l'occurrence des suspensions du permis de conduire, les interventions successives et redondantes de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire étant la cause d'une illisibilité certaine de la réponse apportée par les pouvoirs publics à ces comportements.

Le succès sans précédent rencontré par la politique de prévention routière, qui s'est traduite par une très forte diminution du taux de la mortalité au cours des dix dernières années⁸⁸, peut faire hésiter à proposer tout changement dans le volet répressif de cette politique publique, qui serait susceptible d'être regardé et analysé comme un mauvais signal – de permissivité ou de laxisme – donné aux conducteurs. C'est précisément au bénéfice de considérations de cette nature que la Commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard a fait le choix, en 2008, de s'abstenir de formuler des propositions dans le sens d'une dépénalisation ou d'une contraventionnalisation du contentieux routier⁸⁹.

Après en avoir longuement débattu en son sein⁹⁰, la Commission considère, quant à elle, que des changements substantiels dans le mode de traitement de certaines infractions routières peuvent et doivent être proposés dans le sens d'une répression plus efficiente de ces comportements, sans encourir le risque que l'évolution qu'elle préconise soit perçue comme une remise en cause de la volonté des pouvoirs publics de lutter contre la délinquance routière. Elle observe, à cet égard, que les succès de la politique de lutte contre l'insécurité routière ne sont pas directement corrélés au traitement pénal du contentieux routier, qui n'a – sous réserve d'un recours croissant à des procédures simplifiées – quasiment pas évolué au cours des dernières années, alors que le nombre de tués sur la route a accusé, au cours de la même période, une décreue significative. Cette évolution favorable est, bien davantage, à mettre en relation avec d'autres actions des pouvoirs publics, notamment la généralisation des contrôles de vitesse automatisés.

La Commission considère que la voie d'une contraventionnalisation d'une partie du contentieux routier, dans le cadre du recours à la procédure de l'amende forfaitaire, est de nature à permettre un traitement plus efficient de ces comportements par les forces de sécurité et l'autorité judiciaire, tout en garantissant une réponse judiciaire au moins aussi forte que la réponse actuelle mais aussi plus systématique et plus homogène au plan national.

86- 2 082 peines privatives de liberté pour 20 617 infractions uniques. La peine de suspension du permis de conduire ne peut, par construction, être prononcée en répression de cette infraction.

87- La loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a, par exemple, supprimé la possibilité, auparavant prévue par l'article L. 234-2 du code de la route, d'aménager la peine de suspension du permis de conduire en la limitant à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.

88- Le nombre de personnes tuées à trente jours dans un accident de la circulation routière est passé de plus de 8 000 en 2000 à 3 653 en 2012.

89- Rapport au garde des sceaux de la Commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris 2), *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, Paris, 2008, pages 145 et suivantes.

90- La Commission a pu s'appuyer, entre autres, sur la parfaite connaissance du sujet de M. le Préfet Jean-Luc Névache, membre de la Commission et ancien délégué interministériel à la sécurité routière.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

La Commission s'est d'abord accordée pour maintenir les infractions routières dans le champ pénal.

Elle s'est certes interrogée sur la spécificité de l'intervention judiciaire par rapport à la réponse administrative, en particulier pour le traitement des faits les moins graves. La circonstance que l'autorité administrative intervient déjà pour prononcer des sanctions (retraits de points, mesures de suspension administrative du permis de conduire) pourrait par ailleurs militer en faveur de la constitution, au profit de l'autorité administrative, d'un bloc de compétences cohérent.

La Commission a cependant écarté cette piste. D'une part, elle a considéré que la dépénalisation au profit de la création d'un système de sanctions administratives était susceptible, à la différence des solutions qu'elle propose, d'être regardée par les citoyens comme un affaiblissement de la répression, dès lors que la voie pénale demeure, qu'on le veuille ou non, dans les représentations collectives, la voie répressive par excellence. D'autre part, elle a relevé que le transfert logique au juge administratif du contentieux des recours contre les sanctions susceptibles d'être infligées par l'administration supposait d'opérer, d'un ordre de juridiction vers l'autre, un basculement très lourd et, partant, difficile à mettre en œuvre à court terme. Enfin, l'idée de constituer un bloc de compétences au profit de l'administration lui a paru assez illusoire dans la mesure où il n'est guère discutable que certains comportements (mise en danger de la vie d'autrui, refus d'obtempérer, homicides et blessures involontaires, etc.) doivent rester et resteront en tout état de cause dans le champ pénal.

La Commission a ensuite considéré que le contentieux routier ne devait pas être contraventionnalisé dans son ensemble.

Eu égard à leur gravité, les infractions de blessures involontaires et homicides involontaires par conducteur, aggravés ou non, doivent être maintenues dans le champ correctionnel. Il en va de même en ce qui concerne les délits de fuite et les refus d'obtempérer, dans la mesure où l'enquête fait souvent apparaître que ces comportements sont directement liés à la commission d'au moins une autre infraction pénale, comme le vol du véhicule ou le transport d'armes ou de produits illicites. Les refus de se soumettre aux vérifications tendant à établir l'existence d'un état alcoolique ou la consommation de stupéfiants, qui portent atteinte à l'autorité de l'État, doivent également rester des délits. Les faits de conduite d'un véhicule malgré une suspension administrative ou judiciaire du permis de conduire ainsi que les faits de conduite d'un véhicule malgré une annulation ou une interdiction judiciaire paraissent également devoir être maintenus dans le champ correctionnel, dès lors que ces infractions ont pour objet de sanctionner l'atteinte à une décision formelle prise par le représentant de l'État ou par l'autorité judiciaire, en répression d'une première infraction routière. Enfin, les faits de conduite de véhicule sous l'empire de produits stupéfiants doivent aussi être maintenus sous leur actuelle qualification délictuelle, dès lors que les comportements d'usage et de détention de produits stupéfiants, qui sont fréquemment poursuivis en concours, sont eux-mêmes constitutifs de délits et dans la mesure où il est difficile d'établir dans tous les cas, au-delà de l'absorption de produits stupéfiants, l'importance de l'imprégnation par ces produits ainsi que les conséquences, potentiellement graves, qui en résultent sur la capacité à conduire.

En ce qui concerne la conduite sous l'empire d'un état alcoolique, la Commission juge de même qu'il est nécessaire de maintenir une qualification correctionnelle spécifique pour les imprégnations massives. Après avoir examiné les statistiques disponibles en matière d'accidentologie, elle a choisi de fixer à 0,80 milligramme d'alcool par litre d'air expiré, c'est-à-dire au double du taux actuel, le taux à compter duquel la conduite d'un véhicule doit rester un délit. Il est en effet établi qu'au-delà d'un taux de cette importance, qui suppose en tout état de cause la consommation d'une quantité très significative d'alcool⁹¹, le risque de provoquer un accident devient particulièrement important.

91- Un tel taux représente une consommation de l'ordre de six à huit verres d'alcool.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

De la même manière, la Commission estime que la conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste⁹² doit logiquement rester un délit. En effet, cette infraction entre fréquemment en concours avec l'infraction de refus de se soumettre aux vérifications tendant à établir l'état alcoolique⁹³, qui doit rester dans le champ correctionnel ainsi qu'il vient d'être dit. En outre, cette infraction, qui implique de pouvoir caractériser l'ivresse manifeste, suppose en règle générale une alcoolisation massive, l'impossibilité d'établir le taux d'alcoolémie laissant supposer une alcoolémie potentiellement supérieure au seuil de 0,80 milligramme d'alcool par litre d'air expiré, à partir duquel la conduite d'un véhicule doit rester un délit.

La Commission propose en définitive de transformer en contraventions de la 5^{ème} classe :

- les délits de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance, qui constituaient des contraventions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004 précitée⁹⁴, étant observé que le défaut d'assurance n'est passible d'aucune peine d'emprisonnement ;
- le délit de conduite d'un véhicule malgré injonction de restituer le permis de conduire résultant du retrait de la totalité des points, dont le régime paraît devoir suivre le régime de la conduite sans permis ;
- le délit de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par la présence dans l'air expiré d'un taux d'alcool supérieur ou égal à 0,40 milligramme et inférieur à 0,80 milligramme.

Ces cinq infractions représentaient, en 2011, environ 210 000 infractions⁹⁵ ayant nécessité, dans leur immense majorité, la rédaction d'une procédure complète par un policier ou un gendarme, un appel à la permanence du parquet en vue d'une décision d'orientation, une transmission de la procédure au bureau d'ordre et, selon le cas, un audiences devant le tribunal correctionnel ou la mise en œuvre de la procédure d'ordonnance pénale, de composition pénale ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Si le gain d'efficacité susceptible de résulter d'une contraventionnalisation ne fait dès lors guère de doute, la Commission entend cependant subordonner ce changement de régime juridique à la condition que les nouvelles contraventions créées soient traitées dans le cadre de l'établissement par les forces de l'ordre d'un procès-verbal électronique, télétransmis au centre national de traitement de Rennes, en vue de la mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire.

Ce mécanisme de forfaitisation, qui présente le mérite d'être rapide, prévisible et économe en temps policier et judiciaire, implique que les infractions, actuellement délictuelles, que la Commission propose de transformer en contraventions de la 5^{ème} classe, figurent dans la liste fixée par le décret en Conseil d'État mentionné au premier alinéa de l'article 529 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles⁹⁶, qui a permis le recours à la procédure de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la 5^{ème} classe.

92- Article L. 234-1 du code de la route.

93- En 2011, 3 714 automobilistes ont été condamnés pour conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste, mais seulement 1 054 pour infractions uniques. Ainsi, dans près de trois quarts des cas, l'auteur a été poursuivi pour une autre infraction (refus de se soumettre aux vérifications et/ou infractions en matière de permis de conduire).

94- Les articles 57 et 59 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 précitée ont respectivement modifié le I de l'article L. 221-2 du code de la route (défaut de permis de conduire) et l'article L. 342-2 du même code (défaut d'assurance).

95- 126 725 condamnations pour le délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique ont été prononcées en 2011 (sans qu'on ne puisse distinguer en fonction du taux d'alcoolémie). Environ 70 000 condamnations pour défaut d'assurance ou défaut de permis ont été prononcées au cours de la même année (source Infostat Justice sept. 2013, n° 123, Le traitement judiciaire de la délinquance routière).

96- Article 29 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, issue des travaux de la Commission Guinchard.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Le niveau de l'amende forfaitaire devrait être fixé au moins à concurrence du montant moyen des amendes prononcées⁹⁷, si ce n'est à un montant légèrement supérieur. La répression ne serait donc pas, dans les faits, amoindrie.

Dans ce nouveau système, il n'y aurait donc plus de décisions judiciaires de suspension du permis de conduire : seule une décision de suspension administrative serait prise par le préfet, évitant ainsi le cumul de sanctions administratives et pénales de même nature⁹⁸.

Par ailleurs, en ce qui concerne les nouvelles contraventions de la 5ème classe de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique et de défaut de permis de conduire, la Commission propose que la répétition de ces comportements dans un délai de deux ans à compter des premiers faits soit constitutive d'un délit.

Il ne s'agirait pas, à proprement parler, de mettre en œuvre une procédure de récidive délictuelle d'une contravention de la 5ème classe, telle que la prévoit le second alinéa de l'article 132-11 du code pénal, car l'application de la procédure de l'amende forfaitaire a classiquement pour effet d'éteindre l'action publique, ainsi que le prévoit l'article 529 du code de procédure pénale : faute de premier terme de condamnation pénale, il serait alors vain de vouloir caractériser une récidive. Il ne s'agirait pas davantage de créer un véritable « délit d'habitude » qui serait constitué – assez curieusement d'ailleurs, même si la jurisprudence l'admet – dès le deuxième fait commis.

La solution que propose la Commission, à l'issue de ses échanges avec le bureau de la législation pénale de la direction des affaires criminelles et des grâces, consiste à rendre passible de poursuites correctionnelles le fait de conduire un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par la présence dans l'air expiré d'un taux d'alcool supérieur ou égal à 0,40 milligramme et inférieur à 0,80 milligramme, avec cette circonstance que les faits ont été commis moins de deux ans après la commission du premier fait. La poursuite du chef de cette infraction imposerait d'établir, d'une part, l'existence du fait punissable justifiant la poursuite et, d'autre part, l'existence d'un premier fait punissable antérieur, qui serait retenu dans la prévention et visé comme une circonstance aggravante et non comme un « premier terme » de condamnation.

Le dispositif que propose la Commission lui paraît susceptible d'atteindre plusieurs objectifs majeurs : plus grande homogénéité et plus grande cohérence de la réponse pénale au plan national pour ces infractions contraventionnalisées, suppression du cumul des sanctions administratives et pénales de suspension du permis de conduire, réduction du temps de traitement de la procédure par les services verbalisateurs de la police et de la gendarmerie⁹⁹, limitation corrélative de la charge pour les magistrats du siège et du parquet, mais aussi pour les personnels de greffe, enfin, prévisibilité et automaticité accrue de la sanction.

97- Le taux moyen de l'amende prononcée pour les infractions uniques de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique dans le cadre des ordonnances pénales est, à titre d'exemple, de 300 euros (298 euros en 2009, 294 euros en 2010 et 299 euros en 2011). Le montant moyen prononcé en matière de conduite d'un véhicule sans permis est plus proche de 400 euros (394 euros en 2009, 388 euros en 2010 et 383 euros en 2011).

98- A cet égard, il serait utile de veiller à ce que la durée des sanctions administratives de suspension du permis de conduire prononcées par les préfets soient harmonisées au plan national.

99- Outre la mise en œuvre de la procédure du procès-verbal électronique, la solution proposée par la Commission présente également l'intérêt de ne pas imposer la traduction des actes des procédures d'amende forfaitaire, qui doivent être regardées comme des « infractions mineures » en droit de l'Union européenne, en application de la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, ce qui simplifie le travail policier et limite le coût en termes de frais de justice pénale. Le considérant n° 16 de la directive cite en effet l'exemple des infractions routières courantes établies à la suite d'un contrôle routier, pour lesquelles seul l'éventuel recours juridictionnel serait soumis à la directive.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

En lien avec sa réflexion sur le contentieux de la circulation routière, la Commission a observé qu'un traitement similaire (contraventionnalisation et forfaitisation) pourrait être appliqué au délit d'usage illicite de stupéfiants, qui constitue également un contentieux de masse, avec près de 190 000 personnes mises en cause par les services de police et les unités de gendarmerie en 2011¹⁰⁰ et 49 374 infractions sanctionnées au cours de la même année, dont 28 495 infractions uniques.

Ce traitement, qui permettrait de maintenir un interdit pénal et d'appliquer des sanctions financières assez dissuasives aux consommateurs, ne serait pas susceptible de nuire, par ailleurs, aux enquêtes pour trafic de stupéfiants dès lors qu'une mesure de placement en garde à vue pourrait être prise, en tant que de besoin, sous la qualification de détention de produits stupéfiants.

Cependant, la Commission a considéré qu'il ne lui appartenait pas de formuler une telle proposition, dont elle mesure au demeurant l'extrême sensibilité, dans la mesure où la politique pénale en matière de produits stupéfiants doit être traitée globalement.

● Proposition n° 30 : Encourager et développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques

Comme le rappelle implicitement l'article 1^{er} du code de procédure pénale, les magistrats du ministère public ne « disposent » pas de l'action publique pour l'application des peines. Ils se bornent à « exercer » cette action, qui n'appartient qu'à la société¹⁰¹.

Cette règle, combinée au principe, applicable en matière de délits et de crimes, de la séparation entre autorités chargées de l'action publique et autorités de jugement, s'oppose, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a solennellement rappelé par une décision du 2 février 1995¹⁰², à ce que le procureur de la République, autorité chargée de l'action publique, transige avec l'auteur d'une infraction pénale en mettant à sa charge des obligations susceptibles de porter atteinte à la liberté individuelle et assimilables à une peine, que seul un juge peut imposer.

Ces principes ne font cependant pas obstacle à ce qu'une administration, dont les agents sont chargés de constater certaines infractions pénales, transige avec l'auteur d'un délit ou d'une contravention, avec l'autorisation et sous le contrôle du procureur de la République et sous réserve que l'action publique n'ait pas été mise en mouvement.

De nombreuses dispositions législatives accordent aujourd'hui un tel droit de transaction pénale dont la mise en œuvre a pour effet d'éteindre l'action publique lorsque la loi le prévoit expressément, conformément au troisième alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale.

100-189 772 personnes mises en cause pour usage de stupéfiants en 2011. Chiffre extrait du rapport 2012 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, *La criminalité en France*, sous la direction d'Alain Bauer et Christophe Souleze.

101- Cf. Eric Gherardi, *Réflexions sur la nature juridique des transactions pénales*, RFDA 1999 p. 905.

102- Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 précitée. Censure de l'article insérant dans le code de procédure pénale un mécanisme d'injonction pénale qui aurait notamment permis au procureur de la République de mettre à la charge d'une personne physique majeure l'obligation de verser une certaine somme au Trésor public.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Il en va ainsi en matière de douanes¹⁰³ et de contributions indirectes¹⁰⁴. Il en va de même, dans le domaine de la concurrence et de la consommation, pour un nombre important d'infractions en matière de liquidations, ventes au déballage, soldes et autres ventes en magasins d'usine¹⁰⁵, de publicité à destination du consommateur, de respect des règles relatives à la facturation ou aux délais de paiement¹⁰⁶, de pratiques commerciales trompeuses, de règles relatives à l'information des consommateurs et à la formation des contrats¹⁰⁷ ou encore de conformité et sécurité des produits et des services¹⁰⁸. Le code forestier¹⁰⁹, le code de l'environnement¹¹⁰, le code des transports¹¹¹ et le code rural et de la pêche maritime¹¹² accordent également aux administrations compétentes le droit de transiger sur la poursuite de certaines infractions pénales.

La Commission a estimé que le recours à la transaction pénale, sous réserve que le ministère public assume pleinement son rôle d'examen des propositions de transaction qui lui sont soumises, devrait être encouragé et favorisé, notamment dans le cadre de l'animation de la politique pénale et du dialogue noué par les parquets et les parquets généraux avec les services déconcentrés, départementaux et régionaux, des administrations qui disposent d'un tel pouvoir.

Le mécanisme transactionnel présente de toute évidence de très nombreux avantages. Il permet d'abord d'assurer une répression rapide et effective de certaines infractions, comme l'illustre l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Les données communiquées à la Commission par cette administration établissent l'intérêt qui s'attache à ce mode de traitement pénal. Il apparaît ainsi qu'au cours de l'année 2012, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation a constitué 5 431 dossiers de transaction pour un montant global de 8 514 671 euros. 4 275 dossiers ont fait l'objet d'un accord du professionnel concerné et d'une validation par le parquet pour un montant de 6 300 022 euros représentant un montant de paiements acquittés de 5 700 742 euros, soit 91,6 % de transactions considérées comme exécutées. Ces chiffres témoignent clairement de l'efficacité de cette procédure.

Le mécanisme transactionnel a également pour mérite d'éviter le traitement successif et nécessairement redondant d'une même affaire par l'administration verbalisatrice puis par le service d'enquête de la police ou de la gendarmerie.

Enfin, le contrôle exercé par le ministère public sur les propositions de transaction qui lui sont soumises, tout en lui garantissant un bon niveau d'information sur les comportements en cause, s'avère beaucoup moins coûteux en temps judiciaire que s'il devait diligenter des enquêtes et, le cas échéant, engager des poursuites dans ces contentieux dont la technicité est bien souvent inversement proportionnelle à la gravité et qui supposent de manier un nombre élevé d'incriminations peu usuelles.

Si la Commission juge donc indispensable d'encourager le recours par les administrations compétentes de l'État aux dispositions législatives existantes leur offrant le droit de transiger, elle considère en outre que l'arsenal législatif pourrait être complété sur deux points.

103- En application de l'article 350 du code des douanes.

104- En application de l'article L. 249 du livre des procédures fiscales.

105- En application de l'article L. 310-6-1 du code de commerce.

106- En application de l'article L. 470-4-1 du code de commerce.

107- En application de l'article L. 141-2 du code de la consommation.

108- En application de l'article L. 216-11 du code de la consommation.

109- En application de l'article L. 161-25 de ce code.

110- En application de l'article L. 173-12 de ce code.

111- Cf. les articles L. 1721-1 et suivants de ce code.

112- En application de l'article L. 205-10 de ce code.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

D'une part, la Commission ne peut que reprendre à son compte les conclusions tout à fait justifiées de la Commission Guinchard¹¹³ relatives au développement de la transaction en matière de droit pénal de l'urbanisme et de la construction. La création, par l'ordonnance du 11 janvier 2012¹¹⁴, d'une procédure de transaction pénale applicable aux contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement serait ainsi logiquement complétée par la création d'une procédure similaire dans le code de l'urbanisme.

D'autre part, il lui semble qu'en lien avec sa proposition tendant à supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale (proposition n° 28), il conviendrait de réfléchir à la création, au profit de l'administration fiscale, d'un droit de transaction pénale qui s'exercerait avec l'accord et sous le contrôle du parquet.

- **Proposition n° 31 : Rationaliser l'intervention du ministère public dans les instances partenariales**
- **Proposition n° 32 : Proscrire toute forme de contractualisation de l'action publique avec des acteurs privés**

L'article 39-2 du code de procédure pénale confie au procureur de la République le soin de veiller à la prévention des infractions à la loi pénale. A cette fin, il lui appartient d'animer et de coordonner dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance « *dans sa composante judiciaire* ». Le procureur général est chargé, quant à lui, d'animer et de coordonner l'action des procureurs de la République en la matière¹¹⁵.

Ce rôle du procureur de la République est assuré, en pratique, au travers de sa participation à diverses instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance, tant au plan départemental qu'au plan local.

A cet égard, l'article D. 15-3 du code de procédure pénale précise que le procureur est « *membre de droit des instances territoriales de coopération pour la prévention de la délinquance mentionnées par le code général des collectivités territoriales* » et qu'il y représente l'autorité judiciaire et les services déconcentrés du ministère de la justice avec, lorsqu'ils en sont membres, le président du tribunal de grande instance et, le cas échéant, d'autres magistrats du siège.

La Commission a considéré que l'indispensable implication du ministère public dans les instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance ne pouvait être maintenue qu'au prix d'un effort déterminé de rationalisation desdites instances.

Elle a en effet dressé un état des lieux assez sombre des conditions dans lesquelles le procureur de la République exerce cette mission de prévention.

113- Rapport précité.

114- Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

115- Article 35 du code de procédure pénale.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Le constat a d'abord été fait de la superposition d'un nombre impressionnant de dispositifs territoriaux, qui se sont sédimentés au fil du temps : comité départemental de sécurité (CDS) placé sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur, groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) créés à l'initiative du procureur, conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD) présidés par les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, plan départemental de prévention de la délinquance arrêté par le préfet après avis du procureur, état-major de sécurité (EMS) co-présidé par le préfet et le procureur, adossé aux comité départemental de sécurité, zones de sécurité prioritaires (ZSP), comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) en formation plénière ou restreinte, commission départementale pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC), comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)...

Certaines de ces instances ont été créées par voie législative¹¹⁶, d'autres par voie réglementaire¹¹⁷, d'autres enfin par simples circulaires¹¹⁸.

A ces instances s'ajoutent une série de dispositifs transversaux, généralement pilotés par le préfet (contrats locaux de sécurité, plan de lutte contre les stupéfiants, plan de lutte contre l'insécurité routière, mission interservices de l'eau et de la nature), sans compter les diverses cellules mises sur pied pour assurer un suivi de certains phénomènes (cambriolages, violences conjugales, délinquance des mineurs, etc.) et les partenariats noués par le parquet avec l'éducation nationale, les services de médecine légale de certains hôpitaux ou d'autres administrations.

La Commission constate qu'un certain nombre de ces instances sont redondantes, que les politiques de prévention ne sont reflétées par aucun indicateur d'activité et ne font l'objet d'aucune évaluation, enfin que le procureur de la République ne dispose pas des moyens suffisants pour s'impliquer efficacement dans ces instances¹¹⁹, alors que les pressions sont fortes, localement, pour que le parquet y soit représenté. Ces carences ne sont pas sans lien avec le sentiment d'infériorité éprouvé par certains chefs de parquet dans leurs relations avec leurs partenaires, et notamment le représentant de l'Etat dans le département.

La Commission relève également une certaine confusion entre une mission très générale de prévention de la délinquance, en amont de la commission de toute infraction pénale, et les dispositifs plus opérationnels de sécurité, qui ont directement vocation à constituer le support de l'exercice de l'action publique.

Plus gravement, elle constate l'absence d'une réflexion de fond sur ce que doit être le positionnement du ministère public dans ces instances. S'il est nécessaire d'adapter la politique pénale aux phénomènes délictuels et criminels du ressort, cela ne doit pas déboucher sur une forme de « contractualisation » de l'action publique. La Commission a notamment été alertée sur une certaine tendance à la « protocolisation » de l'action du ministère public, qui peut se traduire par la conclusion d'accords avec des acteurs privés (bailleurs sociaux, entreprises gestionnaires de centres commerciaux, etc.). Si elle n'ignore pas que les partenariats noués avec certains acteurs privés sont de nature à favoriser la mise en place de mesures alternatives aux poursuites, notamment des mesures de réparation¹²⁰, la Commission considère que ces partenariats comportent un risque intrinsèque d'atteinte à l'impartialité du ministère public et ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de lier d'une manière ou d'une autre l'action du parquet.

116- Tel est le cas des CLSPD/CISPD.

117- Tel est le cas du CDS.

118- Tel est le cas des GLTD ou des structures de coordination opérationnelle des zones de sécurité prioritaires.

119- Le déficit se situe à tous les niveaux : absence de collaborateurs, absence de moyens matériels et humains suffisants pour l'organisation des réunions dans les locaux du tribunal de grande instance, absence d'outils statistiques fiables permettant, sur une problématique ou un quartier donné, de présenter des chiffres clairs, etc.

120- Tel est le cas, par exemple, de la convention signée en janvier 2013 entre le parquet de Paris, la protection judiciaire de la jeunesse, la ville de Paris et la société JCDecaux SA en vue de la mise en œuvre d'une mesure de réparation pénale à l'endroit de mineurs de 16 à 18 ans ayant dégradé des Vélib'.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Il est donc nécessaire que les modalités de l'intervention du parquet dans ces dispositifs soient repensées. Outre la recommandation qu'elle formule tendant à ce que soit proscrite toute forme de contractualisation de l'action publique avec des acteurs privés, la Commission juge indispensable de mettre en œuvre une réforme d'ensemble des dispositifs partenariaux en regroupant et distinguant, en ce qui concerne les procureurs de la République, trois catégories d'instances.

Il conviendrait d'abord d'opérer la fusion-absorption de plusieurs dispositifs existants – état-major de sécurité, comité départemental de sécurité, structure de coopération en matière de sécurité des zones de sécurité prioritaire, CODAF en formation plénière – dans une instance généraliste et départementale unique présentant un caractère opérationnel marqué sur le modèle des actuels états-majors de sécurité. Cette instance serait co-présidée par le procureur de la République et le préfet et réunirait les services d'enquête et les services déconcentrés des administrations de l'Etat. Cette instance pourrait constituer en son sein des groupes restreints à vocation thématique (fraudes, environnement, économie souterraine, stupéfiants, etc.) ou territoriale (au sein d'une zone de sécurité prioritaire ou dans le périmètre d'un groupement local de traitement de la délinquance), mais toujours selon une logique opérationnelle consistant à améliorer l'information de l'autorité judiciaire et à lui permettre de définir, sur la base de constats partagés, des priorités d'actions publiques et des stratégies répressives appelées, quant à ces dernières, à être mises en œuvre sous l'autorité exclusive du parquet. Ces groupes ne seraient activés par le procureur de la République et le préfet qu'en cas de nécessité, pour répondre à des besoins clairement identifiés, afin d'écartier le risque de la pérennisation de structures devenues inutiles.

Une deuxième instance départementale, présidée par le préfet, serait quant à elle chargée des problématiques de prévention de la délinquance à plus long terme. Le procureur de la République en serait membre de droit, avec la qualité de vice-président, de sorte que sa présence ne serait pas systématiquement requise. Cette structure serait compétente pour appréhender l'ensemble des thématiques évoquées aujourd'hui dans le cadre des COPEC, des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDP) mais aussi des dispositifs plus ponctuels qui lient l'institution judiciaire à l'éducation nationale. Elle aurait notamment pour objet de fournir les moyens d'une nécessaire diversification des réponses pénales (stages, mesures de réparation, etc.) et de contribuer à l'amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Subsisteraient enfin, à l'échelon local, les CLSPD/CISPD qui doivent être maintenus dans le paysage des instances partenariales. Si un bilan assez mitigé a pu être tiré de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance¹²¹, qui a consacré les maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale en tant que pivots et coordonnateurs des politiques locales de prévention de la délinquance¹²², on ne saurait cependant ignorer que les élus municipaux, vers lesquels les habitants se tournent spontanément pour tous les problèmes de délinquance et d'atteinte à l'ordre et à la tranquillité publics, expriment de grandes attentes à l'égard de l'institution judiciaire, qui se doit sans cesse d'expliquer son action, ses succès et ses contingences.

L'architecture proposée par la Commission (une instance départementale de sécurité co-présidée par le procureur et le préfet, une instance départementale de prévention de la délinquance présidée par le préfet et des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) présente plusieurs avantages : simplicité, lisibilité accrue mais aussi plus grande souplesse.

121- Cf. le rapport 2010 du Conseil national des villes et la note d'orientations sur la réduction des violences, la prévention et le traitement de la délinquance, l'aide aux victimes adoptée le 13 septembre 2012, qui constate que le maire n'a ni les moyens, ni le pouvoir de coordonner les politiques locales de sécurité.

122- La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 a notamment créé un article L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « Sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'Etat, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre ».

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

La Commission souligne que, même dans le cadre qu'elle a dessiné, il conviendrait que les procureurs de la République puissent disposer d'une véritable assistance dans l'accomplissement de leurs missions en matière de prévention de la délinquance, non seulement du point de vue de l'intendance qu'exigent la tenue de réunions à intervalles réguliers, l'envoi de convocations, la diffusion d'ordres du jour et de comptes rendus ou le recueil d'éléments statistiques, mais aussi du point de vue de la capacité du parquet à se faire représenter par des délégués dans certaines instances, notamment dans des CLSPD/CISPD correspondant à des territoires jugés non prioritaires.

En ce qui concerne les parquets généraux, la Commission rappelle qu'ils ont un rôle à jouer dans la coordination au plan régional des politiques de prévention menées par les procureurs de leur ressort, étant observé qu'ils ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés des préfets de région et des directeurs régionaux des services déconcentrés de l'Etat.

Dans ce cadre, elle estime souhaitable, ainsi que l'avait d'ailleurs prescrit la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance¹²³, d'ancrer davantage dans la pratique le rôle du procureur général dans le dialogue entre les différents services judiciaires. Plusieurs de ces services sont en effet constitués à un niveau régional ou interrégional, comme la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire.

Enfin, lorsque ce n'est pas déjà le cas, il conviendrait d'identifier, au sein de chaque parquet général, un magistrat chargé de l'animation de cette politique de prévention.

● Proposition n° 33 : Garantir l'intervention du ministère public en matière civile et commerciale

Si les missions pénales du ministère public – qui constituent une part prépondérante de son activité – ont occupé prioritairement les travaux et réflexions de la Commission, celle-ci ne s'est toutefois pas désintéressée de l'action des parquets et parquets généraux en matière civile et commerciale.

Ce sont aujourd'hui près de 2 000 dispositions législatives et réglementaires qui prévoient l'intervention du ministère public en matière civile, sociale et commerciale¹²⁴.

Plus concrètement, la Commission a observé que les récentes réformes en matière de tutelles¹²⁵, de soins psychiatriques sans consentement¹²⁶ et de prévention des difficultés des entreprises¹²⁷ ont fortement contribué à accroître son rôle dans chacun de ses domaines. Elle y voit le signe évident des attentes très fortes qui se manifestent à l'égard du ministère public.

123- Circulaire de la DACG n° CRIM 08-04/E5 – JUSD0802230C : « J'attends, en conséquence, que soit initiée et conduite, par le procureur général, une concertation régulière entre toutes les composantes de l'institution judiciaire : parquet général, siège (notamment : conseiller mineurs, conseiller application des peines, magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit...) ainsi que les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse ».

124- Le chiffre de 1 929 dispositions résulte d'une étude collective menée par le Centre de recherches critiques sur le droit (CERCRID) de l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne, *Le parquet en matière civile, sociale et commerciale – Recensement des textes et étude empirique des activités non pénales du parquet*.

125- Cf. la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

126- Cf. la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

127- Cf. la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Pour autant, cette part croissante et essentielle de son activité n'est reflétée par aucun indicateur, au point qu'elle a pu être qualifiée de « point aveugle » du fonctionnement du système judiciaire¹²⁸. Ceci a justifié la création par la direction des affaires civiles et du sceau d'un groupe de travail, réuni pour la première fois le 20 février 2013, chargé de définir et mettre en place un dispositif statistique satisfaisant, rendant compte de l'ampleur et de la diversité de cette activité.

En matière civile, le procureur de la République est d'abord garant des droits fondamentaux de la personne et des libertés publiques. Ceci justifie qu'il intervienne au titre de la protection des incapables majeurs, par exemple en recevant les déclarations de sauvegarde de justice faites par les médecins¹²⁹ ou en saisissant le juge des tutelles en vue de l'ouverture d'une mesure de protection judiciaire¹³⁰. En matière de soins sans consentement, le parquet assure le contrôle des établissements psychiatriques, qu'il visite sans publicité préalable au moins une fois par an¹³¹, et peut saisir le juge des libertés et de la détention en vue de la mainlevée immédiate d'une mesure de soins psychiatriques¹³².

Dans le domaine de l'état des personnes, le ministère public veille à la défense de l'ordre public. A ce titre, il peut former opposition à mariage et exerce devant le juge civil l'action en nullité d'une union matrimoniale frauduleuse. Il traite les demandes de rectification d'actes de l'état-civil. Lorsqu'un officier de l'état-civil l'avise que les prénoms choisis par les parents d'un nouveau-né paraissent contraires à l'intérêt de l'enfant ou au droit des tiers à voir protéger leur patronyme, il peut décider de saisir le juge aux affaires familiales¹³³. En cas d'urgence, et dans l'attente de la saisine du juge des enfants en assistance éducative, il ordonne la remise provisoire d'un enfant à un centre d'accueil ou d'observation¹³⁴. Enfin, en matière de filiation, le procureur de la République instruit les demandes d'adoption et s'assure de leur transcription régulière dans les actes de l'état-civil.

La Commission considère que le rôle du ministère public en matière commerciale et de respect de l'ordre public économique est non moins essentiel. Les prérogatives qui lui sont dévolues n'ont cessé d'augmenter – là encore – au fil des dernières réformes des procédures collectives.

Magistrat professionnel placé auprès d'une juridiction composée de juges commerçants élus par leurs pairs, le procureur de la République est, avant toute chose, chargé de veiller au fonctionnement régulier de la justice consulaire.

Pour lui permettre de mener à bien sa mission, le code de commerce garantit d'abord son information sur l'ensemble des procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire, ainsi que des procédures de faillite personnelle ou d'interdiction de gérer ou diriger une entreprise¹³⁵. Le procureur de la République fait connaître son avis sur de nombreuses décisions, qu'il s'agisse de la conversion d'une procédure de redressement en liquidation judiciaire, de la modification d'un plan de sauvegarde, de redressement ou de cession ou de la rémunération de l'administrateur ou du mandataire judiciaire, lorsqu'il est envisagé d'écarter les règles de calcul prévues par les dispositions des articles R. 663-3 et suivants du code de commerce. Sa présence à l'audience du tribunal de commerce est obligatoire pour les procédures qui concernent des entreprises employant plus de 20 salariés ou ayant un chiffre d'affaires supérieur à 3 millions d'euros. Sa mission de police à l'égard des organes de la procédure collective, la possibilité qui lui est reconnue d'interjeter appel des décisions du juge-commissaire ou du tribunal de commerce témoignent de l'importance particulière qui s'attache à son rôle.

128- Cf. l'étude précitée du CERCRID.

129- En application des articles 434 du code civil et L. 3211-6 du code de la santé publique.

130- En application de l'article 430 du code civil.

131- En application de l'article L. 3222-4 du code de la santé publique.

132- En application des dispositions du I de l'article L. 3211-12 du code de la santé publique.

133- Article 57 du code civil.

134- En application du second alinéa de l'article 375-5 du code civil.

135- En application de l'article 425 du code de procédure civile.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Enfin, le procureur de la République peut assister, en qualité d'observateur, aux séances du comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)¹³⁶.

La connaissance pratique du fonctionnement et de la gestion des entreprises que les magistrats du parquet sont susceptibles d'acquérir dans ce contexte leur est par ailleurs précieuse dans le cadre des poursuites pénales qu'ils peuvent être amenés à engager en matière d'abus de biens sociaux, de banqueroute ou d'infractions comptables.

La Commission observe enfin que les parquets de première instance, comme les parquets généraux, sont appelés à formuler un avis sur les nombreuses questions prioritaires de constitutionnalité qui sont posées en matière civile. Elle juge essentiel que le ministère public développe dans ces affaires et, plus généralement, dans l'ensemble des affaires civiles, des conclusions d'une grande qualité juridique. Il appartient à cet égard aux magistrats des parquets et des parquets généraux de se positionner comme les avocats de la loi.

La Commission manifeste son attachement particulier à la réunion, au sein de la structure unitaire qu'est le ministère public, de cet ensemble de compétences pénales, civiles et commerciales qui témoignent de la richesse, de la sensibilité et de la complexité des missions qui lui sont dévolues et contribuent à le constituer comme une autorité judiciaire de plein exercice. Aussi exprime-t-elle le souhait ardent que la place des missions civiles et commerciales du parquet dans l'ensemble de ses fonctions soit non seulement garantie et pérennisée, mais aussi, dans une certaine mesure, renforcée.

L'exercice des missions en matière civile et commerciale nécessite sans doute, outre un appui de la part de la direction des affaires civiles et du sceau, que la Commission propose de renforcer (cf. proposition n° 16), une plus grande spécialisation des magistrats du parquet dans ce domaine. A cet égard, il serait souhaitable – et même indispensable dans le cadre de la constitution d'une juridiction départementale unique – qu'un service civil et un service commercial à part entière soient constitués au sein de chaque parquet.

—● Proposition n° 34 : Rendre facultative la présence du ministère public à certaines audiences

Animée par le même souci de permettre au ministère public de retrouver des marges de manœuvre et de se recentrer sur ses missions essentielles, la Commission recommande que certaines dispositions de procédure et d'organisation judiciaire soient revues afin de rendre simplement facultative la présence du ministère public à certaines audiences civiles. Deux exemples ont notamment été cités au cours de ses travaux.

Il en va ainsi, en premier lieu, des audiences de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) qui siège au sein de chaque tribunal de grande instance.

¹³⁶- Ce comité, dont la création est prévue par l'article 33 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, est obligatoirement consulté par le préfet sur toute décision à caractère financier se fondant sur les difficultés d'une entreprise de moins de 400 salariés.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 214-1 et L. 214-2 du code de l'organisation judiciaire ainsi que de l'article 706-4 du code de procédure pénale que les fonctions du ministère public sont exercées par le procureur de la République ou l'un de ses substituts devant cette juridiction civile chargée de statuer sur le droit à réparation et l'indemnisation du préjudice résultant pour une victime d'une infraction pénale, dans les conditions prévues à l'article 706-3 du code de procédure pénale. L'article R. 50-18 du même code prévoit que le procureur est informé de la date de l'audience et dépose ses conclusions quinze jours au moins avant cette date. L'article R. 50-19 précise enfin qu'à l'audience, « le procureur développe ses conclusions ».

Outre la contrainte d'organisation qu'elles impliquent, les audiences de la CIVI représentent, d'un point de vue quantitatif, une charge qui n'est pas négligeable. Ainsi, au cours de l'année 2011, 19 756 dossiers d'indemnisation ont été ouverts et 23 177 décisions rendues¹³⁷.

Certes, il appartient à la CIVI d'apprécier, outre l'existence d'une faute éventuelle de la victime, si les faits qui lui sont soumis présentent le caractère matériel d'une infraction pénale. Mais la présence du ministère public à chacune de ses audiences ne paraît pas indispensable, *a fortiori* lorsque la CIVI, après s'être prononcée sur le principe de l'indemnisation, statue sur la réparation du dommage et le montant de l'indemnité à verser au requérant.

La Commission estime par conséquent qu'il conviendrait de modifier les dispositions réglementaires du code de procédure pénale pour rendre facultative la présence à l'audience du ministère public, qui devrait pouvoir, dans la plupart des cas, se contenter de faire connaître son avis par écrit.

Il en va de même, en second lieu, des audiences que tient le premier président de la cour d'appel en matière de réparation des détentions provisoires. L'article 149 du code de procédure pénale ouvre en effet droit à toute personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenue définitive de solliciter la réparation intégrale du préjudice matériel et moral que lui a causé cette détention.

La réparation est allouée par décision du premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle a été prononcée la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, après des débats en audience publique¹³⁸. L'article R. 37 du code de procédure pénale prévoit que le procureur général, auquel incombe de déposer des conclusions écrites conformément à l'article R. 32, les développe lors de l'audience.

En 2011, 481 requêtes ont ainsi été reçues et 548 décisions ont été rendues en la matière par des premiers présidents de cour d'appel¹³⁹.

La Commission considère de la même manière que pour la CIVI que, s'il est nécessaire que le procureur général communique, sous la forme de conclusions écrites, son avis sur la requête à fin d'indemnisation, sa présence lors de l'audience tenue par le premier président ne devrait être que facultative.

137- Chiffres-clés du ministère de la justice 2012.

138- Le premier président statue en premier ressort par une décision susceptible d'un recours devant la Commission nationale de réparation des détentions provisoires placée auprès de la Cour de cassation.

139- Chiffres-clés du ministère de la justice 2012.

● Proposition n° 35 : Renforcer le soutien apporté par le parquet général aux parquets du ressort de la cour d'appel

Les parquets généraux, ainsi que la Commission a pu le mesurer au travers des auditions qu'elle a effectuées et des contributions écrites qui lui ont été adressées, voient leur légitimité contestée avec une vigueur croissante par les magistrats des parquets. Il leur est ainsi reproché une insuffisante « plus-value » dans le fonctionnement judiciaire, des demandes excessivement fréquentes de comptes rendus urgents et détaillés sur des affaires individuelles ainsi qu'un défaut de retour d'information ou d'analyse sur les rapports qui leur sont transmis ou les difficultés qui leur sont soumises.

La Commission juge impérieux et urgent de prendre en compte ces critiques, qui font craindre une fracture entre les parquets du premier degré et du second degré. Il est à ses yeux indispensable de revisiter le rôle des procureurs généraux dans une perspective de plus grand soutien des parquets de première instance.

En complément des propositions qu'elle entend formuler en vue de limiter la possibilité pour le procureur général de délivrer des instructions au procureur de la République dans des affaires individuelles (proposition n° 36) et de favoriser les allers et retours, au cours de la carrière, entre parquets et parquets généraux, afin notamment de permettre que des magistrats de fraîche date occupent des fonctions de substitut général (proposition n° 65), la Commission souhaite ainsi recommander que le rôle du parquet général de soutien aux parquets du ressort de la cour d'appel soit clairement affirmé comme un principe directeur de son action.

Cet appui peut trouver à se manifester de différentes manières.

L'animation et la coordination de l'action publique par le parquet général doit d'abord se traduire dans sa mission première de ministère public d'appel, telle qu'elle est prévue par l'article 34 du code de procédure pénale. Cette dimension juridictionnelle doit être au cœur de l'action du parquet général, en matière pénale comme en matière civile et commerciale. Il doit ainsi contribuer à la définition d'une jurisprudence et assurer, à intervalles réguliers, la diffusion et le commentaire de cette jurisprudence auprès des parquets du ressort de la cour d'appel, en attirant leur attention sur les solutions juridiques apportées aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certaines procédures, dans le choix des qualifications pénales ou encore dans la nature et le quantum des peines prononcées.

L'animation de l'action publique au plan régional suppose ensuite de partager l'information avec les parquets, en diffusant de façon pertinente les instructions générales du garde des sceaux, en nourrissant la pratique des magistrats des parquets de première instance des échanges que les procureurs généraux ont entre eux, dans le cadre de la conférence nationale, ainsi qu'avec l'administration centrale, en suscitant une réflexion sur les pratiques professionnelles et certains enjeux. De ce point de vue, le développement des réunions thématiques entre le substitut général ou l'avocat général chargé d'un contentieux particulier (exécution des peines, parquet civil, parquet commercial, mineurs) et les magistrats des parquets de première instance est clairement à encourager.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Le soutien apporté par le procureur général passe encore par la mission, qui lui est confiée par l'article 35 du code de procédure pénale, consistant à s'assurer du bon fonctionnement des parquets du ressort. Combiné au rôle qui est le sien en matière budgétaire, le pouvoir d'inspection des juridictions du ressort qu'il tient, avec le premier président de la cour d'appel, des dispositions de l'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire, lui permet également de veiller à ce que les parquets disposent des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions. Disposant d'un plus grand recul et d'autres points de comparaison, il peut accompagner le procureur de la République pour faire évoluer l'organisation interne de son parquet.

La Commission relève que l'évolution marquée qu'elle appelle de ses vœux doit aller de pair avec les préconisations qu'elle formule à l'égard de l'administration centrale (cf. proposition n° 16). Le lien hiérarchique qui unit la chaîne du ministère public, des parquets de première instance au garde des sceaux en passant par les parquets généraux, doit être repensé à la faveur de la suppression des instructions du garde des sceaux dans les affaires individuelles. C'est en investissant résolument ce rôle d'appui et de soutien que les parquets généraux pourront reconquérir une légitimité fortement ébranlée.

—● Proposition n° 36 : Limiter la possibilité pour le procureur général de délivrer des instructions au procureur de la République dans les affaires individuelles

La Commission a pris acte que, par la loi du 25 juillet 2013, le législateur a posé, au troisième alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, le principe en vertu duquel le garde des sceaux ne peut adresser aux magistrats du ministère public aucune instruction dans des affaires individuelles.

Cette loi n'a pas modifié, en revanche, les dispositions de l'article 36 du code de procédure pénale, aux termes duquel : « *Le procureur général peut enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes* ».

Après avoir longuement débattu de la question de savoir si l'architecture résultant de la loi du 25 juillet 2013 pouvait être regardée comme satisfaisante, la Commission entend formuler une proposition précise tendant à la modification de l'article 36, dans le sens d'une limitation de la faculté reconnue au procureur général de délivrer des instructions dans des affaires individuelles aux procureurs de la République de son ressort.

La Commission a d'abord observé que le texte de l'article 36 du code de procédure pénale correspondait, mot pour mot, au texte du troisième alinéa de l'article 30 du même code dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2013. Ce texte prévoyait alors que le garde des sceaux « *peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes* ».

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

La Commission entend d'abord préciser qu'elle ne voit aucun inconvénient à ce que, par des instructions écrites et versées au dossier de la procédure, le procureur général enjoigne au procureur de la République d'engager ou de faire engager des poursuites dans une affaire individuelle. Il peut en effet être indispensable, pour pallier la passivité d'un procureur, de contraindre celui-ci à faire diligenter une enquête et exercer l'action publique, à charge pour la juridiction saisie de se prononcer ensuite sur les mérites de la poursuite. En ce sens, le premier cas de figure mentionné par l'article 36 précité n'appelle aucune objection.

En revanche, la Commission juge qu'il n'est pas souhaitable de permettre au procureur général d'enjoindre à un procureur de « *saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites [qu'il] juge opportunes* ».

Si, comme on vient de le dire, toute forme d'instruction donnée dans une affaire individuelle ne saurait être regardée comme « impure » par principe, il lui semble cependant qu'il n'est pas justifié de permettre au procureur général, une fois qu'une juridiction du premier degré est saisie, de substituer son appréciation à celle du procureur de la République en le contraignant à prendre des réquisitions jugées plus opportunes.

La Commission a notamment relevé que de telles instructions pouvaient conduire à ce qu'au stade du règlement d'une information judiciaire, le procureur général enjoigne au procureur de la République de prendre un réquisitoire définitif aux fins de non-lieu, plutôt qu'un réquisitoire tendant au renvoi devant le tribunal correctionnel ou à la mise en accusation devant la cour d'assises.

Elle estime que le maintien dans la loi d'une telle faculté, quand bien même le statut des magistrats du ministère public, et particulièrement celui des procureurs généraux, aurait évolué dans un sens conforme à ses préconisations, ne permet pas de lever complètement la suspicion qui peut entacher pareilles instructions.

Elle relève qu'en tout état de cause, il est loisible au procureur général, s'agissant d'instructions prises devant une juridiction du premier degré, d'interjeter appel de la décision rendue par celle-ci en faisant valoir, devant la juridiction d'appel, une position différente de celle du procureur de la République.

La Commission propose par conséquent de modifier l'article 36 du code de procédure pénale en supprimant les mots : « *ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes* ».

Cette nouvelle rédaction n'aurait pas pour effet d'interdire les instructions du procureur général aux fins de regroupement de procédures, qui se rattachent directement à l'exercice de ses attributions en matière de coordination de l'action des procureurs de la République du ressort de la cour d'appel¹⁴⁰.

Enfin, la Commission ne juge pas nécessaire de modifier la procédure, prévue à l'article 40-3 du code de procédure pénale, qui permet à toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République de former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Si un recours gracieux auprès du procureur de la République pourrait sans dommage être substitué à ce recours hiérarchique auprès du procureur général, celui-ci ne peut que déboucher, en tout état de cause, sur une éventuelle instruction d'engager des poursuites, ce que la Commission juge acceptable. Enfin, l'importance pratique de cette voie de recours ouverte contre les classements sans suite est relative, eu égard au faible nombre des procédures concernées et à la circonstance que la victime conserve la possibilité de mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile.

¹⁴⁰ En application du deuxième alinéa de l'article 35 du code de procédure pénale.

● Proposition n° 37 : Transférer ou supprimer certaines attributions administratives

Outre leurs missions juridictionnelles, les parquets et les parquets généraux sont tenus d'assumer des attributions administratives à ce point nombreuses et diverses qu'il a été difficile, pour la Commission, d'en dégager une vue exhaustive.

Certaines attributions sont, de toute évidence, indissociables de l'exercice par le ministère public de ses missions en matière pénale ou civile, à l'instar du recrutement et de l'habilitation des délégués du procureur ou du contrôle des registres d'état-civil. Mais tel n'est pas toujours le cas, et certaines attributions sont souvent regardées comme des charges indues par les magistrats. Par ailleurs, la fragmentation de certaines attributions entre le parquet, fréquemment chargé d'instruire une demande ou de formuler une proposition, et le parquet général, auquel revient la responsabilité d'arrêter une décision définitive, nuit à la lisibilité de l'intervention du ministère public.

C'est pourquoi la Commission juge impératif qu'une réforme ambitieuse de ces attributions soit engagée en opérant une distinction entre celles qui doivent être réaffectées au sein même du ministère public, entre parquet et parquet général, celles qui doivent être transférées à d'autres acteurs et, plus radicalement, celles qui devraient être supprimées.

En premier lieu, la Commission juge nécessaire, dans une démarche de rationalisation, de clarifier la répartition de certaines attributions administratives entre parquet et parquet général pour limiter au maximum les domaines de compétence partagés.

Ceci implique, d'une part, de transférer certains blocs de compétences au procureur général, comme en matière d'instruction des dossiers de candidature à l'École nationale de la magistrature et d'instruction des candidatures d'experts en vue de l'établissement des listes annuelles – ce qui ne dispense d'ailleurs pas le procureur général de solliciter, en tant que de besoin, l'avis des procureurs de la République de son ressort.

Il en va de même en ce qui concerne l'accès aux fonctions de greffier de tribunal de commerce. Si l'article R. 742-21 du code de commerce prévoit que les candidatures en vue d'une nomination par le garde des sceaux aux fonctions de greffier en chef sont adressées au procureur général, l'article A. 742-9 du code de commerce prévoit que les candidatures tendant à l'inscription sur la liste d'aptitude à la profession de greffier de tribunal de commerce sont, quant à elles, adressées au procureur de la République qui les transmet ensuite au garde des sceaux en vue de l'établissement de la liste des personnes admises à subir les épreuves de l'examen d'aptitude. Le regroupement de l'ensemble de ces compétences entre les mains du procureur général semble donc justifié.

Enfin, la Commission estime que la compétence, reconnue au procureur de la République près chaque tribunal de grande instance par l'article R. 111-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour dresser chaque année la liste des interprètes traducteurs mentionnée à l'article L. 111-9 du même code doit être transférée au procureur général¹⁴¹.

141- Si la Commission s'est interrogée sur un possible transfert de cette compétence à l'autorité préfectorale, elle a finalement renoncé à formuler une telle proposition, au motif que certaines décisions prises par l'autorité judiciaire, et notamment par le juge des libertés et de la détention, devaient être communiquées à un étranger dans une langue qu'il comprend au moyen de la désignation d'un interprète choisi sur cette liste.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

D'autre part, une organisation plus rationnelle passe également par le transfert au procureur de la République de l'ensemble de la compétence au titre de la notation des officiers de police judiciaire. Il n'y aurait ainsi plus lieu de distinguer, comme le fait aujourd'hui l'article D. 45 du code de procédure pénale, entre proposition de notation par le procureur de la République et notation définitive par le procureur général, qui resterait compétent en matière d'habilitation. En ce qui concerne les services de police et les unités de gendarmerie dont la zone de compétence excède le ressort d'un parquet (directions interrégionales de police judiciaire, sections de recherches, etc.), il reviendrait au procureur de la République du département où ce service a son siège d'assurer la notation des officiers de police judiciaire qui y sont affectés, en consultant en tant que de besoin les autres procureurs de la République concernés.

En deuxième lieu, la Commission propose que certaines attributions administratives soient transférées à d'autres acteurs et, principalement, à certains magistrats du siège.

Il en va ainsi de l'obligation, faite au procureur de la République par l'article R. 3711-1 du code de la santé publique, d'établir la liste des médecins coordonnateurs prévue à l'article L. 3711-1 du même code en vue de la mise en œuvre de l'injonction de soins prévue par l'article 131-36-4 du code pénal dans le cadre du suivi socio-judiciaire. La confection de cette liste pourrait relever du juge de l'application des peines. Ce magistrat joue en effet un rôle de premier plan dans le suivi de la mesure d'injonction de soins en désignant le médecin coordonnateur chargé d'inviter le condamné à choisir un médecin traitant, de conseiller celui-ci et de participer au contrôle et à l'évaluation périodique du dispositif d'injonction. Ces fonctions pourraient être exercées, dans les tribunaux de grande instance où il existe plusieurs juges de l'application des peines, par le juge de l'application des peines désigné par le président de la juridiction après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, sur le modèle de la procédure prévue par l'article D. 49-1-1 du code de procédure pénale.

La Commission a également considéré que l'instruction des dossiers de candidatures aux fonctions de conciliateur de justice pourrait revenir au juge d'instance, auquel il appartient, en vertu du décret du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice¹⁴², de proposer leur nomination.

De la même manière, la Commission juge que l'instruction des demandes d'inscription sur la liste des enquêteurs sociaux ayant vocation à être désignés en application des articles 1072, 1171 et 1221 du code de procédure civile pourrait relever du président du tribunal de grande instance, ce qui impliquerait de modifier le décret du 12 mars 2009 relatif aux enquêteurs sociaux et à la tarification des enquêtes sociales en matière civile¹⁴³, et notamment son article 4 qui prévoit que les demandes d'inscription sont adressées au procureur de la République et que celui-ci instruit ces demandes, vérifie que chaque candidat remplit les conditions requises et recueille tous renseignements sur les mérites de l'intéressé ainsi que l'avis du juge aux affaires familiales et du juge des tutelles.

La Commission a également constaté que le traitement des demandes d'apostille, qui représente une lourde charge pour les parquets généraux, pourrait relever d'une autorité administrative. Elle n'ignore certes pas que les procureurs généraux ont été désignés par la France en qualité d'autorité compétente pour procéder à cette formalité de légalisation des actes publics émanant d'un Etat partie à la Convention de la Haye du 5 octobre 1961, ratifiée par la France le 22 janvier 1965 et par près d'une centaine d'Etats étrangers depuis sa signature¹⁴⁴. Cette compétence n'est par ailleurs pas dépourvue

142- Décret n°78-381 du 20 mars 1978.

143- Décret n° 2009-285 du 12 mars 2009.

144- Cf. la circulaire de la direction des affaires civiles et du sceau du 29 juillet 2005 relative à l'application de la Convention de la Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers.

5 - Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

de tout lien avec la compétence du ministère public en matière d'état-civil. Cependant, la Commission souligne que les stipulations du second alinéa de l'article 6 de la Convention rendent possible un changement dans la désignation des autorités compétentes pour délivrer l'apostille, sous réserve qu'une telle modification soit dûment notifiée au ministère des affaires étrangères des Pays-Bas. Elle observe ensuite que le texte de la Convention n'impose nullement que l'autorité chargée de délivrer l'apostille appartienne à une institution judiciaire ou juridictionnelle. Dans de nombreux pays, comme au Danemark¹⁴⁵ ou en Norvège¹⁴⁶, cette mission relève ainsi d'autorités ministérielles ou administratives.

En troisième et dernier lieu, la Commission recommande que, dans une démarche de simplification du droit, certaines attributions administratives soient purement et simplement abandonnées¹⁴⁷.

La Commission est ainsi convaincue qu'il n'est pas justifié que le procureur de la République intervienne dans le contrôle des déclarations d'ouverture et de mutation des débits de boissons, ainsi que le prévoient les articles L. 3332-3 et L. 3332-4-1 du code de la santé publique, qui posent le principe de la transmission obligatoire au parquet des déclarations d'ouverture d'un débit de boissons ou de mutation dans la personne du propriétaire ou du gérant ou d'une modification de la situation du débit de boissons. Cette mission s'apparente clairement à une mission de police administrative qui ressortit par nature à la compétence de l'autorité administrative. Les dispositions précitées prévoient d'ailleurs la transmission concomitante des déclarations d'ouverture et de mutation au préfet.

Dans le même ordre d'idées, la Commission juge qu'il n'est pas utile d'imposer, ainsi que le fait aujourd'hui l'article R. 2131-1 du code du travail, que les statuts d'un syndicat professionnel nouvellement constitué, après leur dépôt en mairie, soient communiqués par le maire au procureur de la République.

La Commission estime également que les dispositions législatives et réglementaires du code de l'éducation¹⁴⁸ prévoyant, d'une part, que le procureur de la République est destinataire des déclarations souscrites par les personnes qui souhaitent ouvrir un établissement d'enseignement privé et, d'autre part, qu'il peut s'y opposer doivent être supprimées, dès lors qu'il s'agit, là encore, de l'exercice d'une mission de police administrative. Tel est également le cas des dispositions pour le moins surprenantes de l'article R. 441-14 du code de l'éducation, qui font obligation au procureur de la République, lorsqu'un établissement d'enseignement du second degré privé se trouve devoir être fermé, de prendre « *toute mesure pour avertir les personnes responsables des élèves et assurer provisoirement l'accueil des élèves pensionnaires* », cette obligation pesant au même titre sur le recteur d'académie et le préfet.

145- L'autorité compétente est le ministère des affaires étrangères danois.

146- Les autorités compétentes désignées sont les *County Governors* et le ministère royal norvégien des affaires étrangères.

147- Sur le modèle de ce qu'a fait récemment le législateur, par l'article 10 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, en supprimant la formalité du dépôt légal de la presse périodique qu'imposait l'article 10 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

148- Articles L. 441-1 et suivants, R. 441-1 et suivants du code de l'éducation.

6-

Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

Chargée « de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs »¹⁴⁹, la police judiciaire doit être placée, comme le Conseil constitutionnel le rappelle¹⁵⁰, sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles en vertu de l'article 66 de la Constitution¹⁵¹.

Tant qu'une information judiciaire n'a pas été ouverte, c'est au procureur de la République qu'il incombe d'exercer cette mission essentielle, qui comporte deux aspects distincts.

D'une part, il appartient au procureur de la République, au cours d'une *enquête* de police judiciaire, de faire procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il saisit les services d'enquête et contrôle leurs investigations en veillant au respect des prescriptions légales, en appréciant la consistance des preuves rassemblées par les enquêteurs et en vérifiant la qualification juridique des infractions dont la preuve est recherchée. Une fois la procédure clôturée, il décide de la suite qu'il convient d'y apporter. A cet égard, le contrôle exercé par le parquet au stade de l'enquête lui offre le moyen de mettre en mouvement l'action publique au vu d'une procédure dont il a pu s'assurer de la régularité et de la qualité.

D'autre part, il incombe au procureur de la République, au-delà de chaque enquête considérée individuellement, de diriger l'*activité* des officiers de police judiciaire de son ressort, ainsi que l'a expressément prévu le législateur, en posant ce principe au deuxième alinéa de l'article 41 du code de procédure pénale¹⁵².

La direction de l'activité des officiers de police judiciaire est une notion distincte, et de toute évidence plus large, que le contrôle des enquêtes.

La Commission considère que l'autorité du ministère public sur la police judiciaire pourrait être renforcée sur ces deux plans.

Elle recommande en premier lieu de conforter le rôle du procureur dans le contrôle et l'orientation des enquêtes (cf. proposition n° 38) et de poser plus clairement le principe du libre choix par le parquet du service enquêteur (cf. proposition n° 39).

En second lieu, la Commission juge nécessaire de renforcer la capacité du parquet à diriger l'activité des services de police judiciaire. Elle a déjà relevé que les priorités d'action des services d'enquête leur étaient trop souvent assignées par le ministère de l'intérieur, sans qu'il soit tenu compte de la politique pénale mise en œuvre par le procureur de la République dans le ressort de sa juridiction¹⁵³.

C'est pourquoi la Commission a réfléchi au scénario qui consisterait à opérer un rattachement organique de tout ou partie des services ou officiers de police judiciaire au ministère public en cherchant, en dehors de tout parti-pris, à en mesurer les avantages et inconvénients respectifs.

149- Article 14 du code de procédure pénale.

150- Cf. décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, considérant 59.

151- Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

152- L'article 41 du code de procédure pénale dispose : « Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. / A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal (...) ».

153- Cf. les développements relatifs à la segmentation de la politique pénale (4° Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale).

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

Convendrait-il donc, selon une expression utilisée parfois, de « rendre » la police judiciaire à l'autorité judiciaire ? Un tel transfert des services ou officiers de police judiciaire serait-il un gage de modernité de l'action publique ?

Cette idée, ou ce projet, exerce une attraction certaine, ancienne et toujours actuelle, sur de nombreux magistrats. Elle suscite aussi l'intérêt d'une partie de la doctrine pénaliste¹⁵⁴ et de différents cercles de réflexion¹⁵⁵.

Il est vrai que le scénario du rattachement paraît s'appuyer, en première analyse, sur plusieurs arguments non dénués de sérieux.

En rapprochant la police judiciaire de l'autorité judiciaire, on favoriserait une meilleure prise en compte des priorités d'action définies, chacun à son niveau, par le garde des sceaux, le procureur général et le procureur de la République. La répartition des fonctionnaires et militaires dans les différentes unités pourrait, mieux qu'aujourd'hui, être effectuée en considération de ces priorités. La « culture judiciaire » des officiers de police judiciaire serait renforcée par capillarité et l'impartialité des enquêtes serait mieux garantie. La notation administrative se confondrait avec la notation judiciaire, mettant un terme aux vicissitudes de l'actuel système de double notation par le procureur général et par le supérieur hiérarchique de l'officier de police judiciaire. Les difficultés rencontrées à l'occasion de la saisine des services, à défaut d'être supprimées, seraient réglées en interne et soumises au seul arbitrage des magistrats du ministère public et des juges d'instruction.

La Commission a examiné toutes ces justifications avec attention.

Par ailleurs, elle n'a pas manqué d'observer que, dans certains pays européens, la police judiciaire est rattachée à l'autorité judiciaire, comme en Italie¹⁵⁶.

Elle a aussi considéré que les difficultés, souvent mises en avant, tenant à la lourdeur de la gestion administrative par le ministère de la justice d'un nombre important d'officiers de police judiciaire, n'étaient pas véritablement déterminantes. Tout rattachement impliquerait en effet le transfert des moyens correspondants. Et l'on ne saurait par ailleurs postuler que le ministère de la justice, auquel incombe déjà la charge de gérer un corps aussi important que celui des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire¹⁵⁷, ne saurait être en mesure d'assurer la gestion d'officiers de police judiciaire, fussent-ils nombreux.

Si, après en avoir débattu en son sein, la Commission a finalement écarté le scénario d'un rattachement organique, c'est donc en considération d'autres raisons.

154- Cf. par exemple : AJ Pénal 2013 p. 378, *Le rattachement de services de police judiciaire au ministère de la Justice*, par Gildas Roussel, Maître de conférences, Université de Brest, sur l'idée d'un rattachement partiel au ministère de la justice de certaines unités de police judiciaire.

155- Cf. notamment le rapport du Cercle des juristes, *Pour une administration au service de la justice*, paru en mai 2012 et le colloque organisé à Paris le 22 octobre 2013 à l'initiative de l'association Droit et Démocratie sur le thème « *Rendre la police judiciaire à la justice ?* ».

156- La Constitution italienne comporte, en son titre IV (La magistrature) une section I (Organisation de la justice) qui comporte notamment un article 109 aux termes duquel « *L'autorité judiciaire dispose directement de la police judiciaire* ».

157- Cf. le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire. Au 1^{er} janvier 2013, on comptait 35 670 agents dont 26 329 personnels de surveillance et 4 205 personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

La première et principale raison tient au fait que la police judiciaire désigne autant une mission que la force chargée en vertu de la loi d'accomplir cette mission. En pratique, les missions de police judiciaire sont exercées, dans une très large majorité, par des policiers et des gendarmes appartenant à des unités mixtes (commissariats de sécurité publique et brigades territoriales de gendarmerie départementale notamment). Ces unités accomplissent à la fois des missions de police administrative et des missions de police judiciaire, les premières débouchant fréquemment sur les secondes. Outre qu'une séparation des unités de sécurité quotidienne et des unités d'investigation et de recherche nuirait à la circulation naturelle de l'information entre ces services, la Commission estime que l'interpénétration des missions de police judiciaire et de police administrative rend impossible le rattachement complet à l'autorité judiciaire de l'ensemble des agents qui sont appelés à exercer une mission de police judiciaire.

Le rattachement à l'autorité judiciaire des seuls services centraux se heurterait à un autre écueil majeur : en effet, les services de la direction centrale de la police judiciaire se présentent comme un dispositif intégré où les missions de police judiciaire sont complémentaires d'activités de renseignement ou de coopération internationale. Scinder ces services serait d'autant plus hasardeux qu'ils traitent d'affaires d'une particulière sensibilité, par exemple en matière de lutte contre le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'Etat.

La Commission est également sensible au fait que, dans la gendarmerie nationale notamment, les officiers de police judiciaire cumulent dans la plupart des cas cette qualité avec des fonctions d'encadrement. Le transfert de ces officiers « sous gestion judiciaire » aurait dès lors pour effet d'ébranler profondément la structure de commandement de cette force.

La Commission a encore relevé que, dans une certaine mesure, l'exercice d'une autorité hiérarchique directe par le ministère public sur les services de police judiciaire pouvait entrer en contradiction avec l'objectif constitutionnel du contrôle sur les enquêtes. Tout rattachement organique de la police judiciaire au parquet soulèverait inmanquablement cette question : peut-on bien contrôler une force que l'on dirige ?

Par ailleurs, le métier de procureur de la République ne s'en trouverait-il pas fondamentalement transformé ? Et quel serait l'office d'un magistrat placé à la tête d'un parquet composé de 35 magistrats et de 600 officiers de police judiciaire¹⁵⁸ ?

Enfin, la Commission a redouté que le rattachement au ministère public de tout ou partie de la police judiciaire, impliquant que les procureurs et procureurs généraux se voient attribuer la responsabilité d'assurer la gestion d'un nombre important d'officiers de police judiciaire, soit de nature à nuire à l'équilibre du corps judiciaire et à mettre en cause le principe même de son unité, auquel la Commission est particulièrement attachée¹⁵⁹.

C'est, en définitive, un renforcement de l'autorité fonctionnelle du ministère public sur la police judiciaire que la Commission entend recommander. Tel est donc l'objet des propositions qu'elle formule, qui tendent, par exemple, à soumettre les projets de nomination des principaux responsables des services de police judiciaire à l'avis du procureur général (cf. proposition n° 41), à associer le ministère public à la répartition des moyens et des effectifs au sein des services d'enquête (cf. proposition n° 43) ou à parvenir à une meilleure prise en compte de la notation judiciaire dans l'avancement de carrière des officiers de police judiciaire (cf. proposition n° 44).

158- Ces chiffres correspondent au nombre de magistrats du parquet de Lyon et au nombre d'OPJ de la seule direction départementale de sécurité publique du Rhône.

159- Cf. proposition n° 1.

● Proposition n° 38 : Consolider le rôle du parquet dans le contrôle des enquêtes

La Commission juge impératif de maintenir et consolider le rôle du parquet dans le contrôle des enquêtes de police judiciaire.

Ceci suppose d'abord une forte implication des parquets dans le suivi du déroulement des enquêtes qu'ils ont ordonnées. La pratique – déjà largement répandue – consistant à tenir à intervalles réguliers des réunions bilatérales entre le parquet et les enquêteurs apparaît, de ce point de vue, très utile. Ces réunions doivent permettre de faire un état des lieux précis des enquêtes en attente de traitement et de dresser un calendrier prévisionnel – ce qui suppose que le parquet puisse bénéficier des outils lui permettant d'avoir une visibilité, à un instant donné, sur le stock d'affaires en attente pour chaque service d'enquête. Elles doivent aussi être le lieu, pour les enquêtes au long cours, d'une évaluation de la stratégie d'enquête et des perspectives d'élucidation, cet échange étant susceptible d'aboutir, le cas échéant, à un retour de la procédure au parquet pour classement ou transmission à un autre parquet déjà saisi des mêmes faits ou à l'encontre des mêmes auteurs. Plus généralement, ces réunions peuvent permettre aux magistrats du parquet d'attirer l'attention des enquêteurs sur leurs attentes, en matière de procédure ou de standards de preuve.

Plusieurs membres de la Commission et certaines personnalités entendues ont par ailleurs jugé intéressante la pratique consistant à ce que le magistrat se déplace au sein du service d'enquête et qu'il s'y fasse présenter une série d'affaires en cours ou clôturées, pour suite à donner.

Le constat partagé a ensuite été fait que l'implication des parquets dans le contrôle des enquêtes doit nécessairement s'accompagner de la même implication de la part de l'encadrement du service de police ou de l'unité de gendarmerie concerné(e). En pratique, une direction efficace de la police judiciaire implique en effet un contrôle conjoint par l'autorité judiciaire et par la hiérarchie de l'enquêteur sur la conduite des investigations.

La Commission juge cruciale cette implication du commandement dans le suivi des enquêtes, car elle tend précisément à empêcher une forme de dérive consistant à transformer le magistrat du parquet en chef enquêteur.

● Proposition n° 39 : Enoncer clairement le principe du libre choix du service d'enquête par le parquet

Aux termes de l'article 12-1 du code de procédure pénale : « *Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire* ». L'article 151 du même code permet au juge d'instruction de requérir par commission rogatoire tout officier de police judiciaire de procéder aux actes d'information qu'il estime nécessaires.

La Commission rappelle que les dispositions de l'article 12-1 ont été introduites dans le code de procédure pénale par la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale¹⁶⁰, qui a procédé au rattachement organique et opérationnel de cette force au ministère de l'intérieur.

160- Loi n° 2009-971 du 3 août 2009.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

Conscients du risque d'atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire susceptible de résulter de la réunion, sous la tutelle d'un département ministériel unique, de l'ensemble des services et unités de la police nationale et de la gendarmerie nationale exerçant des missions de police judiciaire, les parlementaires ont souhaité, ainsi qu'en témoignent les travaux préparatoires¹⁶¹, poser clairement le principe du libre choix par le procureur de la République du service enquêteur.

L'affirmation de ce principe était, aux yeux des parlementaires, d'autant plus nécessaire, que le parquet, à la différence du juge d'instruction, auquel s'appliquait déjà l'article 151 du code de procédure pénale, ne se voyait accorder cette garantie par aucune disposition de niveau législatif¹⁶².

L'article 12-1, qui ne figurait pas dans le projet du Gouvernement, y a donc été ajouté sur amendement au cours de la discussion parlementaire.

Si les travaux préparatoires établissent que l'intention du législateur était bien de reconnaître au procureur de la République la liberté de choisir le service auquel il entend confier une enquête, la formulation retenue dans le texte adopté par le Parlement¹⁶³, assez ambiguë, s'est révélée source de tensions à l'occasion de la contestation, par certains services d'enquête, de leur saisine par un magistrat du parquet.

La Commission considère, comme le législateur, que le principe, énoncé à l'article 12 du code de procédure pénale, selon lequel la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République, auquel le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle¹⁶⁴, implique que celui-ci puisse librement choisir le service auquel il entend confier une enquête. La liberté de choix du service enquêteur doit ainsi être regardée comme une garantie essentielle.

Il serait à cet égard peu compréhensible que l'affirmation de l'indépendance du ministère public à l'égard de l'exécutif dans le cadre d'une révision constitutionnelle soit combattue, dans la pratique, par des refus de saisine opposés par un service de police ou de gendarmerie soumis à l'autorité hiérarchique de son ministre de tutelle.

Aussi la Commission juge-t-elle nécessaire d'amender la rédaction de l'article 12-1 pour exprimer clairement que le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix du service de police judiciaire auquel ils confient, selon le cas, une enquête ou l'exécution d'une commission rogatoire.

Elle souhaite apporter sur ce point deux précisions importantes.

D'une part, le choix du service d'enquête doit s'entendre du choix du service de police ou de l'unité de gendarmerie (commissariat de sécurité publique, brigade territoriale de gendarmerie, sûreté départementale, brigade de recherches, etc.) et non de l'échelon administratif de direction ou de commandement de ces mêmes services ou unités (direction départementale de la sécurité publique, groupement de gendarmerie départementale).

161- Cf. le compte rendu intégral de la première séance du jeudi 2 juillet 2009 des débats à l'Assemblée nationale sur l'article 1^{er} bis, ainsi que le rapport fait au nom de la commission mixte paritaire par M. Moyne-Bressand, député et M. Faure, sénateur.

162- L'article D2 du code de procédure pénale, issu d'un décret simple (décret n°2007-699 du 3 mai 2007 modifiant le code de procédure pénale) prévoyait déjà, en son troisième alinéa, que « [l]e procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire territorialement compétents qui seront chargés de l'exécution de leurs réquisitions ou commissions rogatoires ».

163- L'article 12-1 fait, en réalité, un emprunt direct à l'article D2 mentionné ci-dessus, dont la formulation est identique.

164- Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

D'autre part, la modification législative que la Commission propose ne saurait en tout état de cause dispenser les magistrats, avant d'imposer une saisine, d'avoir un échange avec le chef du service qu'ils envisagent de désigner, dès lors que certains refus de saisine peuvent être justifiés par des motifs légitimes, tenant à la surcharge du service concerné, à une situation de sous-effectifs ou à l'absence de compétence technique pour mener à bien l'enquête, ces considérations ne privant cependant pas de légitimité la modification préconisée.

—● Proposition n° 40 : Expérimenter le détachement d'officiers de liaison de la police et de la gendarmerie

Plutôt que d'encourager la création auprès de chaque parquet d'une unité de police judiciaire composée d'un petit nombre d'officiers de police judiciaire, qui se heurterait aux inconvénients mentionnés plus haut, la Commission juge souhaitable d'expérimenter, en divers points du territoire national, le détachement d'officiers de liaison de la police et de la gendarmerie auprès du ministère public.

Ce dispositif, mis en œuvre à Paris depuis plusieurs années à la grande satisfaction des magistrats et de la police, est de nature à faciliter et approfondir le dialogue entre l'autorité judiciaire – essentiellement le parquet et l'instruction – et les services d'enquête de la police et de la gendarmerie, en permettant à chaque institution de mieux comprendre le mode de fonctionnement et les contraintes de l'autre et de surmonter certaines difficultés récurrentes, tels les refus de saisine. La mission de ces officiers de liaison pourrait notamment inclure la transmission aux parquets d'une information sur la charge des services d'enquête, la communication de données agrégées (par exemple sur le nombre de faits constatés en zone police et en zone gendarmerie) ou la contribution à des travaux d'analyse criminelle.

La Commission recommande donc d'expérimenter l'extension de ce dispositif à l'échelle nationale. Les officiers de liaison concernés devraient disposer d'une certaine expérience acquise principalement dans un service exclusivement dédié à des missions de police judiciaire, jouir de l'habilitation OPJ et avoir exercé des fonctions d'encadrement (commandant de police, capitaine ou chef d'escadron de la gendarmerie).

Un premier pas pourrait être franchi en détachant, auprès des procureurs généraux des huit cours d'appel comptant une juridiction interrégionale spécialisée dans leur ressort, un officier de liaison de la police et un officier de liaison de la gendarmerie, ayant vocation à exercer leurs fonctions au profit de l'ensemble des parquets compris dans le ressort de la juridiction interrégionale. En fonction du bilan qui serait fait de cette expérimentation, d'autres détachements pourraient être envisagés auprès d'autres cours d'appel, voire auprès des parquets des juridictions interrégionales spécialisées.

—● Proposition n° 41 : Consulter le procureur général sur les projets de nomination des principaux responsables des services de police judiciaire

La Commission propose de soumettre les projets de nomination des principaux responsables des services de police et de gendarmerie exerçant des missions de police judiciaire à l'avis préalable, non contraignant et non public, du procureur général – et non à l'avis du garde des sceaux, dès lors qu'il s'agit bien ici de renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

Au-delà du caractère symbolique d'une telle mesure, qui serait de nature à rappeler le rattachement fonctionnel des services de police judiciaire à l'autorité judiciaire, la Commission considère que celle-ci ne serait pas nécessairement dépourvue de portée pratique, toute nomination décidée contre l'avis du procureur général apparaissant peu vraisemblable.

Elle observe par ailleurs qu'une procédure du même ordre prévaut pour la nomination des directeurs de services déconcentrés de l'Etat dans le département, le préfet étant consulté par l'autorité compétente préalablement à toute proposition de nomination, affectation ou mutation, du directeur départemental de la sécurité publique, ainsi que de son adjoint, et du commandant de groupement de gendarmerie¹⁶⁵.

Elle recommande donc que le procureur général soit consulté avant toute nomination dans le ressort de la cour d'appel d'un directeur départemental de la sécurité publique¹⁶⁶, d'un commandant de groupement de gendarmerie départementale, d'un directeur régional de la police judiciaire et du commandant de section de recherches.

Le projet de nomination du directeur interrégional de la police judiciaire serait soumis au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de la juridiction interrégionale spécialisée¹⁶⁷.

Enfin, et eu égard à sa compétence nationale en certaines matières, le procureur général près la cour d'appel de Paris serait consulté avant la nomination, non seulement du directeur de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, mais aussi du directeur central de la police judiciaire à la direction générale de la police nationale et du sous-directeur de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale.

- **Proposition n° 42 : Associer le garde des sceaux aux arbitrages budgétaires intéressant les moyens dévolus aux services de la police et de la gendarmerie**
- **Proposition n° 43 : Associer les procureurs généraux à la répartition des moyens et des effectifs au sein des services de police judiciaire**

La direction effective de l'activité de la police judiciaire par le ministère public impose de mettre en conformité la répartition des moyens au sein des services d'enquête avec les priorités d'action définies par le garde des sceaux et, le cas échéant, adaptées par le procureur général.

165- Article 30, II, 2° et 3°, du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

166- A cet égard, la Commission relève qu'il serait intéressant que les directeurs départementaux de la sécurité publique, qui ont en règle générale la qualité d'officier de police judiciaire en application du 3° de l'article 16 du code de procédure pénale, sollicitent du procureur général leur habilitation à exercer effectivement les attributions attachées à cette qualité.

167- A titre d'exemple, le procureur général près la cour d'appel de Nancy serait consulté sur le projet de nomination du directeur interrégional de la police judiciaire de Strasbourg.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

C'est pourquoi la Commission juge indispensable, d'une part, que le garde des sceaux soit associé aux arbitrages budgétaires relatifs aux moyens dévolus aux services de police et de gendarmerie. Cette pratique serait conforme à la conception ayant justifié la proposition de créer un Conseil national de politique pénale (cf. proposition n° 17). De la même manière que la politique pénale devrait être définie en concertation avec le ministère de l'intérieur, il serait légitime que le garde des sceaux donne son avis sur les arbitrages budgétaires intéressant directement les moyens d'une politique dont il a la charge.

D'autre part, la Commission estime nécessaire que le procureur général, après avoir consulté les procureurs de la République de son ressort, valide la répartition des moyens humains et matériels au sein des différents services de police judiciaire implantés dans le ressort de la cour, dans le cadre d'une instance ad hoc réunie annuellement et présidée par le procureur général, dont la création devrait être mentionnée dans la partie réglementaire du code de procédure pénale.

—● Proposition n° 44 : Garantir la prise en compte effective de la notation judiciaire des officiers de police judiciaire dans leur déroulement de carrière

La Commission regarde la notation des officiers de police judiciaire par le procureur général comme une exigence importante, qui contribue à souligner le rôle du ministère public dans la direction et le contrôle des personnels qui concourent aux missions de police judiciaire. Le principe de la notation judiciaire doit donc être maintenu – sous réserve, ainsi qu'il a été dit plus haut, d'un transfert de cette compétence au procureur de la République (cf. proposition n° 37).

Le législateur a posé le principe, à l'article 19-1 du code de procédure pénale, issu de la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale¹⁶⁸, que la notation des officiers de police judiciaire par le procureur général est « prise en compte pour toute décision d'avancement »¹⁶⁹.

L'article D. 46-1 du CPP prévoit à cet égard que « [l]a notation établie par le procureur général est portée directement à la connaissance de l'officier de police judiciaire qui peut présenter des observations par écrit dans un délai de quinze jours, délai à l'issue duquel la notation définitive est communiquée à l'autorité administrative ou militaire chargée d'établir les propositions d'avancement de l'intéressé ».

Il ressort cependant des auditions menées par la Commission qu'en pratique, la notation judiciaire n'est prise en compte qu'à titre tout à fait exceptionnel dans les décisions d'avancement des officiers de police judiciaire de la police nationale¹⁷⁰.

Certes, la notation judiciaire ne saurait avoir, en droit, qu'une incidence relative sur les décisions d'avancement administratif, dans la mesure où seule la prise en compte des deux notations, judiciaire et administrative, permet d'apprécier de façon complète la manière de servir d'un officier de police judiciaire, ainsi que l'a estimé le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) dans un avis du 18 mars 1997.

168- Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993.

169- L'article 19-1 du code de procédure pénale dispose: « La notation par le procureur général de l'officier de police judiciaire habilité est prise en compte pour toute décision d'avancement ».

170- Il semble que la pratique soit plus satisfaisante au sein de la gendarmerie nationale, la notation judiciaire des gendarmes OPJ étant communiquée au commandant de groupement, chargé d'établir les propositions d'avancement soumises à la commission militaire d'avancement.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

Encore faut-il, pour autant, que la partie judiciaire de la notation soit dûment prise en compte, sauf à vider de son sens les dispositions de l'article 19-1.

Aussi la Commission juge-t-elle impératif de réformer la notation judiciaire des OPJ en vue de donner leur plein effet à ces dispositions.

A cette fin, elle propose, en premier lieu, une modification de l'article D. 46 du code de procédure pénale¹⁷¹ afin de permettre à l'autorité judiciaire de procéder plus facilement que le texte actuel ne le permet¹⁷², à une notation sommaire de ceux des OPJ – la plupart en réalité – qui n'ont attiré l'attention ni en bien, ni en mal, en se limitant à la mention « *activité judiciaire n'appelant aucune observation particulière* ». En revanche, l'autorité judiciaire de notation établirait une notation développée pour ceux des OPJ dont le comportement a été remarqué, compte tenu des qualités particulières dont ils ont fait preuve dans l'exercice de leurs fonctions ou, au contraire, des défaillances graves relevées dans leur comportement. En tout état de cause, les chefs de service devraient continuer à faire l'objet d'une notation développée. Une notation judiciaire plus sélective serait de nature à attirer l'attention sur les personnels, méritants ou défaillants, qui en ont fait l'objet.

La Commission recommande, en second lieu, qu'un texte réglementaire d'application de l'article 19-1 du code de procédure pénale plus précis que l'actuel article D. 46-1 précité soit élaboré, afin d'imposer à l'autorité compétente pour décider de l'avancement administratif de se prononcer au vu de l'ensemble des notations, y compris judiciaires, établies à l'égard d'un officier de police judiciaire¹⁷³.

● Proposition n° 45 : Impliquer fortement les magistrats dans la formation initiale et continue des officiers de police judiciaire

La Commission a constaté que l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à un nombre toujours plus important de fonctionnaires de police et de gendarmes ne s'était pas accompagnée d'une formation suffisante des personnels nouvellement habilités. Cette diffusion quantitative de la qualité d'OPJ a clairement eu pour contrepartie une dévalorisation qualitative.

La Commission a également relevé que les procureurs de la République s'inquiétaient à l'unisson, ainsi qu'en témoignent les rapports annuels de politique pénale établis par la direction des affaires criminelles et des grâces, de la dégradation de la qualité des enquêtes, dont le niveau est souvent jugé médiocre¹⁷⁴. Ils s'alarment en outre, année après année, de l'insuffisante qualité des comptes rendus à la permanence du parquet, qui ne sont d'ailleurs pas toujours faits par des officiers de police judiciaire¹⁷⁵.

La Commission considère, dans ce contexte, qu'il est impératif, non seulement que la formation des officiers de police judiciaire soit renforcée, mais aussi que les magistrats y jouent un rôle important.

171- A l'heure actuelle, cet article dispose : « Les propositions de notation et les notations prévues à l'article D. 45 sont établies sur un imprimé conforme au modèle fixé par le ministre de la justice. / Elles doivent comporter une appréciation générale circonstanciée, ainsi qu'une note chiffrée de 0 à 10 et une appréciation sur chacun des éléments suivants lorsqu'ils ont été observés : / 1. Relations professionnelles avec l'autorité judiciaire ; / 2. Qualité de la coordination de l'activité de police judiciaire du service ou de l'unité ; / 3. Qualité des procédures et de la rédaction des rapports et des procès-verbaux ; / 4. Qualité des constatations et des investigations techniques ; / 5. Valeur des informations données au parquet ; / 6. Engagement professionnel ; / 7. Capacité à conduire les investigations ; / 8. Degré de confiance accordé. / Lorsque l'un de ces éléments n'a pas été observé, la mention : *activité judiciaire non observée* » est substituée à la notation chiffrée et à l'appréciation correspondantes ».

172- Comme indiqué ci-dessus, l'article D. 46 prévoit le recours à la mention « *activité judiciaire non observée* », mais impose tout de même de renseigner une série de questions et de formuler une appréciation littérale.

173- Il y aurait lieu, notamment, que la notation judiciaire soit directement adressée, par l'autorité judiciaire, au secrétariat général d'administration de la police (SGAP) qui tient lieu, au niveau de chaque région.

174- Cf. notamment le rapport de politique pénale 2012 p. 30.

175- Cf. proposition n° 49.

6 - Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

Parce qu'elle est l'instrument privilégié de la justice pénale, qu'elle est placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire et que ses missions n'ont d'autre but que de rechercher et livrer aux juridictions les auteurs d'infractions à la loi pénale, la police judiciaire doit en effet pouvoir bénéficier d'une formation « judiciarisée ».

La complexification de la procédure pénale, la diversification des voies de poursuites et le rôle croissant joué par la défense dans le procès pénal nécessitent, plus que jamais, que les OPJ puissent être éclairés sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, sur les décisions qui sont prises par les juges et les procureurs et sur les exigences auxquelles sont soumises les procédures qu'ils traitent.

Si certains magistrats participent déjà à la formation initiale et continue des officiers de police judiciaire et siègent à la commission, mentionnée à l'article 16 du code de procédure pénale, chargée d'attribuer la qualité d'OPJ, il semble que la place des magistrats au sein des écoles d'application de la police et de la gendarmerie pourrait être renforcée, et que des formations par l'Ecole nationale de la magistrature pourraient être développées.

Enfin, les parquets ont un rôle important à jouer dans la formation continue des OPJ de leur ressort, qu'il leur appartient de rencontrer à intervalles réguliers afin de cibler les difficultés constatées localement.

7 - Repenser le traitement des enquêtes

La fonction de contrôle et d'orientation des enquêtes occupe une place centrale dans l'activité du ministère public. Mais elle est exercée dans des conditions éprouvantes et souvent peu satisfaisantes, pour les magistrats comme pour la défense.

Aussi la Commission juge-t-elle urgent de repenser, outre les conditions dans lesquelles les magistrats assurent cette mission, la procédure pénale elle-même.

C'est dans cet esprit qu'elle formule les propositions qui suivent.

● Proposition n° 46 : Engager une réflexion en vue d'une réforme d'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête

Chargée de réfléchir à une modernisation de l'action publique, la Commission n'a pas été mandatée pour proposer une évolution de la procédure pénale. Pour autant, une réforme d'ensemble lui paraît nécessaire pour permettre aux magistrats du ministère public d'exercer efficacement leurs missions dans un cadre juridique plus sûr.

Nul n'ignore que la procédure pénale a été modifiée si fréquemment au cours des quinze dernières années qu'il est difficile de dresser un inventaire. Citons, parmi les plus importantes, la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale¹⁷⁶, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes¹⁷⁷, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne¹⁷⁸, la loi du 4 mars 2002 complétant la loi du 15 juin 2000¹⁷⁹, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice¹⁸⁰, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure¹⁸¹, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité¹⁸², la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale¹⁸³, la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures¹⁸⁴, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure¹⁸⁵, la loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue¹⁸⁶ ou encore la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles¹⁸⁷.

Ces différents textes ont eu entre autres pour objet d'instituer de nouvelles fonctions judiciaires, comme le juge des libertés et de la détention, de modifier le droit de l'enquête et le régime de la garde à vue, d'ouvrir de nouvelles procédures de jugement, telles la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou le jugement à délai rapproché des mineurs, d'introduire ou de modifier des voies de recours, comme l'instauration de l'appel des arrêts de cour d'assises ou la modification du délai d'appel du procureur général. Ils ont également permis d'accorder des droits nouveaux à la défense, notamment à l'occasion de la dernière réforme de la garde à vue.

176- Loi n° 99-515 du 23 juin 1999.

177- Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000.

178- Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001.

179- Loi n° 2002-307 du 4 mars 2002.

180- Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.

181- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

182- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

183- Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007.

184- Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009.

185- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011.

186- Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011.

187- Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011.

Cette instabilité caractérisée a d'abord été renforcée sous l'effet de plusieurs décisions rendues depuis le 1er mars 2010 par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, par lesquelles il a déclaré non conformes aux droits et libertés garantis par la Constitution plusieurs dispositions centrales de la procédure pénale.

C'est ainsi que, par une décision du 30 juillet 2010¹⁸⁸, il a déclaré contraire à la Constitution plusieurs articles du code de procédure pénale relatifs à la garde à vue¹⁸⁹, au motif qu'ils n'instituaient pas les garanties appropriées à l'utilisation de cette mesure de contrainte, en raison notamment de l'impossibilité de la personne gardée à vue, retenue contre sa volonté, de bénéficier de l'assistance effective d'un avocat au cours de ses interrogatoires.

Cette instabilité a encore été accrue par les décisions prises par les juridictions nationales ou par la Cour européenne des droits de l'homme constatant l'incompatibilité de certaines dispositions de procédure pénale ou de certaines pratiques avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La remise en cause par la Cour de Strasbourg, sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne, de la régularité du contrôle exercé, dans certains cas, par le procureur de la République sur une mesure de garde à vue, qui se trouve au cœur des arrêts rendus dans les affaires *Medvedyev et autres c. France*¹⁹⁰ et *Moulin c. France*¹⁹¹, est un premier exemple de cet ébranlement de la procédure pénale française.

Deux affaires récentes soumises à la Cour de cassation en offrent une autre illustration.

Elles posaient toutes deux la question de savoir si le procureur de la République pouvait, dans le cadre d'une enquête préliminaire, ordonner et contrôler une mesure dite de « géolocalisation » au regard des stipulations de l'article 8 de la Convention européenne¹⁹².

L'avocat général avait soutenu qu'à la différence de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne, qui impose que le contrôle de toute mesure de privation de liberté incombe à un « *juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* », l'article 8 ne comporte pas expressément une telle exigence. Il avait en outre relevé que la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà admis qu'une autorité de poursuite puisse requérir et contrôler une mesure de géolocalisation¹⁹³.

Par deux arrêts du 22 octobre 2013¹⁹⁴, la chambre criminelle a jugé, au visa de l'article 8 de la Convention européenne, qu'il se déduisait de ce texte que la technique de géolocalisation constituait une ingérence dans la vie privée dont la gravité nécessite qu'elle soit exécutée sous le contrôle d'un juge. Elle en a déduit que cette technique ne pouvait être mise en œuvre dans le cadre d'une enquête de police judiciaire réalisée sous le contrôle du procureur de la République.

188- Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, considérants 28 et 29.

189- Le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les articles 62, 63, 63-1, 63-4, alinéas 1er à 6, et 77 du code de procédure pénale.

190- Arrêt du 29 mars 2010 précité.

191- Arrêt du 23 novembre 2010 précité.

192- Aux termes de cet article, intitulé « *Droit au respect de la vie privée et familiale* » : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

193- Cf. CEDH, 2, sept. 2010, *Uzun c. Allemagne*, req. n° 35623/05, point 71.

194- Cass. crim., 22 oct. 2013, n° 13-81.949, et Cass. crim., 22 oct. 2013, n° 13-81.945.

La Commission comprend ces arrêts comme signifiant que le ministère public français, qui n'a pas la qualité de « juge » ou d'« autorité judiciaire » au sens de la Convention européenne, ne peut régulièrement contrôler l'exécution d'une mesure de géolocalisation qui, eu égard à l'atteinte qu'elle porte au droit au respect de la vie privée, relève nécessairement d'un juge.

Sans qu'il lui appartienne de porter un avis sur le raisonnement retenu par la chambre criminelle, la Commission retient cependant que ces arrêts rendent parfaitement compte du climat d'extrême insécurité juridique dans lequel le ministère public exerce sa mission de contrôle des enquêtes de police judiciaire.

Quel que soit l'intérêt ou la nécessité, dans bien des cas incontestable, des modifications qui ont été apportées à la loi pénale par le législateur ou des pratiques qui ont été encadrées au fil des décisions rendues par les juridictions nationales et européennes, la Commission considère que cette instabilité de la procédure pénale, devenue chronique, rend particulièrement difficile l'exercice par le ministère public, mais aussi par la police judiciaire, de leurs missions respectives.

Elle juge donc urgent qu'à la faveur notamment de l'évolution du statut constitutionnel du parquet, soit mise sur pied une commission chargée de formuler des propositions pour une refonte d'ensemble de la procédure pénale qui soit fondée sur des concepts clairement exprimés, qui prenne en compte les exigences les plus récentes résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et qui anticipe l'institution attendue d'un Parquet européen.

- **Proposition n° 47 : Introduire une phase de contradictoire à l'issue des enquêtes longues**
- **Proposition n° 48 : Généraliser l'assistance par un avocat au moment du défèrement**

Dans le cadre de la réforme d'ensemble qu'elle appelle de ses vœux, la Commission estime nécessaire que des droits plus importants soient reconnus à la défense.

L'équilibre de la procédure pénale serait en effet menacé si l'accroissement substantiel des pouvoirs accordés au parquet, dans la direction et le contrôle des enquêtes ou dans l'orientation des procédures, n'avait pas pour contrepartie la reconnaissance de droits nouveaux aux personnes mises en cause.

La première proposition que la Commission entend faire à cet égard est relative au principe du contradictoire mentionné au premier alinéa du I de l'article préliminaire du code de procédure pénale¹⁹⁵.

La Commission juge en effet nécessaire de prévoir que, dans les enquêtes préliminaires d'une certaine durée, le procureur de la République ne puisse décider du renvoi en jugement de l'auteur présumé qu'après l'avoir mis en mesure de formuler des observations sur une éventuelle poursuite ou de solliciter la réalisation d'actes d'enquête complémentaires.

¹⁹⁵- Cet alinéa dispose : « I. - La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties ».

Certes, l'article 7 – intitulé « *Droit d'accès aux pièces du dossier* » – de la récente directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales¹⁹⁶ ne paraît pas imposer une telle évolution de notre droit, dès lors que ces dispositions exigent seulement que l'accès aux pièces du dossier permettant l'exercice effectif des droits de la défense soit accordé « *au plus tard lorsqu'une juridiction est appelée à se prononcer sur le bien-fondé de l'accusation* », ce qui est déjà le cas.

Cependant, le renforcement des pouvoirs du parquet dans le cadre de l'enquête préliminaire, le recours plus fréquent à ce type d'enquêtes et la tendance corrélative à un moindre recours à l'instruction ainsi que la longueur particulière de certaines de ces enquêtes militent clairement en faveur de l'ouverture du contradictoire aux mis en cause et aux victimes, sous certaines conditions.

Au-delà de certaines expériences ponctuelles en ce sens, qui ne peuvent être jugées suffisantes, ni satisfaisantes, tant qu'elles dépendent du choix discrétionnaire du parquet, il semble donc utile de prévoir, dans le cadre de l'enquête préliminaire, une possibilité de donner accès aux pièces du dossier, sur la base de critères objectifs, avant que la décision d'engager des poursuites intervienne.

Soucieuse d'écartier le risque d'une fragilisation des enquêtes en cours, la Commission a d'abord jugé opportun de prévoir que l'accès aux pièces de la procédure ne puisse avoir lieu qu'une fois l'enquête clôturée par le service d'enquête et transmise au parquet.

Elle a également estimé que seules les enquêtes longues, d'une durée au moins égale à un an à compter du premier procès-verbal, devaient ouvrir droit à l'accès au dossier.

Dans le seul cas où il envisagerait d'engager des poursuites, le procureur autoriserait la personne mise en cause ou son avocat à prendre connaissance des pièces de la procédure au secrétariat du parquet. L'accès au dossier emporterait le droit de formuler des observations ou de solliciter des investigations complémentaires dans un délai qui pourrait être fixé à un mois, à l'issue duquel le procureur prendrait une décision de poursuite, de reprise des investigations ou de classement sans suite. La décision de rejet d'une demande d'acte serait insusceptible de recours, la complétude de l'enquête étant alors appréciée, dans l'hypothèse d'une poursuite, par la juridiction de jugement. Il semble enfin que la victime des faits visés par l'enquête devrait également pouvoir accéder au dossier et formuler les mêmes demandes que l'auteur présumé.

La seconde proposition que la Commission formule dans le sens d'un renforcement des droits de la défense consiste à permettre à l'avocat d'assister son client à l'occasion d'un défèrement au parquet.

L'article 393 du code de procédure pénale prévoit actuellement qu'en matière correctionnelle, le procureur de la République, s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire, notifie à la personne qui lui est déférée qu'il entend la faire comparaître devant le tribunal correctionnel immédiatement ou dans un délai compris entre dix jours et deux mois. Si cet article prévoit que le procureur informe la personne déférée qu'elle a le droit à l'assistance d'un avocat, celui-ci n'est cependant pas présent au stade du défèrement.

¹⁹⁶- Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012.

Certes, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article 393 n'autorisaient pas le procureur de la République à consigner les déclarations faites par la personne déférée et que le respect des droits de la défense n'imposait pas que la personne poursuivie soit, à ce stade de la procédure, assistée d'un avocat¹⁹⁷.

Pour autant, il semble que l'assistance par un avocat au cours de l'entretien de notification de charges – qui se pratique déjà dans un certain nombre de parquets – pourrait utilement être prévue par la loi, dès lors qu'il peut arriver au magistrat du parquet de reconsidérer l'orientation de la procédure au vu des explications qui lui sont fournies par la personne déférée.

- **Proposition n° 49 : Revoir la doctrine d'emploi du « traitement en temps réel »**
- **Proposition n° 50 : Renforcer l'assistance aux magistrats assurant la permanence du parquet**

La Commission entend exprimer, en ce qui concerne le « traitement en temps réel » des procédures pénales, deux certitudes.

La première est que la création, par les parquets eux-mêmes, de cette technique professionnelle d'une réelle modernité a représenté un progrès majeur dans le fonctionnement de la justice pénale. Cet outil a en effet permis d'améliorer la réponse pénale, notamment sa célérité, tout en réduisant le volume des procédures transmises par courrier, dont le traitement était aussi fastidieux que judiciairement peu efficace. Parallèlement, il a singulièrement accru la connaissance que le ministère public peut avoir des procédures en cours dans les services d'enquête, en lui donnant le moyen d'exercer pleinement son rôle de direction et de contrôle des enquêtes de police judiciaire.

La seconde certitude de la Commission est, cependant, que le traitement en temps réel doit être réformé, réorganisé, repensé.

Les avis sont en effet unanimes pour considérer que le traitement en temps réel, tel qu'il est pratiqué dans de nombreux parquets, et particulièrement dans les juridictions moyennes et grandes, a atteint ses limites et connaît aujourd'hui une crise profonde, qui retentit dans des proportions alarmantes sur l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet.

Les symptômes de cette crise sont multiples.

Il apparaît, en premier lieu, que le développement du traitement en temps réel, conjugué à une diffusion plus large de la qualité d'officier de police judiciaire et à un certain désengagement de l'encadrement opérationnel des services d'enquête du champ judiciaire, s'est accompagné d'une dégradation concomitante de la qualité des procédures et du niveau moyen des interlocuteurs du magistrat de permanence. Ces derniers ont l'impression d'une perte de substance et d'un affaiblissement du contrôle, oral et souvent trop formel, qu'ils exercent sur les procédures qui leur sont soumises

¹⁹⁷- Cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011, considérants 12 et 13.

On constate, en deuxième lieu, l'érosion, si ce n'est la disparition, de la doctrine d'emploi du traitement en temps réel, devenu le droit commun et qui s'apparente de plus en plus à un traitement « par défaut » des procédures. Véritable épicerie du parquet, le service de traitement direct est devenu, au fil du temps, le réceptacle de toutes les demandes et difficultés qui ne peuvent être autrement résolues, un lieu où l'on traite simultanément toutes les affaires, crimes flagrants et délits mineurs, quel que soit leur degré d'urgence, leur nature ou leur gravité. Il appartient ainsi aux magistrats de permanence, en même temps qu'ils dirigent certaines enquêtes sensibles dans le temps de la flagrance, de donner une suite à des affaires plus anciennes qui n'attendent qu'une décision du parquet pour quitter le service d'enquête, tout en traitant le contentieux de masse de la délinquance de faible et moyenne gravité, en jonglant entre les différentes voies de poursuites et mesures alternatives aux poursuites. En outre, le temps et l'énergie consacrés au traitement en temps réel, qui pourvoit principalement des affaires simples et de petite délinquance, a pour contrepartie, par manque de temps ou perte d'habitude, le désengagement des contentieux plus techniques ou des travaux de plus longue haleine, comme le règlement des dossiers d'instruction.

En troisième lieu, la crise du traitement en temps réel naît de la dégradation des conditions dans lesquelles les magistrats des services de permanence exercent ce travail marqué du sceau de l'urgence permanente. Ainsi confrontés, de jour comme de nuit, à de lourdes contraintes, ils expriment le sentiment d'une submersion par les appels téléphoniques, qu'ils traitent à raison d'une centaine par jour, et font part de leur impression de subir plutôt que de contrôler l'activité des services d'enquête et d'être davantage des « gestionnaires de flux » que des magistrats à part entière. Il en résulte une certaine « dévalorisation » de la fonction qu'ils exercent – qui contribue manifestement à la moindre attractivité des fonctions au parquet, par comparaison avec l'exercice de certaines fonctions au siège.

La Commission considère qu'il n'y a pas de fatalité à ce que le traitement en temps réel présente un tel visage. Les échanges qui ont eu lieu en son sein montrent en effet qu'au-delà de la réduction du nombre d'appels téléphoniques qui devrait découler de la contraventionnalisation de certains contentieux (cf. proposition n° 29), des pistes de rationalisation et d'amélioration existent.

Il semble d'abord indispensable que les procureurs de la République définissent une doctrine d'emploi du traitement en temps réel, qui devrait en principe être réservé à tout ce qui relève de la véritable urgence judiciaire : mesures de gardes à vue en cours, information du parquet sur la commission d'une infraction flagrante d'une certaine gravité, etc. La direction des affaires criminelles et des grâces pourrait, en lien avec la conférence nationale des procureurs de la République, réfléchir à une liste de critères.

La Commission estime ensuite qu'à titre expérimental, il serait utile de confier aux seuls officiers de police judiciaire le soin de rendre compte d'une enquête à la permanence du parquet, pour éviter certains appels prématurés, lorsque les investigations ne sont pas complètes, et pour contribuer à réduire le nombre d'interlocuteurs des magistrats.

Il paraît également nécessaire, au moins pour les appels reçus en journée, de confier à un assistant du ministère public, emploi dont la Commission propose la création (cf. proposition n° 13), le soin d'opérer un premier filtre des appels et de traiter les affaires simples qui ne nécessitent pas l'intervention du magistrat, par exemple en donnant instruction à un officier de police judiciaire de remettre une convocation en justice à un mis en cause, conformément au schéma d'orientation des procédures (cf. proposition n° 24). Dans un certain nombre de cas, il serait en effet souhaitable, et symbolique, que le magistrat ne soit pas directement accessible.

Au-delà des missions confiées aux assistants du ministère public, la Commission insiste sur l'importance d'apporter aux équipes de permanence une aide matérielle spécifique. Ce besoin est particulièrement aigu les samedis et dimanches dans les parquets des juridictions des groupes 2, 3 et 4¹⁹⁸. De nombreux magistrats se retrouvent en effet à devoir assurer, seuls, un ensemble de tâches, y compris matérielles, qui devraient pouvoir être déléguées.

Outre la modernisation de l'équipement téléphonique des parquets (cf. proposition n° 14), la Commission estime que le développement des outils informatiques est de nature à rendre plus qualitatif le contrôle des enquêtes à distance. Le recours aux mails en substitution d'appels téléphoniques peut s'avérer utile pour traiter les demandes non urgentes (demandes de réquisitions ou d'autorisation d'extension de compétence par exemple) et certains comptes rendus d'enquêtes simples, sous réserve de la normalisation des fiches de compte rendu. Plus encore, la création d'interfaces entre les logiciels de rédaction des procédures de la police et de la gendarmerie (LRPPN et LRPGN¹⁹⁹) et l'application Cassiopée pourrait offrir aux magistrats la possibilité, en cas de doute sur la suite à donner à une affaire, de prendre connaissance des pièces de la procédure, notamment du procès-verbal de constatations et de certains procès-verbaux d'audition. De même, l'accès à Cassiopée, la consultation du fichier de traitement des antécédents judiciaires de la police et de la gendarmerie (TAJ) et celle du casier judiciaire national devraient pouvoir se faire à partir d'un poste unique.

Enfin, l'identification au sein du parquet de la fonction de suivi des enquêtes longues ou qui n'ont pu aboutir dans le temps d'une mesure de garde à vue (cf. proposition n° 52) serait de nature à éviter le retour à la permanence de ces mêmes affaires.

La Commission est donc convaincue qu'il est possible d'organiser différemment les services de traitement en temps réel en s'appuyant sur une véritable doctrine d'emploi, qu'il y aurait lieu de communiquer aux services de police et de gendarmerie, en recherchant une plus grande implication des officiers de police judiciaire dans le suivi des enquêtes, en épaulant davantage les magistrats et, enfin, en développant les outils techniques d'aide à la décision.

● Proposition n° 51 : Impliquer davantage le commandement des services de police et unités de gendarmerie non spécialisés dans le suivi des enquêtes

La Commission souligne que ses membres ont fait le constat unanime d'une insuffisante implication des responsables des services de police non spécialisés, notamment des commissariats de sécurité publique, dans le suivi des enquêtes judiciaires. Bien que plus ponctuellement, le même constat a été fait en ce qui concerne la chaîne de commandement de certaines brigades territoriales ou communautés de brigades de gendarmerie²⁰⁰.

198- A la suite à la réforme de la carte judiciaire, et dans un souci d'harmonisation des différents systèmes de référence au sein des directions du ministère de la justice, un groupe de réflexion a entrepris, en 2012, de classer les juridictions en groupes homogènes. Ces travaux ont abouti à la constitution de quatre groupes, selon la taille des juridictions, en fonction des indicateurs suivants : nombre d'affaires pénales poursuivables, activité du tribunal correctionnel, population pénale (écrouée, détenue ou non), affaires civiles nouvelles, décisions civiles au fond, population du ressort. Le groupe 1 compte les douze plus gros tribunaux de grande instance (parmi lesquels Paris, Lyon, Marseille ainsi que les tribunaux de la petite couronne parisienne). Le groupe 2 en compte trente, le groupe 3 quarante-et-un et le groupe 4 soixante-dix-sept.

199- Le LRPPN et le LRPGN sont respectivement les logiciels de rédaction des procédures de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Leur création a été autorisée par les décrets n° 2011-110 et n° 2011-111 du 27 janvier 2011.

200- Les mêmes doléances n'ont pas été exprimées en ce qui concerne les services et unités spécialisés.

Plusieurs représentants du ministère de l'intérieur ont confirmé ces constats lors de leur audition par la Commission, en attestant notamment d'un déficit patent d'encadrement des fonctionnaires de police affectés à des missions de police judiciaire au sein d'unités mixtes.

La Commission observe encore que les rapports de politique pénale établis par la direction des affaires criminelles et des grâces font état, chroniquement, d'un net désinvestissement du champ judiciaire par les officiers et commissaires de police.

La principale raison avancée pour expliquer cette évolution, en ce qui concerne la police nationale, tient à la réduction du nombre des officiers et des commissaires, mais aussi à une modification de leur positionnement.

La Commission relève ainsi que le nombre des hauts fonctionnaires, commissaires et officiers de la police nationale est passé, entre 2005 et 2011, de 15 231 « équivalents temps plein employés » (ETPE) à 11 809 ETPE, soit une diminution de près de 25 %. Au cours de la même période, le nombre de commissaires proprement dits (commissaires et commissaires divisionnaires, hors inspecteurs généraux) est passé de 1 760 à 1 609 ETPE, soit une baisse supérieure à 8 %²⁰¹.

Cette évolution a clairement répondu aux objectifs fixés dans le protocole d'accord sur la réforme des corps et carrières de la police nationale du 17 juin 2004, qui avait retenu le principe selon lequel les membres du « *corps de conception et de direction de la police nationale* »²⁰², c'est-à-dire les commissaires de police, devaient se concentrer sur des « *missions d'élaboration et de mise en œuvre des doctrines d'emploi et de direction générale et opérationnelle des services* », « *participer à la conception et à la réalisation des programmes et projets relatifs à la lutte contre la délinquance* » et « *développer [leur] compétence managériale en vue d'une gestion par objectifs afin d'optimiser les résultats en fonction des moyens attribués* ».

Parallèlement, le commandement dans le domaine opérationnel était dévolu au « *corps de commandement de la police nationale* », qui correspond aux grades de lieutenant, capitaine et commandant de police²⁰³.

La réduction du nombre de commissaires de police et leur recentrage autour de fonctions d'administration générale des services, à l'exception d'une minorité de commissaires affectés dans les services de police judiciaire spécialisés, s'est ainsi traduite par un désengagement des missions de police judiciaire, qui a également touché, bien que dans une moindre mesure, le corps de commandement, dont les effectifs ont été réduits.

Par un effet de vases communicants, les enquêteurs ont trouvé auprès des magistrats du parquet une disponibilité et une écoute qu'ils n'obtenaient plus de leurs responsables hiérarchiques, officiers de police ou commissaires. Les parquets ont été, de ce point de vue, pris au piège d'une permanence accessible – par construction – à toute heure du jour et de la nuit, sous réserve d'un temps d'attente plus ou moins long.

201- Cf. le rapport public thématique de la Cour des comptes, *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, mars 2013.

202- Cf. le décret n° 2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale.

203- Cf. Décret n° 2005-716 du 29 juin 2005 portant statut particulier du corps de commandement de la police nationale.

La nécessaire disponibilité structurelle du parquet ne saurait toutefois avoir pour contrepartie des sollicitations abusives. Le substitut, le vice-procureur ou le procureur adjoint de permanence n'a pas nécessairement vocation à être le premier et unique interlocuteur de l'enquêteur, lorsque celui-ci se trouve confronté à une difficulté quelconque, en dehors bien sûr des cas où une disposition du code de procédure pénale exige que le procureur soit informé, autorise une mesure ou en assure le contrôle.

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, il a été relevé que la sensibilisation parfois insuffisante de certains officiers ou gradés supérieurs aux missions judiciaires pouvait être mise en relation avec la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)²⁰⁴, qui s'est traduit par la transformation d'emplois de sous-officiers en emplois d'officiers et d'emplois de gendarmes en emplois de gradés.

Parce que le contrôle de l'enquête ne peut reposer sur le seul parquet, la Commission recommande donc que les officiers et commissaires de police ainsi que les officiers et gradés supérieurs de la gendarmerie s'impliquent résolument dans le suivi des dossiers judiciaires confiés aux services et unités dont ils ont pour mission d'assurer le commandement organique mais aussi opérationnel. Elle estime, à cet égard, qu'il appartient aux procureurs de la République, dans le cadre du dialogue qu'ils nouent avec les responsables des services de police et unités de gendarmerie de leur ressort, de leur exprimer clairement leurs attentes dans ce domaine.

—● Proposition n° 52 : Rendre plus lisible la fonction de suivi des enquêtes dans l'organisation interne des parquets

Plusieurs représentants de la police et de la gendarmerie auditionnés par la Commission ainsi que des magistrats instructeurs ont exprimé le besoin de disposer, pour le suivi des enquêtes préliminaires et des informations judiciaires, d'interlocuteurs nettement identifiés au sein du parquet.

Si différents parquets ont déjà mis en place des « bureaux des enquêtes », il semble toutefois que ces attentes, qui sont au demeurant en lien direct avec la consolidation du rôle du parquet dans le contrôle des enquêtes, que la Commission juge particulièrement nécessaire (cf. proposition n° 38), doivent être entendues.

Elles devraient se traduire, lorsque cela est nécessaire, par une évolution de l'organisation interne du ministère public destinée à rendre plus lisible la fonction de suivi des enquêtes qui n'ont pu faire l'objet d'une orientation dans le cadre du traitement en temps réel, des enquêtes préliminaires ainsi que des dossiers d'instruction. Il serait ainsi utile d'identifier clairement, dans l'organigramme du parquet transmis aux magistrats instructeurs et aux enquêteurs, un service dédié à cette fonction ou des magistrats spécialement chargés d'assurer le suivi de ces affaires. Cette organisation pourrait être déclinée par zone géographique ou par matière. Il serait en outre justifié d'isoler, dans l'agenda des magistrats concernés, des plages de temps récurrentes, réservées aux relations avec les services d'enquête (appels, réunions avec les enquêteurs, etc.).

Une telle organisation est de toute évidence d'autant plus nécessaire que la taille de la juridiction est importante. A cet égard, la création de parquets départementaux (cf. proposition n° 7) justifiera sans doute qu'elle soit généralisée.

204- Plan adopté en 2005 par le ministre de la défense.

Cette évolution suppose toutefois une modernisation des outils de pilotage. Permettre aux parquets de retrouver une plus grande maîtrise des affaires qu'ils traitent implique clairement de moderniser la gestion des procédures, en donnant aux magistrats une plus grande visibilité sur le stock et la nature des affaires en cours. Par ailleurs, pour les enquêtes les plus complexes, la numérisation d'un « fond de dossier » doit être regardée comme une technique particulièrement utile pour mettre les magistrats en mesure d'exercer pleinement leur mission de contrôle et d'orientation des enquêtes.

La Commission relève enfin que l'organisation qu'elle appelle de ses vœux aurait vocation à figurer dans les référentiels d'organisation des parquets dont elle propose la création (cf. proposition n° 58).

8-

Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale

Définis comme des dépenses de procédure, restant à la charge de l'Etat, engagées au cours d'une procédure pénale et résultant d'une décision de l'autorité judiciaire ou d'une personne agissant sous son contrôle²⁰⁵, les frais de justice pénale ont représenté, en 2012, un montant de 325 millions d'euros²⁰⁶, étant observé que, chaque année, un montant substantiel, de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros, est reporté sur l'exercice budgétaire suivant, en raison du dépassement des dépenses engagées par rapport à l'enveloppe allouée au début de l'année.

Comptablement, les frais de justice pénale et les frais assimilés, qui obéissent le plus souvent à un tarif fixé par voie réglementaire²⁰⁷, sont rattachés au programme budgétaire 166 « justice judiciaire » du budget du ministère de la justice.

Si le payeur est unique, les prescripteurs sont multiples. Les frais de justice pénale sont en effet engagés par les officiers de police judiciaire, les magistrats du parquet, les juges d'instruction, d'autres juges spécialisés (juge d'application des peines, juge des enfants) et les juridictions de jugement. Selon les informations communiquées à la Commission par la direction des services judiciaires, les frais engagés par les officiers de police judiciaire représentent plus de la moitié des dépenses. Mais différents cas doivent être distingués. Certaines dépenses sont engagées par les officiers de police judiciaire de leur propre initiative : c'est le cas, en flagrance, en application de l'article 60 du code de procédure pénale. D'autres le sont sur autorisation du parquet, au cours d'une enquête préliminaire, en application de l'article 77-1 du code de procédure pénale. D'autres dépenses, enfin, sont engagées sur autorisation des juges d'instruction.

La Commission observe que l'engagement de dépenses résulte, dans de nombreux cas, du strict respect de dispositions légales, par exemple lorsque la loi impose à un officier de police judiciaire de faire procéder à l'examen médical d'une personne gardée à vue. Dans ces hypothèses, il n'existe aucune possibilité d'éviter la dépense. Dans d'autres circonstances, les frais de justice résultent de choix ou de stratégies d'enquête, qui laissent une plus grande place à des considérations d'opportunité ou de politique pénale. Il appartient alors au magistrat ou à l'officier de police judiciaire prescripteur de s'interroger sur le rapport coût/avantage espéré de l'acte d'enquête considéré.

La Commission relève ensuite que le progrès des techniques, notamment en matière de police scientifique, s'est assez logiquement traduit par une augmentation du coût des actes d'enquête. Pour autant, le tarif réglementaire de certains actes ne permet pas toujours de rémunérer à sa juste valeur la mission effectuée pour le compte de l'autorité judiciaire. Tel est notamment le cas du tarif applicable à certaines expertises médicales.

La Commission doute, par ailleurs, que le législateur, par les lois pénales qu'il adopte, et le Gouvernement, par la politique pénale qu'il détermine, prenne suffisamment en compte la dimension financière de l'action publique.

La Commission observe en outre que certaines affaires hors normes (catastrophe aérienne, accident de mer, affaire criminelle de grande ampleur...) peuvent amputer, dans des proportions parfois très importantes, le budget consacré aux frais de justice, sans que de tels besoins, qui sont pourtant récurrents, soient véritablement pris en compte.

205- Cf. les articles R. 91 et suivants du code de procédure pénale.

206- Par comparaison, les frais de justice civile s'établissaient, au cours de la même année, à 63 millions d'euros.

207- Articles A 43-4 et suivants. Le tarif est ainsi de 46 euros pour l'examen médical d'un gardé à vue lors d'une prolongation, 25 euros par page de traduction écrite, etc.

8 - Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale

Enfin, la Commission relève que magistrats et enquêteurs se voient confrontés à une injonction paradoxale puisqu'il leur est demandé, d'un côté, d'obtenir des résultats mesurables dans la lutte contre un certain nombre de phénomènes criminels, ce qui implique le recours aux nouveaux moyens de preuve technique et scientifique et, de l'autre, de garder sous contrôle les frais d'enquête et donc, dans un certain nombre de cas, de se priver des moyens d'élucider une affaire.

Si les marges de manœuvre peuvent donc sembler étroites, la Commission considère toutefois que les voies d'un meilleur contrôle de l'engagement des frais de justice doivent être explorées, car la poursuite de l'augmentation non maîtrisée de ces frais aurait pour effet de réduire d'autant les marges de manœuvre budgétaires et les autres dépenses de fonctionnement.

Outre l'adoption de mesures de rationalisation prises au niveau central, à l'image de la négociation de marchés nationaux en matière d'analyse de traces ou la création de la plateforme nationale d'interceptions judiciaires, que la direction des services judiciaires privilégie d'ores et déjà, la Commission considère qu'il y aurait lieu que le garde des sceaux attache une attention particulière à l'impact sur les frais de justice des priorités qu'il fixe dans le cadre de la politique pénale (cf. proposition n° 53).

La Commission a par ailleurs réfléchi, en ce qui concerne les prescripteurs, à des mesures qui soient de nature à permettre une plus grande maîtrise des frais de justice (cf. propositions n°s 54 à 56).

● Proposition n° 53 : Faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre

Comme toutes les autres politiques publiques, la politique pénale a un coût : les priorités fixées par le garde des sceaux impliquent, sur le terrain, le recours à des actes d'enquête, notamment en matière de police scientifique, qui peuvent être coûteux.

La Commission recommande donc que l'évaluation de l'impact en termes de frais de justice pénale supplémentaires soit, autant que possible, prise en compte, non seulement en amont de l'adoption d'une législation pénale nouvelle, par le biais des études d'impact obligatoires, mais aussi lors de la définition des priorités de politique pénale au niveau ministériel.

En pratique, cette mesure pourrait prendre la forme d'une consultation systématique de la direction des services judiciaires par la direction des affaires criminelles et des grâces sur tout projet de circulaire de politique pénale.

La proposition que formule la Commission va au demeurant dans le même sens que la recommandation de créer un Conseil national de la politique pénale (cf. proposition n° 17), qui pourrait attirer l'attention du garde des sceaux sur l'impact financier de la mise en œuvre de la politique pénale.

Cette proposition est également cohérente avec la proposition tendant à accroître les capacités d'évaluation de la politique pénale par le ministère de la justice (cf. proposition n° 21). En effet, dans une situation de moyens budgétaires contraints, l'appréciation de la légitimité des objectifs fixés par le garde des sceaux dans le cadre de sa politique pénale doit prendre en considération le coût, en termes de frais de justice, des moyens à mettre en œuvre pour pouvoir atteindre ces objectifs.

Enfin la Commission considère qu'il serait utile, et dans une certaine mesure pédagogique, que le garde des sceaux assume, en toute transparence, que les choix de politique pénale traduisent des arbitrages liés à un budget contraint.

- **Proposition n° 54 : Sensibiliser tous les acteurs de la procédure au coût des actes d'enquête**
- **Proposition n° 55 : Contrôler l'engagement de dépenses en dehors des marchés négociés par l'administration centrale**

La plupart des magistrats du parquet sont sensibilisés à la question du coût des enquêtes. Il en va de même des officiers de police judiciaire.

La Commission juge néanmoins qu'une meilleure information sur le coût des actes d'enquête reste pertinente et doit être régulièrement renouvelée, notamment à destination des magistrats nouvellement affectés au parquet ou à l'instruction, à l'occasion de leur préaffectation, de leur arrivée en juridiction ou lors de leur stage de changement de fonctions.

L'accent devrait notamment être mis sur l'importance de recourir, dans toute la mesure du possible, aux prestataires désignés dans le cadre de la conclusion de marchés publics nationaux négociés par la direction des services judiciaires, dont le nombre a augmenté au cours des dernières années. En effet, le recours à un prestataire hors marché est financièrement pénalisant, car il induit un double paiement, le ministère de la justice étant tenu d'honorer la rémunération au forfait du prestataire choisi à l'issue de la procédure de passation du marché public, ainsi que la rémunération du prestataire extérieur choisi hors marché.

S'il n'est pas douteux que les marges de manœuvre les plus importantes sont au niveau central, via la négociation de marchés, il convient donc d'être attentif au respect de ces marchés par les magistrats et les officiers de police judiciaire.

La Commission considère qu'il pourrait appartenir aux procureurs généraux de veiller avec une attention particulière au respect de ces règles en sollicitant, en tant que de besoin, des explications sur le recours à des prestataires hors marché, qui peut se justifier dans certaines hypothèses.

La Commission a également réfléchi à la possibilité de faire apparaître plus clairement, dans le corps des procédures pénales, le coût cumulé des différents actes d'enquête, cette indication étant de nature à provoquer, chez les magistrats et les enquêteurs, une réflexion sur la pertinence des dépenses engagées au regard de l'objectif poursuivi. Elle a jugé cette idée intéressante et recommande qu'une étude de faisabilité d'un tel dispositif soit faite par la direction des affaires criminelles et des grâces, en lien avec la direction des services judiciaires et le ministère de l'intérieur.

- **Proposition n° 56 : Améliorer la traçabilité des frais de justice pénale**

La Commission constate enfin que, si la direction des services judiciaires est en mesure, via l'application Chorus, d'obtenir la traçabilité complète des frais de justice (y compris ceux faisant l'objet du circuit dit simplifié, qui concernent les mémoires de frais adressés directement à l'administration centrale) depuis leur prescripteur, magistrat ou officier de police judiciaire, nominativement identifié, les chefs de cour – premiers présidents et procureurs généraux – n'ont pas accès à ces informations en temps réel, les informations ne leur étant communiquées qu'*a posteriori* par la direction des services judiciaires.

8 - Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale

La Commission juge cette situation insatisfaisante en ce qu'elle prive les chefs de cour, et plus particulièrement le procureur général, de la possibilité d'intervenir aussi rapidement qu'ils le pourraient pour mettre fin à des dérives ponctuelles constatées dans l'engagement de dépenses par un officier de police judiciaire ou un magistrat.

En lien avec la proposition précédente, elle recommande donc un développement de l'outil informatique en vue de permettre aux chefs de cour, mais aussi aux chefs de juridiction pour leur arrondissement judiciaire, de disposer d'un moyen de pilotage plus fin, pour suivre en temps réel, en détail, les engagements de frais de justice par chaque magistrat ou officier de police judiciaire dans leur ressort.

La Commission juge indispensable qu'une démarche tendant à une véritable professionnalisation de l'organisation et du pilotage des parquets soit engagée.

Elle a en effet constaté que nombre de juridictions fonctionnaient selon un mode parfois qualifié d'« artisanal », caractérisé notamment par une modélisation insuffisante de l'organisation, une certaine dispersion des pratiques et une pérennité insuffisante des structures.

Des marges de progression sont donc possibles.

C'est pourquoi la Commission recommande que soient élaborés des référentiels d'organisation adaptés à la taille de chaque parquet, que des organigrammes élargis soient établis et diffusés en dehors de la juridiction, enfin que des outils de pilotage qualitatifs prenant en compte l'ensemble des activités du ministère public soient définis (propositions nos 58, 59, 62 et 63).

Mais, convaincue que le bon fonctionnement d'une équipe ne repose pas exclusivement sur l'organisation, fût-elle la meilleure, mais dépend d'abord des hommes et femmes qui la composent, la Commission a également recherché les moyens d'une meilleure adéquation entre les postes à pourvoir dans un parquet et les magistrats qui y sont nommés, en permettant au procureur de la République d'éclairer l'autorité de nomination lorsqu'est choisi le magistrat appelé à être son plus proche collaborateur (cf. propositions nos 60 et 61).

Elle s'est également attachée à rendre plus lisible le positionnement des substituts et des vice-procureurs dans l'organisation interne du parquet (cf. proposition n° 57).

—● Proposition n° 57 : Clarifier le positionnement du substitut du procureur dans l'organisation du parquet

La Commission, qui n'ignore pas que ce sont les substituts du procureur et les vice-procureurs qui prennent, en pratique, l'immense majorité des décisions qui incombent au ministère public, a observé que le besoin était régulièrement exprimé d'une clarification de leur positionnement au sein du parquet, question dont elle a pu mesurer la particulière sensibilité.

Si la révision constitutionnelle qu'elle appelle de ses vœux (cf. propositions nos 1 à 6) contribuerait sans doute à lever une partie des craintes exprimées sur ce sujet, en garantissant l'indépendance des chefs de parquet à l'égard du pouvoir exécutif, il n'en demeure pas moins utile de proposer une telle clarification, qui impose d'abord de rappeler les textes et les principes pertinents.

L'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dispose que « [l]es magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre ».

L'article 6 de cette ordonnance prévoit que tout magistrat, avant d'entrer en fonctions, prête serment en ces termes : « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ».

9 - Moderniser l'organisation et le pilotage des parquets

Enfin, le dernier alinéa de l'article 43 du même texte indique que la faute disciplinaire s'apprécie, pour un magistrat du parquet, « *compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique* ».

Le recueil des obligations déontologiques des magistrats élaboré et rendu public par le Conseil supérieur de la magistrature²⁰⁸ retient par ailleurs, au point C27, que le « *magistrat a un devoir de loyauté à l'égard des chefs de juridiction et de ses collègues (...)* ». En ce qui concerne plus particulièrement le magistrat du parquet, il est précisé, au point C32, qu'il « *met sa hiérarchie en mesure d'exercer ses compétences, en l'informant loyalement sur l'existence et l'évolution des enquêtes* ».

Les articles L. 212-16 du code de l'organisation judiciaire et 39 du code de procédure pénale prévoient que le procureur de la République représente « *en personne ou par ses substituts* » le ministère public près le tribunal de grande instance. On trouve une disposition équivalente à l'article 398-3 du code de procédure pénale en ce qui concerne le tribunal correctionnel. L'article D. 2 de ce code précise que le procureur de la République et ses substituts ont seuls qualité pour diriger l'activité des officiers et agents de police judiciaire.

L'article R. 212-12 du code de l'organisation judiciaire dispose enfin : « *Le procureur de la République répartit les substituts entre les chambres du tribunal et les divers services du parquet. / Il peut modifier à tout moment cette répartition. / Il peut exercer lui-même les fonctions qu'il a spécialement déléguées à ses substituts* ».

Clairement, le ministère public obéit, ainsi qu'il résulte des dispositions mentionnées ci-dessus, aux principes de subordination hiérarchique et d'indivisibilité. C'est d'ailleurs en considération de ce dernier principe que la Cour de cassation juge que le substitut « *puise dans sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoirs, le droit d'accomplir tous les actes rentrant dans l'exercice de l'action publique* »²⁰⁹.

Personnellement responsable de la conduite de l'action publique, le procureur de la République a besoin, pour exercer efficacement ses fonctions, d'être informé loyalement par les magistrats de son parquet, qui agissent en son nom, des faits marquants dont ils ont été avisés, des difficultés qu'ils ont rencontrées ou de certaines décisions qu'ils ont été amenés à prendre.

Pour autant, il ne saurait être question de dénier aux membres du parquet leur qualité de magistrats qui, s'ils ont le devoir d'inscrire leur action dans le cadre d'une politique d'action publique ou d'un schéma d'orientation des procédures et d'en rendre compte, sont dotés d'une liberté d'appréciation significative dans la prise de décision.

Le fonctionnement interne du parquet repose ainsi sur un ensemble de droits et devoirs réciproques : devoir de loyauté des substituts envers leur procureur ; devoir de protection du procureur à l'égard de ses substituts.

Plus essentiellement, la Commission tient à souligner le prix particulier qu'elle attache au fonctionnement collectif du parquet, qui doit demeurer cet espace de collégialité et de dialogue, de respect mutuel pour les fonctions exercées par chacun, qui fait sa force et sa richesse.

208- Recueil élaboré en application de l'article 20 de la loi organique n° 91-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

209- Cass. crim., 3 juil. 1990, n° 90-82.418, Bull. crim. 1990, n° 275 p. 697.

L'enjeu est ainsi de trouver, dans le cadre d'une relation de confiance, les réglages pertinents pour s'assurer de la capacité du ministère public à conjuguer le principe de la responsabilité personnelle dans la conduite de l'action publique propre à chaque chef de parquet avec le travail nécessairement collectif de son équipe, compte tenu la liberté d'appréciation relative mais réelle dont jouit chacun de ses membres.

● Proposition n° 58 : Elaborer et diffuser des référentiels d'organisation adaptés à la taille des juridictions

La Commission a constaté que l'organisation des parquets diffère souvent d'une juridiction à l'autre, y compris au sein d'un même groupe de juridictions. De fait, si l'organisation du siège est peu ou prou dictée par les règles du code de l'organisation judiciaire, tel n'est pas le cas du parquet, eu égard au principe de l'unité du ministère public.

Les auditions de personnalités qualifiées réalisées par la Commission ont fait apparaître que certains interlocuteurs du ministère public, notamment les préfets et les services d'enquête, mais aussi les avocats, déplorent cette hétérogénéité, qui se retrouve y compris dans l'intitulé des sections du parquet et rend peu lisible l'action du ministère public.

Aussi la Commission recommande-t-elle que la direction des affaires criminelles et des grâces et des grâces, avec l'appui de la direction des services judiciaires, identifie, sur la base d'une étude systématique de l'organisation actuelle des parquets, les modes d'organisation les plus performants et, à partir de cette étude, élabore, pour chacun des quatre groupes de juridiction, des référentiels d'organisation, incluant des propositions de dénominations de services ou de fonctions uniformisées.

Pour la Commission, il ne s'agit nullement de remettre en cause le pouvoir de chaque procureur de la République d'organiser son parquet de la manière qu'il juge la plus adaptée. Mais ces modèles pourraient leur apporter une aide précieuse et d'autant plus utile que les propositions de la Commission tendant à une réforme de l'organisation territoriale des juridictions (cf. proposition n° 7) et à la création de la fonction d'assistants du ministère public (cf. proposition n° 13) seraient mises en œuvre.

● Proposition n° 59 : Constituer et diffuser des organigrammes élargis

D'ores et déjà, le parquet bénéficie de l'assistance d'un certain nombre de collaborateurs non-magistrats : délégués du procureur, médiateurs, assistants spécialisés, sans compter les officiers du ministère public. Demain, la création des assistants du ministère public (cf. proposition n° 13) devrait contribuer à étoffer les équipes du parquet.

La Commission juge qu'il serait utile de donner une plus grande lisibilité à l'action du ministère public à travers la constitution d'organigrammes élargis mentionnant l'ensemble de ces collaborateurs. Les officiers de liaison de la police et de la gendarmerie, dont la Commission propose le détachement à titre expérimental (cf. proposition n° 40), devraient également y figurer.

En outre, l'évolution de l'organisation territoriale des juridictions (cf. proposition n° 7) rendra d'autant plus nécessaire la constitution par le procureur de la République d'un organigramme détaillé qui devrait pouvoir être diffusé aux magistrats du siège de la juridiction, au barreau, aux services de police et de gendarmerie ainsi qu'aux partenaires de l'institution judiciaire. Plus largement, la Commission recommande que les organigrammes de chaque parquet puissent être consultés sur le site Intranet du ministère de la justice.

—● Proposition n° 60 : Diffuser des fiches de poste pour les fonctions « à profil »

Ainsi qu'il déjà été relevé, alors que le président d'une juridiction est contraint dans l'organisation du siège par le code de l'organisation judiciaire, le procureur de la République jouit d'une plus grande liberté dans l'organisation de son parquet. Ceci a pour conséquence que deux postes de substitut du procureur, de vice-procureur ou de procureur adjoint sont, sous un même intitulé, susceptibles de recourir des réalités professionnelles extrêmement variées et de solliciter des compétences différentes.

La pratique de la diffusion de profils de postes a commencé à se développer et concerne aujourd'hui les postes offerts à la sortie de l'École nationale de la magistrature, les postes outre-mer et les postes en détachement. Elle pourrait être plus largement utilisée.

La Commission recommande donc que soit établie par le procureur de la République, et diffusée à l'ensemble des magistrats par la direction des services judiciaires, une fiche de poste pour certains postes de son parquet, lorsqu'ils sont vacants ou susceptibles de le devenir. Cette diffusion devrait être réservée aux fonctions d'encadrement (procureur adjoint, premier vice-procureur) ou de gestion (secrétaire général), ainsi qu'aux fonctions spécialisées du second ou du premier grade (substitut dans une juridiction interrégionale spécialisée, vice-procureur chef de section, etc.)

Cette mesure permettrait à la direction des services judiciaires de s'assurer que le candidat dont elle entend proposer la nomination présente les aptitudes requises au regard du profil du poste à pourvoir, et au Conseil supérieur de la magistrature de procéder à la même vérification lorsqu'il donne son avis sur cette proposition. Elle permettrait ainsi, dans l'intérêt du service, une meilleure adéquation entre le poste et le magistrat qui y est nommé.

Cette mesure serait également une amélioration marquée pour l'ensemble des magistrats. Elle assurerait en effet que les magistrats se portent candidats à un poste « à profil » en toute connaissance de cause.

—● Proposition n° 61 : Permettre une consultation des chefs de parquets et parquets généraux sur les projets de nomination de leurs plus proches collaborateurs

Dans le même sens que la proposition précédente, la Commission recommande que les procureurs de la République et les procureurs généraux soient consultés sur les projets de nomination de leur plus proches collaborateurs – procureurs adjoints, premiers vice-procureurs dans les parquets, avocats généraux dans les parquets généraux.

Sans exclure qu'elle puisse être étendue *mutatis mutandis* à la nomination de magistrats du siège, cette proposition répond à un besoin spécifique des parquets et parquets généraux, compte tenu du principe de l'unité et de l'indivisibilité du ministère public, qui induit un mode de fonctionnement « en équipe ». La Commission juge logique et souhaitable que les procureurs de la République et les procureurs généraux puissent, sinon choisir – ce à quoi le statut de la magistrature s'oppose absolument –, du moins être consultés sur la nomination des magistrats qui, au sein de l'équipe qu'ils animent, seront leurs plus proches collaborateurs et avec lesquels il serait souhaitable, pour un bon fonctionnement de l'institution, qu'ils puissent travailler en toute confiance.

S'agissant de nominations sur proposition de la Chancellerie, l'avis du procureur de la République ou du procureur général devrait ainsi être sollicité par la direction des services judiciaires avant l'établissement et la diffusion des propositions de nomination de magistrats (« transparences »).

La Commission ne méconnaît pas les objections que peut soulever sa proposition. Celle-ci ne risquerait-elle pas de favoriser des nominations en fonction des liens d'amitié qui ont pu se tisser entre collègues au hasard des carrières ? N'irait-elle pas à l'encontre du droit égal de tous les magistrats d'accéder à toutes les fonctions, sous réserve de l'appréciation de leur aptitude à les occuper par le Conseil supérieur de la magistrature ?

Mais, d'une part, de telles pratiques sont déjà largement répandues dans les autres administrations, où leur légitimité n'est pas mise en cause. C'est ainsi que le préfet est consulté préalablement à toute proposition de nomination, affectation ou mutation d'un sous-préfet dans le département²¹⁰. Au demeurant, il y aurait une contradiction à solliciter l'avis du procureur général sur un projet de nomination d'un chef de service de police judiciaire dans le ressort de la cour d'appel, ainsi que l'a recommandé la Commission dans sa proposition n° 41, mais pas sur une proposition de nomination d'un avocat général qui, au sein du parquet général, sera son plus proche collaborateur.

D'autre part, il ne s'agirait que d'un avis simple, qui ne lierait ni la direction des services judiciaires ni *a fortiori* le Conseil supérieur de la magistrature.

- **Proposition n° 62 : Poursuivre le processus de modernisation de l'outil statistique**
- **Proposition n° 63 : Développer, en lien avec les utilisateurs, des indicateurs d'activité reflétant l'ensemble de l'activité du ministère public**

Il a déjà été souligné l'insuffisante évaluation des choix de politique pénale, compte tenu de l'absence d'outils facilement exploitables permettant au ministère public d'analyser si les choix opérés en privilégiant tel ou tel type de réponse pénale ont permis, ou non, d'avoir un impact mesurable sur un type de délinquance donné.

Des progrès sensibles ont été accomplis ces dernières années en ce qui concerne l'activité pénale des juridictions, avec le développement d'un certain nombre d'outils informatiques. L'application Cassiopée²¹¹ permet de suivre chacune des affaires enregistrées localement et de retrouver sur une base de données nationale tous les précédents des individus mis en cause.

D'autres applications fournissent des données sur des aspects plus ponctuels de l'activité juridictionnelle : Appi²¹² en ce qui concerne l'exécution des peines, Genesis²¹³ en ce qui concerne le suivi des personnes écrouées, Game2010 pour la gestion administrative des mesures éducatives, etc.

210- Conformément à l'article 30, II, 1°, du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 précité.

211- Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Oriente Procédure pénale Et Enfants.

212- Application des Peines-Probation-Insertion.

213- GEstion Nationale des personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité.

9 - Moderniser l'organisation et le pilotage des parquets

Force est toutefois de constater que l'ensemble de ces logiciels fonctionnent de façon cloisonnée et ne permettent pas d'obtenir une vue complète des procédures pénales, depuis leur enregistrement jusqu'à l'exécution de la peine. Dès lors, les actuels indicateurs de performance ne donnent qu'une vision segmentée de l'activité pénale, alors qu'il conviendrait de disposer de critères transversaux afin d'apprécier, par exemple, le délai qui sépare la décision de poursuite de l'exécution de la peine.

En outre, l'infocentre Cassiopée, dont les concepteurs avaient mis en avant l'aptitude à fournir des indicateurs statistiques fiables et précis sur l'activité de chaque juridiction, n'a pas tenu toutes ses promesses. L'ensemble des personnes entendues ainsi que plusieurs membres de la Commission ont souligné l'absence d'indicateurs de pilotage qualitatif : les indicateurs de performance actuellement utilisés fournissent des informations utiles sur les aspects quantitatifs de l'activité des parquets, mais pas sur l'efficacité de leur action, faute d'avoir été conçus pour cela.

Après avoir notamment entendu le sous-directeur de la statistique et des études au secrétariat général du ministère de la justice, la Commission constate que le projet dénommé « système d'information décisionnel » (SID) pourrait prochainement combler ces lacunes. Cet outil, qui doit être progressivement mis en œuvre à compter d'avril 2014 et sera accessible depuis les juridictions par le biais de l'infocentre Pharos²¹⁴, a vocation, à terme, à remplacer tous les infocentres des principales applications du ministère de la justice (Cassiopée, Appi, etc.)²¹⁵. Il devrait permettre d'obtenir une vision intégrée de la chaîne pénale, de donner une vue à la fois transversale et longitudinale des données et de fournir des études par infraction, sous-population, lieu de commission des faits ou autres critères.

La Commission juge donc utile que le ministère de la justice persévère dans la voie du développement de cet outil, sous réserve que soient élaborés, en lien avec les chefs de parquets et parquets généraux, de nouveaux indicateurs d'activité correspondant à leurs besoins et reflétant fidèlement l'ensemble de leur activité.

La Commission rappelle enfin qu'un même effort devrait être conduit en matière civile, ce que laisse espérer le projet d'informatisation de la chaîne civile²¹⁶, laquelle est actuellement caractérisée par un nombre important d'applications différentes, installées sur des serveurs locaux, cette situation interdisant d'établir des statistiques fiables au niveau national et d'évaluer l'activité des parquets dans ce domaine.

214 -L'application Pharos regroupe dans un infocentre des données d'activités juridictionnelles, des données budgétaires et des données en matière de ressources humaines pour chaque juridiction. Il a été conçu afin de pouvoir apprécier de façon objective les moyens nécessaires au bon fonctionnement des juridictions.

215- Il repose sur la constitution d'une banque de données unique – un « entrepôt » – dans laquelle seront reversés, aux fins de leur traitement et exploitation, l'ensemble des informations saisies dans le cadre des applications existantes.

216- Projet baptisé Portalis.

10- Restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet

Le constat est fait d'une dégradation constante de l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet, s'agissant des postes du second grade et du premier grade.

Cette évolution est illustrée par le ratio du nombre de candidats rapporté au nombre de postes localisés : au 11 septembre 2013, ce ratio s'établissait à 0,29 pour les substituts (158 candidats pour 544 postes localisés), à 0,11 pour les substituts placés (9 candidats pour 79 postes localisés) et à 0,56 pour les vice-procureurs (368 candidats pour 653 postes localisés).

Par comparaison, s'agissant des magistrats du siège, ce ratio n'était inférieur à 1 que pour les juges non spécialisés du tribunal de grande instance (0,53, soit 363 candidats pour 681 postes localisés) et les juges placés (0,1, soit 12 candidats pour 126 postes localisés). Et il n'était inférieur à 1 pour aucune des fonctions de juge du premier grade.

Une telle dégradation de l'attractivité des fonctions du parquet, qui impose de pourvoir un nombre croissant de postes par des magistrats sortant de l'École nationale de la magistrature²¹⁷, doit alerter.

Quel que soit leur intérêt, souvent grand, pour leurs fonctions, nombre de magistrats du parquet, rebutés par les contraintes, en viennent à demander une mutation au siège après plusieurs années d'expérience. Bien souvent, ce n'est pas le « rapport au métier » de magistrat du parquet qui est en cause dans le choix de demander à exercer des fonctions au siège, mais davantage le « rapport au travail ».

Améliorer l'attractivité des fonctions du parquet et son corollaire, la fidélisation des magistrats du parquet, est donc autant un enjeu de gestion du corps qu'une priorité pour garantir l'exercice dans de bonnes conditions de l'action publique.

La Commission est convaincue que cette désaffection à l'égard des fonctions de magistrat du ministère public découle en partie de la dégradation des conditions de travail, notamment dans les services de traitement en temps réel. Les contraintes très fortes qu'imposent les permanences sur la vie personnelle conduisent de nombreux magistrats, notamment les parents de jeunes enfants, à renoncer à exercer des fonctions au parquet.

La Commission considère, de manière générale, que l'exercice des fonctions de magistrat du parquet ne doit pas être incompatible avec une vie familiale et personnelle. Toute réflexion sur l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet doit prendre en compte cet impératif.

C'est ce même constat qu'a posé, sans aucune ambiguïté, le groupe de travail du Conseil supérieur de la magistrature sur la parité dans la magistrature, dans son rapport joint en annexe au rapport d'activité 2012 du Conseil²¹⁸.

217- Alors que les postes au parquet ne représentent qu'environ un tiers de l'ensemble des postes de magistrats, ils ont représenté 45 % des postes proposés à la sortie de l'École en 2006, 40,8 % en 2007, 45,3 % en 2008, 46 % en 2009. Les chiffres pour 2010 et 2011, qui s'établissent respectivement à 59,2 % et 34 %, sont en revanche peu représentatifs : en 2010, la direction des services judiciaires avait anticipé la suppression des juges d'instruction ; en 2011, elle a rétabli l'équilibre relatif entre les postes au siège et au parquets, rompu l'année précédente.

218- Rapport d'activité 2012 du Conseil supérieur de la magistrature, La Documentation française, Paris, 2013. Cf. notamment la partie II de l'étude relative à la parité dans la magistrature intitulée « Repenser les conditions de travail, notamment au parquet », p. 210 et suivantes.

Il a ainsi relevé : « *Les conditions de travail au parquet constituent un facteur non seulement déterminant, mais discriminant, pour les magistrats chargés de famille, et notamment les femmes qui préfèrent majoritairement le siège. A l'heure où la magistrature s'est fortement féminisée, un tel constat peut susciter une certaine inquiétude, sous l'angle de l'accès des femmes aux plus hautes fonctions du parquet, mais aussi dans la perspective de l'avenir même du ministère public* ».

Consciente de ces enjeux, la Commission souligne que l'adoption de plusieurs propositions qu'elle a précédemment formulées, qu'il s'agisse de modifier le statut du parquet (cf. propositions nos 1 à 6), de développer l'assistance aux magistrats (cf. propositions n° 13), de clarifier le positionnement des substituts (cf. proposition n° 57) ou de revoir la doctrine d'emploi du « traitement en temps réel » (cf. proposition n° 49), aurait pour effet de rendre plus attractives les fonctions de magistrat du ministère public. Elle estime pour autant que d'autres propositions plus spécifiques doivent être formulées à cette fin.

—● Proposition n° 64 : Mieux prendre en compte les sujétions propres aux fonctions exercées par les magistrats du parquet

La Commission constate, en premier lieu, que la nature des fonctions au parquet, mais aussi une certaine culture professionnelle héritée du passé, expliquent que le travail à distance y soit très peu développé, par comparaison avec le siège.

Nombre de magistrats, des femmes le plus souvent, sont ainsi contraints de demander un passage à temps partiel, faute de pouvoir s'organiser d'une meilleure manière, notamment en travaillant à domicile, au prix d'une réduction de leur rémunération qui n'est pas toujours compensée par une diminution de leur charge de travail.

La Commission recommande que, dans le cadre du développement de l'équipement des parquets en nouvelles technologies (voir proposition n° 14), ceux-ci soient dotés de moyens de télécommunication permettant de favoriser le télétravail. Il conviendrait notamment que les magistrats du parquet puissent accéder aux dossiers depuis leur domicile et y recevoir leurs mails professionnels, sur le modèle du bureau virtuel consultable à distance déjà en pratique à la Cour de cassation.

En deuxième lieu, il est impératif de renforcer substantiellement l'assistance aux magistrats de permanence et la Commission renvoie sur ce point à ce qu'elle a indiqué dans la proposition n° 50.

La prise en compte des contraintes spécifiques imposées par les permanences de nuit et de week-end suppose également, outre une indemnisation à sa juste valeur de ce travail²¹⁹, de permettre aux magistrats du parquet de pouvoir bénéficier d'une récupération effective. Outre les enjeux en termes de santé des magistrats, il n'est pas absolument certain qu'un magistrat fatigué prenne toujours les meilleures décisions. La Commission renvoie là encore à ce qu'elle a indiqué, dans sa proposition n° 12, sur la nécessaire adaptation des effectifs du ministère public.

En dernier lieu, la Commission constate que les magistrats du parquet, qui sont amenés à se déplacer sur les scènes de crimes ou les lieux d'accidents graves, peuvent être exposés à des situations très difficiles, qui pourrait rendre nécessaire, dans certains cas, qu'une assistance psychologique leur soit offerte²²⁰.

219- Ceci supposerait, à cet égard, une revalorisation du montant de l'indemnité perçue, dans la limite de plafonds, qui est actuellement de 46 euros brut pour une nuit de permanence et de 40 euros brut pour une journée de permanence les week-ends et jours fériés.

220- La Commission recommande donc que la direction des services judiciaires ou, au sein du secrétariat général du ministère de la justice, le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), prévoient la mise en place de cellules psychologiques visant à apporter, en tant que de besoin, une aide psychologique aux magistrats du siège et du parquet.

—● Proposition n° 65 : Faciliter les allers-retours entre parquet et parquet général au cours de la carrière

La Commission a eu l'occasion de constater le risque d'une certaine fracture entre les parquets des juridictions du premier degré et les parquets généraux²²¹.

Convaincue que cette situation est largement le résultat d'un trop grand cloisonnement entre les parquets et les parquets généraux, la Commission propose, outre le renforcement du soutien apporté par le parquet général aux parquets du ressort de la cour d'appel (cf. proposition n° 35), de favoriser les allers-retours en cours de carrière entre les parquets et les parquets généraux.

La Commission recommande donc la création de postes de substituts généraux du second grade. Toutes les fonctions au parquet général n'impliquent pas qu'elles soient exercées par des magistrats très expérimentés, tandis qu'il serait utile que de jeunes magistrats puissent connaître, plus tôt dans la carrière, le fonctionnement et les missions d'un parquet général.

De même, la Commission propose de créer des postes de substituts généraux Bbis dans les parquets généraux, un procureur adjoint ou un vice-procureur Bbis pouvant, à défaut, être dissuadé de poursuivre sa carrière dans un parquet général.

Elle préconise en outre une augmentation du nombre de postes hors hiérarchie au sein des parquets afin de permettre à des avocats généraux hors hiérarchie de poursuivre leur carrière dans les parquets, mais aussi à des substituts généraux du premier grade de réaliser leur avancement au hors hiérarchie dans un parquet.

Enfin, il serait utile de réfléchir à un reclassement indiciaire des fonctions de procureurs de la République et de procureurs généraux, pour éviter qu'un procureur général ne soit dissuadé d'exercer à nouveau des fonctions de chef de parquet d'une juridiction du premier degré.

—● Proposition n° 66 : Accompagner et valoriser l'exercice des fonctions d'encadrement et d'animation d'un service

La Commission juge essentiel de valoriser l'exercice des fonctions d'encadrement et d'animation au sein des parquets. A cet égard, l'évolution de l'organisation territoriale des parquets que la Commission propose (cf. proposition n° 7) et la création espérée de la fonction d'assistant du ministère public (cf. proposition n° 13) devraient faire naître des besoins supplémentaires d'encadrement intermédiaire.

La Commission est convaincue de l'importance de ces fonctions. Le procureur de la République doit en effet pouvoir s'appuyer sur des chefs de sections ou de services, qu'ils soient vice-procureurs, premiers vice-procureurs ou procureurs adjoints.

Une attention particulière devrait dans ces conditions être portée à la formation à l'exercice de fonctions d'encadrement et à la prise en compte, au titre de l'évaluation professionnelle des magistrats, de l'exercice de ces mêmes fonctions.

221- Cf. la proposition n° 35.

—● Proposition n° 67 : Consentir un droit de mutation prioritaire aux magistrats ayant accepté de postuler sur des postes difficiles à pourvoir

La désaffection à l'égard des fonctions du parquet se traduit par des difficultés à pourvoir certains postes dans certaines juridictions, faute de candidats. Si ce phénomène peut aussi toucher des postes du siège, il concerne plus particulièrement des postes du parquet.

La Commission regarde dès lors avec intérêt la solution consistant, en accord avec le Conseil supérieur de la magistrature, à donner l'assurance à des magistrats ayant accepté de candidater sur des postes difficiles à pourvoir de voir leur demande de mutation satisfaite par priorité à l'expiration d'un certain délai, sur le modèle de ce qui se pratique déjà pour les conseillers et avocats généraux référendaires de la Cour de cassation lorsqu'ils quittent leurs fonctions et sous réserve de diverses conditions²²².

Cette réforme devrait bien évidemment bénéficier aux magistrats qui accepteraient d'occuper un poste du siège difficile à pourvoir.

Si la Commission perçoit ce que l'établissement par la direction des services judiciaires d'une liste des postes difficiles à pourvoir, et sa diffusion au sein du corps judiciaire, pourraient avoir de stigmatisant pour les juridictions qui y figurent et, partant, pour les territoires où elle seraient implantées, elle juge infiniment plus grave la rupture d'égalité entre ces territoires et le reste de la France résultant de la difficulté, voire de l'impossibilité, à pourvoir lesdits postes.

222- Le magistrat en bénéficiant devrait d'abord passer une durée minimale – par exemple trois ans – dans un poste identifié par la direction des services judiciaires comme difficile à pourvoir. Ensuite, il ne pourrait se prévaloir d'une priorité de mutation qu'à grade égal entre le poste quitté et le poste demandé. Enfin, il devrait formuler un nombre minimal de demandes – par exemple trois choix au moins dans des cours d'appel différentes.

Conclusion

Rénovation du statut des magistrats du parquet, réorganisation territoriale des juridictions, objectivation plus grande de la politique pénale, approfondissement du dialogue avec le siège, renforcement de l'autorité fonctionnelle sur la police judiciaire, réaffirmation du principe de l'opportunité des poursuites, traitement plus efficient de certains contentieux, réorientation du traitement en temps réel, prise en compte de la dimension financière des enquêtes, refonte des dispositifs de prévention de la délinquance, renforcement des missions civiles et commerciales du parquet, amélioration des outils de pilotage, clarification du rôle des substituts : la Commission souhaite que les propositions précises et concrètes qu'elle a formulées et les perspectives qu'elle a tracées contribuent, de manière décisive, à dessiner le ministère public de demain.

Elle est convaincue que la voie qu'elle propose d'emprunter, celle d'une véritable refondation du ministère public « à la française », n'impose pas de renoncer à ce qui en fait l'originalité et la pertinence et garantit sa place essentielle au sein de l'institution judiciaire et, au-delà, parmi les institutions de la République.

La Commission sait enfin que de nombreux magistrats regardent ses travaux, à tort ou à raison, comme la « dernière chance » de sauvegarder, dans un cadre juridique clarifié, cette conception particulière qui fait reposer sur les épaules de magistrats, garants de l'intérêt général et des libertés individuelles, le soin de veiller à l'application de la loi pénale en bénéficiant, dans le cadre des instructions générales de politique pénale du garde des sceaux, d'une liberté d'appréciation pleine et entière dans l'exercice de l'action publique dans les affaires individuelles.

Au temps de la réflexion sur la justice et le ministère public du 21^{ème} siècle doit bientôt succéder le temps de l'action. C'est maintenant aux pouvoirs publics qu'il revient de saisir cette chance.

Annexes

Synthèse du rapport	page 106
Liste des propositions	page 110
Lettre de mission	page 113
Composition de la Commission	page 117
Liste des personnalités auditionnées	page 121

Synthèse du rapport

Par lettre de mission du 2 juillet 2013, Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, a confié à M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation, le soin de présider une commission chargée d'engager « *une réflexion approfondie sur les missions et les méthodes d'action du parquet au sein de l'institution judiciaire et dans la cité* ».

Composée de 45 membres (magistrats du parquet et magistrats du siège, greffiers, avocats, universitaires, préfets, représentants de la police et de la gendarmerie), la Commission de modernisation de l'action publique a travaillé sur les 4 grands thèmes mentionnés dans la lettre de mission : élaboration et mise en œuvre de la politique pénale ; direction de la police judiciaire ; compétences du ministère public ; organisation des parquets.

Dans son rapport, la Commission dresse le constat de la crise profonde que traverse le ministère public en France, qui naît de l'ambiguïté de son statut, de l'accroissement considérable de ses missions au fil des années et de l'obsolescence de son organisation, notamment territoriale.

Pour répondre à cette crise, la Commission propose une véritable refondation du ministère public.

A cette fin, elle formule 67 propositions précises et opérationnelles correspondant à 10 grandes orientations.

* * *

Garantir l'indépendance du ministère public à l'égard de l'exécutif est la première de ces orientations. La Commission propose d'abord d'inscrire dans la Constitution le principe de l'unité du corps judiciaire, selon lequel l'autorité judiciaire comprend les magistrats du siège et du parquet. Elle recommande également de soumettre la nomination des magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Cet organe devrait par ailleurs se voir confier le pouvoir – qui serait donc retiré au garde des sceaux – de proposer la nomination des procureurs de la République, des procureurs généraux et des membres du parquet général de la Cour de cassation. Il statuerait également comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Outre qu'elle répondrait au malaise des membres du ministère public qui souffrent de se voir trop souvent dénier la qualité de magistrat, cette réforme constituerait une protection accordée à tous les citoyens contre l'injustice en même temps que l'assurance d'un fonctionnement judiciaire impartial, apaisé et définitivement préservé du soupçon.

Annexes

La Commission recommande ensuite d'**inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi**. Ayant fait le constat de la discordance persistante entre le ressort des tribunaux de grande instance et celui des cours d'appel et le périmètre des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat, elle propose d'abord de créer un parquet départemental auprès d'un tribunal de grande instance départemental, avec maintien de l'ensemble des implantations judiciaires existantes, qui constitueraient des antennes de cette juridiction unique. Il n'y aurait, ainsi, qu'un seul procureur de la République et une seule politique d'action publique dans chaque département. Une telle modification n'impliquerait aucune réforme de la carte judiciaire. Le ressort des cours d'appel devrait ensuite être rapproché des régions administratives. Les zones de compétence des juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée (JRS) devraient en outre être mises en cohérence avec les zones de compétence des directions interrégionales de police judiciaire (DIPJ). Enfin, pour tenir compte de la suppression du pouvoir du garde des sceaux de donner des instructions aux parquets dans les affaires individuelles (loi du 25 juillet 2013), la Commission propose de confier au procureur général près la Cour de cassation le soin de régler les éventuels conflits de compétence entre parquets, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

La Commission juge par ailleurs indispensable de **donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle**. La montée en puissance du ministère public dans le champ de la prévention de la délinquance, le développement des mesures alternatives aux poursuites, l'accroissement des missions civiles et commerciales du parquet et la charge toujours plus lourde que représente le traitement en temps réel des procédures pénales imposent de renforcer les moyens matériels et humains des parquets. Ceci passe, notamment, par la création d'« assistants du ministère public », recrutés parmi les greffiers des services judiciaires, qui se verraient confier une partie des attributions des magistrats (ex. : traitement d'une partie des appels passés à la permanence, préparation des audiences). Le renforcement des moyens téléphoniques et informatiques est également une priorité. Les besoins spécifiques des procureurs de la République, notamment en matière de communication, devraient être mieux pris en compte. Enfin, le rôle de soutien des directions d'administration centrale devrait être développé.

Pour **redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale**, la Commission propose de placer, auprès du garde des sceaux, un conseil national de politique pénale. Cet organisme consultatif, composé notamment de magistrats, d'un avocat, de représentants de la police et de la gendarmerie, aurait pour mission, par ses avis et rapports, d'éclairer le ministre de la justice sur les choix de politique pénale, sur la base de constats partagés et d'une évaluation renforcée, en lui offrant le moyen d'une plus grande objectivation. La Commission propose également de confier au garde des sceaux le soin de prononcer à intervalles réguliers un discours sur la politique pénale devant le Parlement, qui lui permettrait de dresser le bilan des actions engagées et de fixer de nouveaux objectifs. Au niveau local, il appartiendrait également aux procureurs de la République de communiquer davantage sur la politique pénale, en diffusant en dehors de la juridiction, auprès du barreau notamment, le schéma d'orientations des procédures (réponse pénale type par infraction en fonction des circonstances de la commission et des antécédents du mis en cause). Les modalités de la transmission d'informations au garde des sceaux sur des affaires individuelles devraient par ailleurs être encadrées. Pour combattre l'inflation du nombre de lois et décrets comportant des dispositions pénales nouvelles, il est aussi proposé de faire du ministère de la justice un point de passage incontournable lors de leur préparation. Au plan territorial, la Commission juge nécessaire d'ancrer dans la pratique le rôle des procureurs généraux dans l'animation et la coordination de la politique pénale au niveau régional, tout en reconnaissant dans la loi aux procureurs de la République une capacité d'initiative pour définir, en fonction des réalités locales, des objectifs complémentaires de lutte contre la délinquance. En lien avec la mise en œuvre de la politique pénale, la Commission recommande enfin d'approfondir le dialogue entre le siège et le parquet en instituant un conseil de juridiction en matière pénale.

Annexes

Souhaitant **réaffirmer les missions essentielles du ministère public**, la Commission propose de recentrer l'activité du parquet sur l'exercice de l'action publique dans les affaires individuelles. Ceci suppose de rompre avec la pratique, assez artificielle, d'une réponse pénale systématique et de redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites. De même en matière de fraude fiscale, la Commission juge nécessaire de supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration, qui a pour effet de transférer à une autorité politique, le ministre du budget, l'opportunité des poursuites en la matière. En vue d'assurer un traitement plus efficient de certains contentieux, la Commission formule des propositions en faveur d'un recours accru à la transaction pénale et de la contraventionnalisation de certains délits routiers (défaut de permis de conduire, défaut d'assurance et conduite sous l'empire d'un état alcoolique pour les taux d'alcoolémie inférieurs à 0,80 mg d'alcool par litre d'air expiré), dans le cadre du recours à la procédure de l'amende forfaitaire et d'une constatation par procès-verbal électronique. Dans le champ de la prévention de la délinquance, la Commission propose une refonte complète des multiples instances partenariales qui font intervenir le préfet, le procureur de la République, les élus et les représentants des administrations de l'Etat. La clarification des relations entre parquets et parquets généraux passe ensuite par la suppression du pouvoir, actuellement reconnu aux procureurs généraux, de donner des instructions en opportunité aux procureurs de la République dans des affaires soumises à une juridiction. Enfin, la Commission juge impérieux de garantir l'intervention du ministère public dans le contentieux civil (état des personnes, tutelles, etc.) et dans le contentieux commercial des entreprises en difficulté.

Ecartant l'idée d'un rattachement organique de la police judiciaire au ministère public, la Commission propose plusieurs pistes nouvelles pour **renforcer l'autorité fonctionnelle du ministère public sur la police judiciaire**. Si les parquets doivent s'attacher à consolider le contrôle qu'il assure sur les enquêtes, il convient aussi d'exprimer plus clairement le principe du libre choix par le procureur du service d'enquête. L'autorité judiciaire devrait ensuite être consultée sur les moyens dévolus aux forces de sécurité : à cette fin, le garde des sceaux devrait être associé aux arbitrages budgétaires qui concernent les services de police et unités de gendarmerie. En aval, les procureurs généraux devraient décider, avec les responsables des services territoriaux, de la répartition des moyens et des effectifs en fonction des priorités de politique pénale. Ils devraient en outre être consultés sur les projets de nomination des principaux responsables de la police et de la gendarmerie (ex. : directeur départemental de la sécurité publique, commandant de groupement de gendarmerie, directeur central de la police judiciaire). Enfin, la Commission formule des propositions tendant à garantir la prise en compte effective de la notation judiciaire des officiers de police judiciaire dans leur déroulement de carrière et à impliquer fortement les magistrats dans leur formation initiale et continue.

Il faut ensuite **repenser le traitement des enquêtes**. A cet égard, la Commission juge indispensable d'engager une réflexion en vue d'une réforme d'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête. De même, elle propose d'accorder des droits plus importants à la défense, en introduisant une phase de contradictoire à l'issue des enquêtes préliminaires longues et en généralisant l'assistance par un avocat au moment du défèrement d'un mis en cause devant le procureur. La Commission propose en outre de revoir complètement la doctrine d'emploi du « traitement en temps réel », qui devrait être réservé aux seules urgences judiciaires, et de renforcer nettement l'assistance aux magistrats assurant la permanence. Il serait enfin utile d'impliquer davantage le commandement des services de police et unités de gendarmerie dans le suivi des enquêtes et de rendre plus lisible la fonction de suivi des enquêtes longues au sein de l'organisation des parquets.

Annexes

Dans un contexte budgétaire contraint, la Commission formule des propositions de nature à **tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale**, pour un ministère public plus responsable. Ceci implique, en amont, de faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre. En aval, il est nécessaire de sensibiliser tous les acteurs de la procédure – magistrats et enquêteurs – au coût des actes d'enquête, d'améliorer la traçabilité des frais de justice et d'exercer un contrôle étroit de l'engagement de dépenses en dehors des marchés négociés par l'administration centrale (ex. : marchés d'analyses de traces ADN).

Soucieuse de **moderniser l'organisation et le pilotage des parquets**, la Commission propose, outre une clarification du positionnement du substitut du procureur dans l'organisation du parquet, de constituer des référentiels d'organisation adaptés à la taille des juridictions et des organigrammes intégrant l'ensemble des agents qui concourent à l'exercice de l'action publique (magistrats du parquet, assistants du ministère public, assistants spécialisés, officiers du ministère public, médiateurs et délégués du procureur). Il conviendrait en outre de généraliser la diffusion de fiches de poste pour les fonctions « à profil », notamment pour les magistrats exerçant des responsabilités d'encadrement, et de permettre aux chefs de parquets et de parquets généraux d'être consultés sur le choix de leurs plus proches collaborateurs. Enfin, la poursuite du processus, engagé par le ministère de la justice, de modernisation de l'outil statistique constitue un point important et doit être accompagnée de la création de nouveaux indicateurs reflétant fidèlement l'ensemble de l'activité des parquets.

Restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet est enfin une nécessité. Eu égard aux contraintes très lourdes, résultant notamment du poids de la permanence, que subissent les magistrats des parquets, le risque d'une désaffectation pour l'exercice de ces fonctions a été clairement identifié. Si l'ensemble des propositions qu'elle formule est de nature à y remédier, la Commission a néanmoins souhaité ajouter plusieurs propositions ponctuelles. Il conviendrait ainsi de mieux en prendre les sujétions propres aux fonctions exercées par les magistrats du parquet et de faciliter les allers-retours entre parquet et parquet général au cours de la carrière. L'exercice des fonctions d'encadrement et d'animation devrait être mieux accompagné et valorisé. Enfin, un droit de mutation prioritaire devrait pouvoir être reconnu aux magistrats ayant accepté de postuler sur des postes difficiles à pourvoir.

Liste des propositions

Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

1. Inscrire dans la Constitution le principe de l'unité du corps judiciaire
2. Confier au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de proposer la nomination des procureurs de la République, des procureurs généraux et des membres du parquet général de la Cour de cassation
3. Soumettre la nomination des autres magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature
4. Transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet
5. Soumettre la décision de mutation d'office d'un magistrat du parquet dans l'intérêt du service à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature
6. Retirer les procureurs généraux de la liste des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres

Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi

7. Créer un parquet départemental près un tribunal départemental
8. Mettre en cohérence le ressort des cours d'appel avec la carte des régions administratives
9. Mettre en cohérence les zones de compétence des directions de police judiciaire et des JIRS
10. Donner au procureur général JIRS un pouvoir d'arbitrer les conflits de compétence relatifs à la saisine d'un parquet JIRS
11. Créer une procédure de règlement par le procureur général près la Cour de cassation des conflits de compétence entre parquets

Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle

12. Adapter les effectifs des parquets pour tenir compte de l'importance et de la diversité de leurs missions
13. Confier à des « assistants du ministère public » une partie des attributions des magistrats du parquet
14. Développer l'équipement des parquets en nouvelles technologies de l'information et de la communication
15. Répondre aux besoins spécifiques des procureurs de la République et des procureurs généraux en termes d'appui, de pilotage et de communication
16. Renforcer le rôle de soutien juridique aux parquets de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des affaires civiles et du sceau

Annexes

Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale

17. Placer auprès du garde des sceaux un conseil national de politique pénale
18. Confier au garde des sceaux le soin de prononcer un discours annuel sur la politique pénale devant la représentation nationale
19. Faire du ministère de la justice un point de passage incontournable dans la préparation des textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions pénales
20. Circonscrire les cas dans lesquels le garde des sceaux est fondé à demander ou recevoir une information dans les affaires individuelles
21. Accroître les capacités d'évaluation de la politique pénale par le ministère de la justice
22. Ancrer dans la pratique le rôle du procureur général en matière de coordination de la politique pénale au plan régional
23. Reconnaître aux procureurs de la République une capacité d'initiative en matière de définition des priorités d'action publique
24. Communiquer le schéma d'orientation des procédures pénales au sein et en dehors de la juridiction
25. Approfondir le dialogue entre le siège et le parquet en instituant un conseil de juridiction en matière pénale

Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

26. Recentrer l'activité du parquet sur l'exercice de l'action publique dans les affaires individuelles
27. Redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites
28. Supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale
29. Assurer un traitement plus efficient de certaines infractions routières par le recours à la contraventionnalisation et à la forfaitisation
30. Encourager et développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques
31. Rationaliser l'intervention du ministère public dans les instances partenariales
32. Proscrire toute forme de contractualisation de l'action publique avec des acteurs privés
33. Garantir l'intervention du ministère public en matière civile et commerciale
34. Rendre facultative la présence du ministère public à certaines audiences
35. Renforcer le soutien apporté par le parquet général aux parquets du ressort de la cour d'appel
36. Limiter la possibilité pour le procureur général de donner des instructions au procureur de la République dans les affaires individuelles
37. Transférer ou supprimer certaines attributions administratives

Renforcer l'autorité du ministère public sur la police judiciaire

38. Consolider le rôle du parquet dans le contrôle des enquêtes
39. Énoncer clairement le principe du libre choix du service d'enquête par le parquet
40. Expérimenter le détachement d'officiers de liaison de la police et de la gendarmerie
41. Consulter le procureur général sur les projets de nomination des principaux responsables des services de police judiciaire
42. Associer le garde des sceaux aux arbitrages budgétaires intéressant les moyens dévolus aux services de la police et de la gendarmerie
43. Associer les procureurs généraux à la répartition des moyens et des effectifs au sein des services de police judiciaire
44. Garantir la prise en compte effective de la notation judiciaire des officiers de police judiciaire dans leur déroulement de carrière
45. Impliquer fortement les magistrats dans la formation initiale et continue des officiers de police judiciaire

Annexes

Repenser le traitement des enquêtes

46. Engager une réflexion en vue d'une réforme d'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête
47. Introduire une phase de contradictoire à l'issue des enquêtes longues
48. Généraliser l'assistance par un avocat au moment du défèrement
49. Revoir la doctrine d'emploi du « traitement en temps réel »
50. Renforcer l'assistance aux magistrats assurant la permanence du parquet
51. Impliquer davantage le commandement des services de police et unités de gendarmerie non spécialisés dans le suivi des enquêtes
52. Rendre plus lisible la fonction de suivi des enquêtes dans l'organisation interne des parquets

Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale

53. Faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre
54. Sensibiliser tous les acteurs de la procédure au coût des actes d'enquête
55. Contrôler l'engagement de dépenses en dehors des marchés négociés par l'administration centrale
56. Améliorer la traçabilité des frais de justice pénale

Moderniser l'organisation et le pilotage des parquets

57. Clarifier le positionnement du substitut du procureur dans l'organisation du parquet
58. Elaborer et diffuser des référentiels d'organisation adaptés à la taille des juridictions
59. Constituer et diffuser des organigrammes élargis
60. Diffuser des fiches de poste pour les fonctions « à profil »
61. Permettre une consultation des chefs de parquets et parquets généraux sur les projets de nomination de leurs plus proches collaborateurs
62. Poursuivre le processus de modernisation de l'outil statistique
63. Développer, en lien avec les utilisateurs, des indicateurs d'activité reflétant l'ensemble de l'activité du ministère public

Restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet

64. Mieux prendre en compte les sujétions propres aux fonctions exercées par les magistrats du parquet
65. Faciliter les allers-retours entre parquet et parquet général au cours de la carrière
66. Accompagner et valoriser l'exercice des fonctions d'encadrement et d'animation d'un service
67. Consentir un droit de mutation prioritaire aux magistrats ayant accepté de postuler sur des postes difficiles à pourvoir

Annexes



LA GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le

2 juillet 2013

Monsieur le Procureur Général,

Le ministère public français a fait face depuis plusieurs années à un accroissement et une diversification de ses missions tant juridictionnelles que non juridictionnelles. Les attentes fortes d'une réponse pénale ont fait évoluer le modèle fondé sur une opportunité des poursuites, dans un contexte d'accroissement du volume des procédures à traiter. Les modalités innovantes initiées par les acteurs de terrain qui ont su renouveler les méthodes de travail, de traitement des procédures, et l'organisation des parquets, trouvent aujourd'hui leurs limites. La tension entre le périmètre des missions et la capacité à y répondre est forte et peut générer une interrogation sur le sens de l'action conduite. Ce dernier constat avait notamment été fait dans le rapport du groupe de travail relatif au fonctionnement du parquet remis au garde des sceaux en mars 2012.

La place des associations et de la victime a modifié le rapport à l'action publique. L'impératif de maîtrise de la délinquance et de lutte contre la récidive questionne les méthodes de direction de la police judiciaire.

La nouvelle architecture des relations entre le garde des sceaux, les procureurs généraux et les procureurs de la République, ainsi que l'émergence de standards européens, vient modifier les approches traditionnelles.

L'ensemble de ces éléments me conduit aujourd'hui à lancer une réflexion approfondie sur les missions et les méthodes d'action du parquet au sein de l'institution judiciaire et dans la cité.

Une modernisation de l'action publique s'impose. Elle doit être réfléchie et conduite en s'appuyant en premier lieu sur les professionnels concernés.

Elle viendra compléter les importantes évolutions statutaires en cours de discussion devant le parlement, qui sont de nature à conforter les magistrats du parquet dans leur action et leur légitimité à porter une action publique en toute responsabilité.

Je vous demande de conduire les travaux d'une commission qui devra s'interroger sur la conduite et la déclinaison de la politique pénale, sur la redéfinition des champs de compétence du parquet ainsi que sur son organisation.

La direction des affaires criminelles et des grâces apportera son entier concours à ce groupe de travail et contribuera à la réflexion en fournissant son analyse, ses propositions et les données techniques nécessaires.

Monsieur Jean-Louis NADAL
Procureur général honoraire près la Cour de Cassation

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

RIEP-12067F

Annexes

Vous veillerez à associer à vos travaux les autres directions du ministère de la Justice, en particulier la direction des services judiciaires et le secrétariat général, les conférences des procureurs généraux et des procureurs de la République ainsi que des magistrats du siège et du parquet de juridictions de différentes tailles.

Les organisations syndicales seront auditionnées.

Vous voudrez bien me remettre les conclusions de votre groupe de travail pour le 30 novembre 2013.

Les travaux de cette commission seront organisés autour de quatre axes :

Axe 1. Conduite et déclinaison de la politique pénale

La politique pénale est conduite par le Garde des sceaux, formalisée et évaluée globalement par la direction des affaires criminelles et des grâces, relayée et harmonisée à l'échelle du ressort par les procureurs généraux et mise en œuvre par les procureurs de la République.

La déclinaison organisationnelle de cette répartition des rôles mérite d'être modernisée afin de donner à chaque entité le rôle précis donnant à l'ensemble sa cohérence en favorisant les synergies, la spécialisation et l'expertise, en limitant les redondances.

Si l'action publique relève de la responsabilité des procureurs, la mise en œuvre efficace de la politique pénale nécessite la recherche par le parquet de l'adhésion des magistrats du siège.

Les priorités de politique pénale doivent être réellement définies et hiérarchisées, être orientées vers le maintien du lien social et être identifiables par les citoyens par des modalités de communication repensées. Elles doivent s'articuler soit autour des phénomènes criminels et délictuels causant les plus grands troubles et préjudices à la collectivité soit vers les dommages les plus graves aux victimes.

Les capacités de réponse pénale et de jugement devront pouvoir être adaptées à ces priorités. Une réflexion sur les modalités de traitement de certains contentieux pénaux devra être engagée afin de redonner aux juridictions cette capacité d'adaptation, actuellement très limitée.

La capacité d'évaluation de la politique pénale mise en œuvre devra être renforcée tant à l'échelon central que local.

Les propositions concrètes qui seront formulées par le groupe de travail aborderont les points suivants :

1. Précision des attributions de la Direction des affaires criminelles et des grâces, des procureurs généraux et des procureurs de la République, à partir d'une méthodologie et d'outils de pilotage et d'évaluation, dans la déclinaison au plan national, régional et local de la politique pénale au sein et au-delà de la juridiction.

L'option, parmi d'autres, d'un rapprochement des parquets généraux avec les parquets sièges de Cour d'appel sera examinée.

2. Association et rôle des magistrats du siège dans la mise en œuvre d'une « politique de juridiction ».

Annexes

Axe 2. Direction de la police judiciaire

Votre mission de réflexion devra permettre de conforter le parquet dans sa mission de direction de la police judiciaire.

Deux enjeux paraissent dominants, la qualité des procédures et le contrôle du respect des prescriptions légales, ainsi que le suivi véritable de l'ensemble des enquêtes transmises ou initiées par les services.

La capacité des parquets à suivre les phénomènes criminels et délictuels, les individus ou groupes d'individus par une approche plus individualisée et cohérente dans la durée, depuis le contenu des dossiers d'enquête jusqu'au traitement des causes du passage à l'acte favorisant la réitération doit être par ailleurs sensiblement améliorée.

Les propositions concrètes qui seront formulées par le groupe de travail aborderont à ce titre notamment les points suivants :

1. Les difficultés suscitées au sein des parquets par le recours au traitement en temps réel de la délinquance, ceci tant sur le plan de la qualité de la réponse pénale que sur celui des conditions de travail.
2. Les modalités tendant à un meilleur contrôle de l'engagement des dépenses générant des frais de Justice.

Axe 3. Redéfinition des champs de compétence du parquet

Le groupe de travail devra déterminer les moyens de nature à permettre au parquet de se recentrer sur ses attributions naturelles que sont la prise de décision et l'expertise juridique, ceci autour de deux orientations :

1. Le rôle et le positionnement du parquet dans des instances partenariales de prévention et de sécurité rationalisées.
2. La problématique de la déjudiciarisation et de la contraventionnalisation de certains contentieux afin de permettre aux parquets de définir des priorités d'action publique et d'adapter leur capacité de réponse pénale.

Axe 4. L'organisation des parquets

La mise en place d'une organisation rationnelle des ressources humaines doit permettre à chaque parquet d'assumer l'étendue de ses missions et de ses attributions ainsi redéfinies.

Le taux de réponse pénale ne peut à lui seul être considéré comme l'indicateur de référence de l'action du parquet.

La réflexion du groupe de travail portera sur les points suivants :

- 1 L'organisation et la gestion d'un parquet sur le plan des ressources humaines (mise en place d'un organigramme précis, réflexion sur une éventuelle territorialisation de l'action des parquets, équilibre entre spécialisation des compétences et transversalité, recours aux nouvelles technologies pour l'assistance du magistrat...), la création d'une équipe autour du procureur de la République et des membres de son parquet.

Annexes

2. La délégation de l'action publique et les modalités de son contrôle par le parquet, en particulier s'agissant des délégués du procureur de la République à l'occasion de la mise en œuvre des alternatives aux poursuites.
3. La définition de nouveaux indicateurs permettant de restituer la globalité de l'activité du parquet et d'apprécier qualitativement l'action conduite

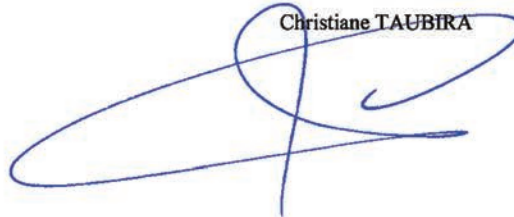
Vos propositions, qui devront présenter un caractère opérationnel affirmé, devront, s'il y a lieu, pouvoir être mises en perspective avec celles des autres missions qui ont pu être diligentées à ma demande.

Je vous remercie, Monsieur le Procureur Général, d'avoir accepté la présidence de cette commission dont les résultats devront nous permettre de préciser les nouvelles missions du parquet à l'aune des évolutions de l'institution judiciaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Procureur Général, à l'assurance de ma considération distinguée.

Avec toute ma confiance

Christiane TAUBIRA



Composition de la Commission

Président :

M. Jean-Louis NADAL
Procureur général honoraire près la Cour de cassation

Rapporteur général :

M. Romain VICTOR
Maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat

Rapporteur général adjoint :

M. Philippe MOLLARD
Avocat général référendaire à la Cour de cassation

Membres de la Commission (par ordre alphabétique) :

M. Gilles ACCOMANDO
Président du tribunal de grande instance d'Avignon

Mme Stéphanie AOUINE
Vice-procureure au tribunal de grande instance de Pau

M. Nicolas AUBERTIN
Vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny

M. Sylvain BARBIER SAINTE MARIE
Vice-procureur au tribunal de grande instance de Paris

M. Jacques BEAUME
Procureur général près la cour d'appel de Lyon

M. Pascal BEAUVAIS
Professeur de droit privé et sciences criminelles à l'université de Paris Ouest Nanterre

M. Didier BOCCON-GIBOD
Premier avocat général à la Cour de cassation

M. Yves CHARPENEL
Premier avocat général à la Cour de cassation

M. Philippe CHAUDON
Avocat au barreau de Marseille, membre du Conseil national des barreaux

Annexes

M. Denis CHAUSSERIE-LAPREE

Procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Toulouse, représentant le Syndicat de la Magistrature

M. Marc CIMAMONTI

Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon

Mme Françoise COTTA

Avocate au barreau de Paris

M. Bertrand DAILLIE

Inspecteur des services judiciaires

M. Jean DANET

Avocat honoraire, maître de conférences à l'université de Nantes

M. Olivier DECIMA, professeur de droit privé et sciences criminelles à l'université Montesquieu Bordeaux IV

M. Frédéric DESPORTES

Avocat général à la Cour de cassation

Mme Delphine DEWAILLY

Procureure de la République adjointe au tribunal de grande instance de Rennes

M. Albert DOUTRE

Directeur départemental de la sécurité publique du Rhône

M. Richard DUBANT

Directeur de projet au secrétariat général du ministère de la justice

M. Robert GELLI

Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nanterre

M. Henri GENIN

Procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Pontoise

Mme Isabelle GRIGNE-GAZON

Greffière en chef au tribunal de grande instance du Mans

M. Jean-Marie HUET

Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

M. Michaël JANAS

Président du tribunal de grande instance d'Angoulême

M. Olivier JANSON

Vice-procureur au tribunal de grande instance de Bayonne, secrétaire national de l'Union syndicale des magistrats

Annexes

M. Philippe JEANNIN
Premier président de la cour d'appel de Rennes

Mme Brigitte LAMY
Procureure de la République près le tribunal de grande instance de Nantes

Mme Sarah MASSOUD
Substitue du procureur au tribunal de grande instance de Paris

M. Eric MATHAIS
Chef de service, adjoint à la directrice des affaires criminelles et des grâces

M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN
Professeur de droit public à l'université Montesquieu Bordeaux IV

M. Philippe MICHEL
Vice-président au tribunal de grande instance de Créteil

Mme Maud MOREL-COUJARD
Procureure de la République près le tribunal de grande instance d'Auxerre

M. Jean-Luc NÉVACHE
Préfet du Val-d'Oise

Mme Caroline NISAND
Procureure de la République près le tribunal de grande instance de Saverne

M. Michel PATTIN
Sous-directeur de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale

Mme Catherine PIGNON
Procureure générale près la cour d'appel d'Angers

M. Patrick POIRRET
Procureur général près la cour d'appel de Nancy

M. Pascal PRACHE
Procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Agen

M. Jean-Christophe MICHARD
Substitut du procureur au tribunal de grande instance de Roanne

Mme Nathalie RECOULES
Sous-directrice de l'organisation judiciaire à la direction des services judiciaires

M. Pierre ROUSSEL
Directeur de greffe du tribunal de grande instance de Montpellier

Annexes

M. Patrick SZTRODA
Préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine

Mme Françoise TOMÉ
Inspectrice générale adjointe à l'inspection générale des services judiciaires

Mme Ariane WEBEN
Avocate, ancienne bâtonnière de l'ordre des avocats au barreau de Caen

Annexes

Liste des personnalités auditionnées

M. Claude BALAND
Directeur général de la police nationale

M. Jean-François BEYNEL
Directeur des services judiciaires

M. Bernard BOUCAULT
Préfet de police de Paris

M. Jean-Marie BURGUBURU
Président du Conseil national des barreaux

M. Benjamin CAMUS
Sous-directeur de la statistique et des études au secrétariat général du ministère de la justice

Mme Carole CHAMPALAUNE
Directrice des affaires civiles et du sceau

M. Bruno DALLES
Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Melun
Vice-président de la conférence nationale des procureurs de la République

M. Jean DAUBIGNY
Préfet de la région Ile-de-France
Président de l'association du corps préfectoral

Mme Dominique DUTEMPS
Membre du syndicat CGT des Chancelleries et services judiciaires

Mme Virginie DUVAL
Secrétaire générale de l'Unions syndicale des magistrats

M. Arnaud FAURE
Membre du syndicat UNSA-Services judiciaires

M. Denis FAVIER
Directeur général de la gendarmerie nationale

M. François FELTZ
Inspecteur général des services judiciaires

Mme Christiane FERALSCHUHL
Bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris

M. Philippe GILABERT
Secrétaire général adjoint du syndicat UNSA Services judiciaires

Annexes

Mme Michèle GRENOUILLAT
Membre du syndicat des greffiers en chef CDC

M. Stéphane HARDOUIN
Directeur de l'Ecole nationale des greffes

M. Jean-Marie HUET
Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence
Président de la conférence nationale des procureurs généraux

Vincent LAMANDA
Premier président de la Cour de cassation

Mme Joëlle LE CORRE
Greffière placée au SAR de Limoges, membre du syndicat des greffiers de France SDGF/FO

Mme Marie-Suzanne LE QUEAU
Directrice des affaires criminelles et des grâces

Mme Martine LOMBARD
Professeure de droit public, membre du Conseil supérieur de la magistrature

Jean-Claude MARIN
Procureur général près la Cour de cassation

Mme Françoise MARTRES
Présidente du Syndicat de la magistrature

Pierre MEHAIGNERIE
Ancien garde des sceaux, ministre de la justice

M. François MOLINS
Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

Mme Evelyne MONPIERRE
Membre de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

M. Henri NALLET
Ancien garde des sceaux, ministre de la justice

M. Emmanuel POINAS
Secrétaire général de FO-magistrats

M. Dominique RAIMBOURG
Député de la Loire-Atlantique
Vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale

M. Marc ROBERT
Procureur général près la cour d'appel de Riom

Annexes

M. Xavier RONSIN
Directeur de l'Ecole nationale de la magistrature

M. Michel SAINT-JEAN
Directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris Ile-de-France

M. Thierry SIDAINE
Vice-président chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de Marseille
Président de l'Association nationale des juges de l'application des peines

M. Jean-Pierre SUEUR
Sénateur du Loiret
Président de la commission des lois du Sénat

Mme Claire d'URSO
Juge d'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny
Présidente de l'Association française des magistrats instructeurs

M. Frédéric VEAUX
Directeur adjoint de la direction centrale de la police judiciaire à la direction générale de la police nationale

