

Paris, le 08 novembre 2013

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org

Commission sur « la modernisation du ministère public »

Contribution du Syndicat de la magistrature

Par une lettre de mission du 2 juillet 2013, la garde des Sceaux a créé la présente commission, consacrée à « *la modernisation du ministère public* », et dont les travaux devaient concerner « *la conduite et la déclinaison de la politique pénale, la redéfinition des champs de compétence du parquet ainsi que son organisation* ».

Le contenu de cette lettre de mission, qui ne se réfère à aucun moment à l'impérieuse nécessité de rénover le statut du parquet, ainsi que le contexte dans lequel survient l'installation de cette commission, sont malheureusement révélateurs du manque d'ambition de ses concepteurs initiaux.

Il est en effet bien temps de s'intéresser au parquet, du moins à certains de ses aspects, alors que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature a échoué et qu'une loi, dont l'objet est notamment la conduite de la politique pénale, vient juste d'être votée... À moins que la principale intention ne soit de conforter un projet qui se dessine dans les autres groupes de travail sur la justice du 21^e siècle : la création d'une juridiction de première instance, instrument de mutualisation et de gestion de la pénurie que connaît l'institution judiciaire, et dont la départementalisation du parquet évoquée par votre commission est, par certains aspects, le pendant, mais nous en reparlerons.

Votre commission a d'ailleurs rapidement pris conscience du caractère trop limité de la mission qui lui était ainsi confiée puisqu'il vous est apparu dès le début évident que les travaux devront aussi porter sur le statut du ministère public, ce dont nous nous félicitons.

Votre commission ne doit pas se laisser enfermer dans les axes réducteurs fixés par la lettre de mission mais être porteuse, et nous nous ne doutons pas que vous en ayez la volonté, d'un véritable projet, d'une vision pour le parquet. Que l'on appelle cela modernisation si on le souhaite, ce qui est certain, c'est qu'il faut réformer le ministère public en profondeur si on veut échapper à l'implosion qui menace notre système judiciaire.

Implosion en raison du déséquilibre structurel dont souffre notre ministère public dû à une distorsion importante entre ses pouvoirs – pour certains quasi-juridictionnels – et la fragilité de son statut – le plaçant sous l'influence de l'exécutif –, situation qui a conduit à la condamnation de la France par la CEDH à plusieurs reprises, dans des arrêts Medvedyev ou Moulin, et encore récemment dans un arrêt « *Vassis et autres contre France* » du 27 juin 2013. La Cour estime en effet que le parquet français, en raison de son manque d'indépendance à l'égard du pouvoir politique, compte tenu notamment de ses conditions de nomination, ne peut être considéré comme une autorité judiciaire au sens de l'article 5&3 de la Convention, et ne peut dès lors être chargé de contrôler et prolonger une mesure privative de liberté.

Mireille Delmas Marty, dans une tribune publiée en 2009, intitulée « *Le parquet, enjeu de la réforme pénale* », soulignait déjà ce déséquilibre en indiquant que « *les pouvoirs du parquet (s'étaient) considérablement développés, aggravant la confusion des pouvoirs, car le parquet jou(ait) tantôt le rôle d'un juge d'instruction, tantôt, par le jeu des « alternatives aux poursuites » et des procédures simplifiées, celui d'une quasi juridiction de jugement* », et que « *malgré cette extension de ses pouvoirs, les garanties statutaires du parquet (n'avaient) guère progressé* ». Cette situation, totalement atypique en Europe, ne peut perdurer sous peine de voir se multiplier les condamnations de la CEDH et de voir progressivement se bloquer notre système judiciaire. Le dernier exemple « *annonciateur* » en date étant les récents arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui indiquent que les mesures de géolocalisation devaient être réalisées sous le contrôle d'un juge et non du procureur qui ne revêtait pas cette qualité au sens de la CEDH.

Implosion aussi en raison du malaise important ressenti par nombre de nos collègues du parquet qui supportent de plus en plus mal, et c'est fort légitime, de se voir souvent dénier, dans les médias voire dans les tribunaux, la qualité de magistrat. Dans une résolution du 8 décembre 2011, la Conférence nationale des procureurs de la République indiquait ainsi qu'il y avait urgence à « *leur donner les conditions d'exercer dignement leurs nombreuses missions* » et que cela passait « *par la restauration de l'image de leur fonction, gravement altérée auprès de nos concitoyens par le soupçon de*

dépendance à l'égard du pouvoir exécutif ». Quand à cette dévalorisation s'ajoute des conditions de travail souvent déplorables, on ne peut s'étonner que de moins en moins de nos collègues choisissent d'embrasser ces fonctions de façon pérenne, situation préoccupante relevée par le CSM dans son récent rapport d'activité.

Il s'en déduit que les travaux de votre commission ne doivent pas se réduire à débattre de la meilleure façon de gérer les flux au parquet ou à la question des moyens, comme certains l'ont évoqué pour écarter des débats des questions de fond pourtant fondamentales. Il faut au contraire engager une réflexion sur les modifications, voire les bouleversements, que doit connaître notre ministère public pour que ses membres soient – enfin ! – indépendants comme l'impose leur statut de magistrat, pour qu'ils exercent, dans toute leur plénitude – mais pas au-delà – leurs missions de poursuite et de représentants de l'intérêt général dans la cité, et qu'ils disposent pour cela des moyens nécessaires à tout service public de qualité. Il ne pourra naturellement pas être fait l'économie d'une réflexion plus globale sur notre système pénal, et plus particulièrement sur le champ pénal, domaine de compétence privilégié du ministère public.

1. Le parquetier, un magistrat

Le parquetier est un magistrat. Cela paraît à ce point évident que le rappeler semble une incongruité. La Constitution, dans ses articles 64,65 et 66, ainsi que la loi organique de 1958 affirment en effet que le corps judiciaire est composé des magistrats du siège et du parquet, tous garants du respect des libertés individuelles. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion à diverses reprises de le rappeler.

Nous savons cependant tous que la fragilité du statut du parquet, placé sous l'influence du pouvoir exécutif, la pesanteur du lien hiérarchique et l'usage parfois abusif qui a pu – peut – en être fait, y compris au quotidien, privent en réalité le parquetier des attributs essentiels du magistrat, et notamment de son indépendance.

Tout comme Dominique Rousseau qui soulignait, dans une intervention au cours d'un récent colloque sur *« le statut constitutionnel du parquet »*, qu'il était *« aussi important pour la liberté individuelle que celui qui enquête et qui poursuit soit lui aussi indépendant »* et que dès lors sa *« position (avait) évolué en faveur du maintien de l'unité du corps avec comme préoccupation première de donner à ceux qui poursuivent et enquêtent des garanties d'indépendance équivalentes à ceux qui jugent »*, le Syndicat de la magistrature est très attaché à l'unité du corps, à la qualité de magistrat du

parquetier et au fait qu'il lui en soit enfin concédé tous les attributs. Il l'a d'ailleurs rappelé dans une motion « *Pour un ministère public indépendant et rénové* » votée en congrès en 2009.

Il est impératif que le parquetier bénéficie de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif qui caractérise le magistrat, y compris dans sa pratique quotidienne, c'est maintenant une urgence démocratique.

Il faudra pour cela placer les carrières du ministère public à l'abri de toute ingérence du pouvoir exécutif et mettre en place une organisation interne et globale des parquets garantissant à ses membres une véritable autonomie.

A. Des carrières à l'abri du pouvoir exécutif

Comme la CEDH l'a souligné à plusieurs reprises, c'est la dépendance du parquet français à l'égard du pouvoir exécutif, notamment au regard des modalités de nomination, qui empêche qu'il soit considéré comme une « *autorité judiciaire* » au sens de la Convention.

L'emprise du gouvernement sur les carrières des parquetiers est en effet, encore aujourd'hui, complète. Ils sont nommés sur proposition du ministère, après avis seulement consultatif du CSM, et si celui-ci est actuellement respecté, cela reste soumis au bon vouloir du pouvoir exécutif en place et dès lors très fragile. Quant au pouvoir disciplinaire à l'égard des parquetiers, il appartient lui aussi au ministre, le CSM ne rendant qu'un avis. Enfin, les membres du ministère public ne sont pas inamovibles, le ministre pouvant décider de les muter d'office, « *dans l'intérêt du service* », notion particulièrement floue rendant possibles tous les abus.

Cette emprise, qui n'existe pas – en tout cas beaucoup moins... - pour les magistrats du siège, prive le parquet de l'indépendance nécessaire à la prise de décision et fait peser sur lui un soupçon de partialité incompatible avec l'activité judiciaire.

Le fait que le ministère public, chargé des poursuites, doive respecter la politique pénale définie par le gouvernement n'impose pas, contrairement à ce qui est souvent affirmé, que ce dernier dispose d'un tel pouvoir sur lui. L'application de la politique pénale rentre dans la mission du parquetier au regard de sa fonction d'autorité poursuivante, point n'est besoin pour cela que le pouvoir exécutif ait la main sur sa carrière. Un magistrat remplit la mission qui lui est confiée par loi, indépendamment de la qualité de celui qui le nomme.

Vouloir conserver le pouvoir de nomination et le pouvoir disciplinaire à l'égard des parquetiers répond donc visiblement pour le pouvoir exécutif, quel que soit sa couleur politique, à d'autres considérations que le simple souci de voir respecter la politique pénale... Ce que certaines pratiques ont d'ailleurs suffisamment démontré par le passé, souvent quand se trouvaient mêlés intérêts politiques et économiques : diligence particulière pour faire se tenir dans la nuit une audience d'appel sur le placement en détention provisoire d'un chef d'Etat africain, extrême lenteur du parquet dans l'affaire dite des « *faux électeurs du Ve arrondissement* » contraignant les juges d'instruction à rendre leur ordonnance de renvoi sans attendre les réquisitions du parquet, inertie – pour ne pas dire plus ... – du ministère public dans l'affaire dite « *des biens mal acquis* » mettant en cause des chefs d'Etat africains, ou encore enlèvement de dossiers économiques et financiers au parquet du TGI de Nanterre dirigé à l'époque par un procureur nommé contre l'avis du CSM... Ces dérives ne sont possibles qu'en raison de l'extrême fragilité du statut du ministère public.

Et ce n'est pas la récente interdiction – dépourvue de toute sanction - des instructions du garde des Sceaux dans les dossiers individuels qui, même si elle était nécessaire, suffira à supprimer tout risque de voir renouveler ce genre d'abus dans l'avenir.

Il faut en effet mettre définitivement les carrières des magistrats du parquet à l'abri de toute tentative de pression, comme c'est, en partie, le cas pour ceux du siège, et cela passe naturellement par une réforme du statut, de leur condition de nomination et de l'exercice du pouvoir disciplinaire les concernant.

Le projet de réforme – avorté – du CSM n'allait à cet égard pas assez loin, malgré quelques avancées, puisqu'en ne faisant que soumettre la nomination des parquetiers, à l'avis conforme du CSM, il laissait in fine la gestion de leurs carrières dans les mains du pouvoir exécutif qui demeurait maître du choix des candidats.

Une réforme beaucoup plus ambitieuse - qui concerne en réalité tant les magistrats du parquet que ceux du siège - est dès lors indispensable.

La nomination et la gestion de la carrière de l'ensemble des magistrats du siège et du parquet doit ainsi être confiée à un CSM rénové, notamment quant aux modalités de désignation de ses membres extérieurs, auquel seraient rattachés les services qui constituent actuellement la sous-direction de la magistrature. A tout le moins, les conditions de nomination des magistrats du parquet doivent être alignées sur celles prévalant pour le siège.

S'agissant du disciplinaire, la formation parquet devrait statuer comme conseil de discipline, alors qu'elle ne dispose à l'heure actuelle que du pouvoir de donner un avis sur les sanctions disciplinaires proposées et décidées par le ministre de la justice. Le CSM devrait par ailleurs se voir rattacher l'IGSJ afin que la procédure disciplinaire respecte de bout en bout les principes du contradictoire et des droits de la défense. Ce rattachement est d'autant plus indispensable que le CSM a récemment mis en lumière, dans une décision du 11 juillet 2013, le lien incontestable entre les actes réalisés par l'IGSJ dans le cadre de l'enquête administrative et la procédure disciplinaire, et annulé les auditions d'un magistrat réalisées dans le cadre de l'enquête administrative, au motif que ce magistrat n'avait obtenu ni l'assistance d'un conseil ni copie du dossier de la procédure. Il doit permettre au CSM d'exercer pleinement son pouvoir disciplinaire dans le respect des droits des magistrats mis en cause.

Les mutations d'office « *dans l'intérêt du service* » doivent bien sûr disparaître.

Mettre la carrière des parquetiers à l'abri de toute pression du pouvoir exécutif ne suffira cependant pas à garantir leur autonomie si l'architecture globale des parquets n'est pas revue.

B. Ministère, parquet général et parquet, des rôles mieux définis pour ne plus empiéter sur la compétence de l'autre

Le renforcement de l'indépendance des parquetiers grâce à un rôle accru du CSM dans la gestion de leur carrière devra se doubler d'une réforme des relations entre le ministère de la justice, les parquets généraux et les parquets afin que ces derniers ne soient plus écrasés sous une pression hiérarchique incompatible avec l'exercice de leurs prérogatives.

Cette question doit être envisagée au regard des modalités de définition et de mise en œuvre de la politique pénale, de la pertinence de la poursuite de la politique des rapports ainsi que de l'organisation territoriale des parquets.

1) La déclinaison de la politique pénale

Actuellement, les grandes orientations de politique pénale sont définies par le gouvernement, et appliquées par les parquets qui au besoin les adaptent en fonction des particularités locales, comme l'indique la loi du 25 juillet 2013. Cela n'est pas illégitime s'agissant d'une politique de la nation selon le Conseil constitutionnel. Il serait cependant souhaitable que la détermination de cette politique donne lieu à un débat devant les parlementaires et qu'il en soit

rendu compte annuellement devant eux par le garde des Sceaux.

Votre commission s'est interrogée sur l'opportunité de créer un conseil national pour assister le ministre dans l'élaboration de cette politique. Si le Syndicat de la magistrature n'a pas d'opposition de principe à ce sujet, il est évident qu'il faudra tout d'abord résoudre les difficultés liées à sa composition, à la désignation de ses membres et à leur légitimité, et veiller à ce qu'il ne constitue pas un doublon avec les instances consultatives déjà existantes.

Ces réflexions ne valent cependant que si l'on s'en tient à une procédure pénale fondée sur le principe de l'opportunité des poursuites. En effet, s'il n'apparaît pas souhaitable d'adopter un strict principe de légalité des poursuites, une légalité tempérée est une piste à approfondir si l'on envisage une plus grande autonomie statutaire des parquetiers et si l'on s'oriente vers une dépénalisation, en tout état de cause indispensable. Ce qu'on pourrait appeler la « *politique pénale* » serait alors essentiellement de la compétence du parlement. Cela aurait en outre l'intérêt de faire cesser l'hypocrisie qui veut que le procureur de la République dispose de l'opportunité des poursuites, en application des dispositions des articles 40 et 40-1 du CPP mais qui fixe comme critère essentiel de la « performance » des parquets « le taux de réponse pénale » qui aujourd'hui avoisine les 90% pour les majeurs et 95 % pour les mineurs ! Autant dire que les poursuites sont devenues quasi systématiques, les circulaires des ministres de la justice étant en outre de plus en plus précises quant aux conditions dans lesquelles un classement sans suite peut intervenir.

2) *L'obligation d'information*

Une des conséquences insupportables de notre système actuel - parfois présentée comme le pendant du rôle du garde des Sceaux dans l'élaboration de la politique pénale -, est la « *remontée d'informations* » des parquets vers le ministère via un nombre sans cesse plus important de rapports. La loi adoptée en juillet dernier a d'ailleurs renforcé « *l'obligation d'information* » pesant sur les parquets en officialisant les rapports généraux sur l'application de la politique pénale et les rapports dans les affaires particulières - dont l'existence interroge alors que la même loi supprime les instructions du ministre dans les affaires individuelles... - qu'ils se doivent de faire parvenir à la chancellerie. Ces demandes incessantes de rapports, dans la transmission desquels les parquets généraux jouent un rôle central, sont un instrument de pression hiérarchique extrêmement pesant et alourdissent considérablement les tâches quotidiennes des magistrats du parquet.

Un exemple récent l'illustre parfaitement. Suite à l'enlèvement d'un nouveau-né dans une maternité, le parquet général, avisé dans la nuit par le parquet local, a cru pouvoir attendre le lendemain matin pour en aviser la chancellerie. Erreur fatale visiblement ! Bien que l'alerte enlèvement ait été déclenchée dans la matinée et l'enfant retrouvé peu de temps après, le procureur et des membres du parquet général ont été convoqués à la chancellerie pour rendre compte et s'expliquer sur leur façon de diriger cette affaire et sur le défaut d'information « *en temps utile* »... Cela démontre s'il en était besoin que le pouvoir d'appréciation des parquets demeure des plus restreints et que seul prime le devoir d'information de la chancellerie.

Dans l'affaire Cahuzac, la ministre de la justice a indiqué avoir été destinataire d'une cinquantaine de rapports. Si elle s'est défendue de toute intrusion dans le déroulement de l'enquête, l'existence et le nombre de ces rapports posent question sur leur finalité et démontrent s'il en était besoin que la loi récemment adoptée n'a pas mis fin au soupçon de l'intervention du pouvoir exécutif dans le cours de la justice.

Il faudra donc mettre un terme à cet empiètement en limitant les rapports au compte-rendu général de l'application de la politique pénale. A tout le moins, il est indispensable, comme votre commission le suggère, de subordonner l'élaboration de rapports dans les affaires particulières à des critères limitativement énumérés.

Cela va de pair avec une redéfinition du rôle des parquets généraux dont la fonction essentielle est pour l'heure, on l'a dit, la demande et la transmission de rapports au ministère, et le contrôle de l'activité des parquets de première instance. Pour tenir compte de la diminution hautement souhaitable des rapports et pour respecter l'autonomie des parquets de première instance, l'activité des parquets généraux devra être recentrée sur le traitement des appels et du contentieux criminel devant les cours d'assises. Il est aussi envisageable de prévoir que les parquets près des cours d'appel seront des lieux d'échanges et de coordination de la politique pénale pour les parquets du ressort.

3) L'organisation territoriale des parquets

Pour le Syndicat de la magistrature, les parquets du ressort devront rester dans leur forme actuelle et ne pas se transformer en parquets départementaux... au sein de juridictions de première instance telles qu'elles sont envisagées dans les groupes de travail « Justice du 21^{ème} siècle ».

Votre commission s'interroge en effet sur l'opportunité de créer des parquets départementaux aux motifs que la carte judiciaire serait inadaptée ou obsolète et que l'action publique au sein d'un même département serait émiettée entre les parquets du ressort, ce qui fragiliserait l'autorité judiciaire dans un département, quand les interlocuteurs du procureur de la République sont eux départementalisés.

Il s'agit pour nous d'une option dangereuse et qui apporte une fausse solution à une vraie difficulté.

Dangereuse car cela conduirait à créer des juridictions de première instance – sauf à dissocier à ce point les statuts des magistrats du siège et du parquet qu'on en viendrait à terme à la division du corps... – qui transformeront inéluctablement, à court ou moyen terme, compte tenu de la pénurie chronique de moyens humains, les magistrats et fonctionnaires en « placés » amenés à intervenir sur plusieurs sites au gré des besoins. Cette grande mutabilité est en outre peu compatible avec le statut plus protecteur que nous souhaitons voir attribuer aux substituts et que nous développerons plus loin.

Le Syndicat de la magistrature a soutenu, dans le cadre des travaux menés par les groupes sur la justice du 21ème siècle, une organisation judiciaire respectant le principe de l'égalité des justiciables, de l'indépendance des magistrats, de la cohérence et de l'accessibilité de la justice. S'il n'a jamais contesté la nécessité de moderniser le service public de la justice, il considère que cette modernisation ne doit pas être induite par des moyens budgétaires toujours plus restreints. L'amélioration du service rendu aux justiciables doit être au cœur de nos réflexions, et il s'agit pour nous de leur donner un accès concret, effectif et efficace à un juge indépendant, que leur garantit la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le TPI n'apporte en réalité un gain qu'en terme de flexibilité des moyens humains et matériels. Les lieux de justice qui seraient aujourd'hui conservés ne seront pas pérennisés dans le temps faute de moyens suffisants, et le risque de ne voir survivre dans les territoires que les tribunaux départementaux est aujourd'hui grand.

La départementalisation des parquets, qui entraînerait de fait la départementalisation des juridictions, nous paraît donc dangereuse pour une justice qui doit rester accessible et respecter le principe d'égalité des justiciables.

Fausse solution ensuite car s'il s'agit d'affirmer l'autorité du procureur face aux préfets et directeurs de sécurité publique, et donc plus généralement

face au ministère de l'intérieur, il serait beaucoup plus efficace de renforcer l'indépendance du procureur vis-à-vis du pouvoir exécutif, et de détacher la police judiciaire auprès de l'autorité judiciaire.

En effet, dans les territoires où la carte judiciaire est en adéquation avec la carte administrative, l'autorité judiciaire n'a pas plus de poids que dans les autres et son activité reste largement conditionnée par les priorités que se sont fixées les services de police. Pour le Syndicat de la magistrature, la question n'est donc pas de renforcer la dimension territoriale des parquets, mais bien d'assurer l'indépendance des parquets vis à vis du pouvoir exécutif.

Le Syndicat de la magistrature est donc opposé à cette « *départementalisation* » des parquets. Il est en revanche possible, pour tenir compte du critère de l'efficience mis en avant par certains, de prévoir une spécialisation de quelques juridictions pour le traitement de certains contentieux.

Votre commission s'interroge, par ailleurs, sur la cohérence de la carte judiciaire des cours d'appel avec celle des régions administratives. Le Syndicat de la magistrature considère que les raisons qui conduisent à remettre en cause le ressort des cours d'appel sont purement gestionnaires. Pour les premiers présidents, en tout cas, le choix est clair : il s'agit de celui « d'une dimension permettant une gestion optimale des ressources humaines ». Ils proposent de réduire le nombre des cours d'appel à 20, sans que ce chiffre ne corresponde à une réalité quelconque.

Le Syndicat de la magistrature reste attaché à une justice à taille humaine, y compris dans les cours d'appel où de nombreux justiciables sont amenés à se rendre (procédures orales, appels correctionnels, mineurs, tutelles etc...). Il considère que la création de « super-cours d'appel » n'a pas vocation à réduire de façon significative le coût de la justice, qu'elle contraint à mettre en place des échelons intermédiaires qui n'ont pas de justification, et qu'elle ne sera pas le gage d'une justice plus rapide, plus proche, plus efficace et de meilleure qualité. Il préconise au contraire de diviser les trop grosses juridictions, comme celle de la cour d'appel de Paris, afin d'adapter leur taille aux besoins des justiciables.

C. Une organisation interne des parquets garantissant l'autonomie de ses membres

Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps, et il l'a encore fait dernièrement lors de la discussion du projet de loi sur les relations entre

la chancellerie et les parquets, une clarification des relations entre le procureur de la République et ses substituts. Alors que les parquetiers sont des magistrats, garants des libertés individuelles, ils ne bénéficient dans la pratique d'aucune liberté d'appréciation dans les prises de décision. Votre commission ne peut donc laisser de côté la réflexion sur l'organisation interne des parquets et les principes qui régissent les relations de ses membres. L'évolution des missions dévolues aux parquets doit par ailleurs conduire à ne plus considérer le travail du magistrat de façon isolée mais à l'intégrer dans une équipe.

1) *L'autonomie des magistrats du parquet*

La grande majorité des décisions d'action publique sont aujourd'hui prises par les parquetiers de première instance. Or aucun texte, à part les articles R 311-34 et R311-35 du Code de l'organisation judiciaire indiquant que les substituts sont répartis dans les services par le procureur, ne régit les relations entre les substituts et les procureurs, ou l'organisation du parquet.

De sorte que s'est faite jour une conception très restrictive du pouvoir du substitut, doublée d'une conception extensive du principe hiérarchique, posé par l'article 5 de l'ordonnance de 1958, qui veut que, dans la pratique, chaque substitut fasse valider sa décision avant de la prendre et que si sa « *parole à l'audience est libre* », il prévienne d'abord le procureur ou son chef de service de ce qu'il entend requérir, n'étant dès lors libre de dire que ce qui aura finalement été permis. Le tout au nom d'un « *principe de loyauté* » qui, alors qu'il n'existe dans aucun texte relatif spécifiquement au parquet mais uniquement dans le serment que prête tout magistrat, ferait du parquetier un simple « délégué du procureur » privé de toute autonomie dans sa prise de décision.

Cette conception est à l'origine, on le sait, de nombreuses dérives qui prennent un sens tout particulier quand on les met en parallèle avec la fragilité du statut et la politique du rapport permanent évoqués ci-dessus.

Il est ainsi d'usage dans de nombreux parquets d'imposer aux substituts de demander à leurs supérieurs hiérarchiques l'autorisation d'ouvrir une information judiciaire, ou de faire signer par ces mêmes supérieurs leurs réquisitoires définitifs en matière criminelle. Il n'est de même pas inhabituel que des parquetiers soient dessaisis d'un dossier quand leur décision n'a pas l'heur de plaire au procureur de la juridiction...

Ces pratiques, bien ancrées, sont pourtant contraires à l'évidence qu'a rappelée la Cour de cassation dans un arrêt du 3 juillet 1990 selon laquelle,

comme tout magistrat, le parquetier « *puise en sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoir, le droit d'accomplir tous les actes rentrant dans l'exercice de l'action publique* ».

Le principe hiérarchique, qui permet au procureur d'évaluer les membres de son parquet et de veiller à ce qu'y soit appliquée la politique pénale définie nationalement, n'impose à l'évidence pas qu'il prenne toutes les décisions à la place des substituts, magistrats comme lui.

C'est donc toute l'organisation des parquets qu'il faut revoir afin que chaque parquetier puisse exercer en toute autonomie les pouvoirs qui lui sont confiés par la loi et que cesse cette « *culture de la soumission* » avec laquelle on confond trop souvent le respect du principe hiérarchique.

Le Syndicat de la magistrature propose de prévoir, au sein des parquets, des mécanismes objectifs d'attribution des services et des dossiers, par le biais d'une « *ordonnance de roulement* » soumise à l'avis conforme de l'assemblée générale des magistrats du parquet. Dès lors, si le procureur n'entendait pas suivre ces règles d'attribution pour une affaire, il devrait motiver sa décision de non attribution ou de dessaisissement. Le substitut devrait alors disposer d'un droit de recours auprès du Conseil supérieur de la magistrature, comme c'est le cas en Italie (cf. « *Le parquet dans le système institutionnel italien* » de Nicolo Zanon, professeur à l'université de Milan et membre du CSM italien, in « *Le statut constitutionnel du parquet* » chez Dalloz). Ce recours s'inscrirait dans la possibilité pour tout magistrat de saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance, et il pourrait être envisagé une procédure d'urgence en cette matière.

2) Le magistrat du parquet dans une équipe

La pénurie chronique des effectifs de magistrats et de fonctionnaires, le nombre d'emplois laissés vacants, les conditions de travail particulièrement difficiles dans les services de TTR, où de nombreux magistrats doivent accomplir seuls l'ensemble des tâches dévolues au service, la complexification des contentieux, conduisent à modifier l'approche isolée du travail des magistrats et plus particulièrement des magistrats du parquet.

De fait, le magistrat est déjà entouré de fonctionnaires, greffiers et assistants de justice. Nul ne conteste que la situation des greffes est aujourd'hui catastrophique en raison d'une pénurie de moyens chronique, et que les assistants de justice sont recrutés, reconduits ou non selon les disponibilités budgétaires de la juridiction et souvent affectés à des tâches qui ne relèvent pas de leurs missions.

Les parquets sont également dotés d'assistants spécialisés qui, en matière économique et financière notamment, ont vocation à apporter une assistance technique aux magistrats eux-mêmes spécialisés. Lors de son audition devant la mission d'inspection aux fins d'évaluation du dispositif des assistants spécialisés, le Syndicat de la magistrature a rappelé que la plus-value apportée par les assistants spécialisés était incontestable, que leurs compétences et leurs modalités d'intervention aux cotés des magistrats permettait un vrai travail d'équipe, qu'il fallait encourager leur recrutement et s'interroger sur la nécessité de généraliser le recours à ces assistants pour les juridictions non spécialisées.

La question est donc posée, et elle est commune aux trois groupes de travail, de renforcer cette équipe autour des magistrats et d'opérer des transferts de compétence ou des délégations au profit des greffiers ou des assistants de justice pour alléger le travail des magistrats.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé au principe de tels transferts de compétence. Pour autant, il rappelle qu'il ne peut s'agir pour les magistrats de se débarrasser de certaines tâches, mais de travailler mieux pour améliorer la qualité du service rendu au justiciable. Il n'est notamment pas question d'abandonner à des délégués, quels qu'ils soient, des parcelles de décisions juridictionnelles, pour les magistrats du siège, ou la décision de poursuite ou d'enquête, pour les magistrats du parquet.

La question se pose avec encore plus d'acuité pour les magistrats travaillant dans un service de TTR, pour lesquels votre commission s'interroge sur la possibilité de doter le magistrat du parquet de délégués ou d'assistants.

S'il nous paraît possible, et nécessaire, que le magistrat du parquet soit entouré d'une équipe, qui pourrait être composés d'assistants affectés à un service ou à un magistrat, ainsi que de fonctionnaires de greffe, c'est à la condition que le magistrat conserve son pouvoir décisionnel. Comme nous l'indiquons plus loin, c'est le service du TTR qu'il faut faire évoluer pour qu'il subisse une pression moins importante, notamment par une politique de décroissance pénale et une réorganisation qui ne lui laisserait que le traitement des urgences. Il ne peut être question, pour le Syndicat de la magistrature, de renoncer à faire les choix indispensables en matière de politique d'action publique et à obtenir les moyens nécessaires aux missions de la justice, pour procéder à des recrutements massifs « d'assistants » qui viendraient à terme remplacer les magistrats.

S'agissant plus particulièrement des assistants de justice, leur rôle pourrait être plus important, si leur emploi était pérenne, s'ils bénéficiaient d'un statut

plus protecteur et si, affectés à un magistrat ou un service, ils étaient de véritables assistants du magistrat, nommés dans le cadre d'un contrat de mission précis : recherche de jurisprudence, veille juridique, aide à la rédaction.

S'agissant des fonctionnaires, le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à un renforcement ou une évolution de leur statut, mais il est à craindre un « marché de dupes ». En effet, leurs rémunérations n'ont pas été revalorisées depuis des années. La situation des greffes est particulièrement catastrophique, nul ne contestant qu'ils supportent particulièrement les conséquences de longues années de crise et de disette budgétaire. Un transfert de compétences à leur profit ne peut donc s'entendre qu'avec un renforcement des moyens des greffes et une revalorisation effective de leur statut. Faute de quoi, les magistrats se seront déchargés de certaines tâches au profit de greffiers qui verront accroître les leurs sans réelle revalorisation et sans moyens de les accomplir.

D. Le magistrat du parquet dans la juridiction

Si la détermination de la politique pénale appartient bien aux procureurs de la République, les choix opérés par les parquets ont une conséquence directe sur l'activité des magistrats du siège et sur leur organisation en termes de tenue des audiences pénales.

En outre, la pression pénale, entretenue par les gouvernements successifs, a conduit à faire peser sur les magistrats du parquet la responsabilité d'une réponse pénale systématique et à renforcer sans cesse les effectifs attribués aux missions pénales de la justice, au détriment de la justice civile où, pour certains, le juge devrait être cantonné à un rôle d'arbitre.

La loi du 9 mars 2004 a augmenté les pouvoirs des parquets dans la mise en œuvre concrète et effective de la politique pénale qu'ils déterminent, en disposant que le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par ordonnance conjointe du président du tribunal et du procureur de la République et non plus sur la seule ordonnance du président du TGI prise après avis de l'assemblée générale. Même si le dernier mot revient, en cas de désaccord, au président de la juridiction, le déséquilibre entre le siège et le parquet s'est encore accru.

De fait, les magistrats du siège et du parquet s'affrontent régulièrement en assemblée générale pour discuter des choix du parquet et de leur incidence sur l'activité de la juridiction.

Il était donc indispensable que le dialogue autour de la politique pénale suivie par le parquet soit institutionnalisé, sans remettre en cause le rôle dévolu à chacun.

La loi du 25 juillet 2013, en disposant que les procureurs de la République et les procureurs généraux informent, au moins une fois par an, l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet « *des conditions de mise en œuvre, dans leur ressort de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice* » officialise le dialogue indispensable entre les magistrats du siège et du parquet. Cette information, et donc la discussion qui doit en découler, est en effet essentielle pour que l'assemblée générale puisse émettre un avis sur l'organisation de la juridiction et l'ordonnance de roulement qui doit en découler. Il ne s'agit pas pour les magistrats du siège d'empiéter sur les prérogatives du parquet en matière de politique pénale, ou pour les magistrats du parquet de contester l'indépendance des magistrats du siège, mais d'échanger pour une meilleure compréhension des priorités des uns et des autres.

Mais pour que ce dialogue puisse avoir lieu, encore faut-il que les assemblées générales ne soient pas désertées par les magistrats et qu'elles soient un réel lieu de débat et de concertation. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui, ces instances n'ayant en réalité qu'un rôle subalterne et d'affichage, alors que les chefs de juridiction ont la mainmise sur l'organisation des services comme sur l'affectation des magistrats.

Toute réforme de l'organisation judiciaire doit donc permettre de renforcer le poids de ces instances de concertation, pour les magistrats du siège comme pour les magistrats du parquet, et ce d'autant plus que serait envisagée une organisation judiciaire augmentant la flexibilité des moyens matériels et humains des juridictions.

Le Syndicat de la magistrature a fait des propositions dans le cadre des groupes de travail sur la justice du 21^{ème} siècle pour renforcer le rôle de ces instances de concertation, et plus particulièrement celui des commissions restreintes ou permanentes qui doivent devenir de véritables lieux de préparation de l'ordonnance de roulement de la juridiction.

Les juridictions devraient également élaborer de véritables « *projets de juridiction* » après une concertation réunissant magistrats et fonctionnaires qui permettrait notamment de définir les besoins de la juridiction, ainsi que d'adapter son fonctionnement à ses moyens et à ses priorités. Le Syndicat de la magistrature soutient également que le suivi du budget des juridictions

devrait pouvoir faire l'objet d'un processus démocratique et être soumis à l'assemblée générale.

Le Syndicat de la magistrature propose également de mettre en place des « conseils de justice » locaux qui, composés de représentants des magistrats et fonctionnaires du ressort, des représentants de toutes les juridictions, des partenaires institutionnels, des auxiliaires de justice, conciliateurs, médiateurs, et représentants des usagers, aurait pour mission d'évaluer périodiquement les besoins du ressort.

L'institutionnalisation de ces échanges pourrait s'accompagner de la mise en place de conférences régionales des politiques judiciaires, avec des représentants des administrations centrales du ministère de la justice.

La déclinaison de la politique pénale au niveau local, les stratégies qui pourraient être mises en œuvre par les juridictions en fonction des moyens humains et matériels dont elles disposent et les priorités ainsi définies pourraient être mieux appréhendées par les acteurs de terrain, ce qui serait de nature à accroître la lisibilité de la justice.

Si le parquetier doit pouvoir exercer ses attributions en toute autonomie, il convient maintenant de détailler celles-ci, sa mission imposant quelques spécificités.

2. Le parquetier, un magistrat chargé des poursuites et de la représentation de l'intérêt général dans la cité

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la modernisation du service public de la justice supposait avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un meilleur accès au droit et à la justice. À l'heure où « *le besoin de justice* » paraît s'accroître de façon considérable dans tous les secteurs du droit, où le « *droit au juge* » est un absolu protégé par la CEDH, la justice apparaît de moins en moins en capacité de répondre à ces impératifs. Elle doit donc s'adapter à ces exigences nouvelles, non pour faire des économies et déléguer à d'autres ses missions essentielles, mais pour permettre l'apaisement social.

Le ministère public y joue un rôle essentiel. Magistrat chargé des poursuites et des enquêtes, en charge de la représentation de l'intérêt général dans la société, il doit être en capacité de remplir sa mission de façon efficace et lisible. Il peine aujourd'hui à le faire car faute pour le législateur de faire des

choix, il doit répondre à tous les actes de délinquance avec des moyens limités. Cette course folle vers le meilleur taux de réponse pénale reste par ailleurs l'alpha et l'oméga de l'évaluation de son action et de l'attribution de ses moyens, éternelle histoire du « *serpent qui se mord la queue* ... En outre, alors que son statut s'est considérablement fragilisé, il s'est vu octroyer des compétences quasi juridictionnelles, tandis que le juge, dans le même temps, n'étant plus lui-même en capacité de répondre à tout, voit son office réduit à celui de « *juge-arbitre* » au détriment de son rôle de protecteur et de garant des libertés individuelles.

Il faut donc redéfinir les champs d'intervention de la justice et de chacun de ses acteurs, et recentrer le parquetier sur son office pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions. Il ne pourra y parvenir que si son autorité sur la direction des enquêtes est reconnue.

A. Le champ d'intervention du parquet

Le Syndicat de la magistrature l'a dénoncé à plusieurs reprises, le budget de la justice est indigent. La France ne consacre que 0,20% de son PIB par habitant à son système judiciaire et se situe au 34^e rang sur 40 des pays européens. Et, du côté des parquets, la France ne compte que 3 procureurs pour 100.000 habitants alors que la moyenne européenne est de 11,1. Si, en 2013, le budget de la justice a augmenté de 4,3%, ce qui représentait un effort au regard des politiques désastreuses menées les années passées, cette augmentation est apparue dérisoire, et dès 2014, l'augmentation du budget ne sera que de 1,7%. Autant dire une goutte d'eau totalement insuffisante pour permettre à la justice d'exercer ses missions.

Si l'on y ajoute qu'à ce jour, les politiques pénales menées ont consisté à choisir toujours plus de répression au détriment d'autres modes de résolution des conflits, on doit constater que la justice pénale est au bord de l'asphyxie.

Nous ne cessons de le répéter, d'autres choix sont possibles.

Il faudrait bien sûr hisser la France au niveau des autres pays européens, en doublant la part du budget consacré à la justice, ce que les gouvernements successifs ont refusé.

Mais il faudrait surtout redéfinir les missions assignées à la justice, et notamment, réduire le champ d'intervention de la justice pénale par une politique de décroissance pénale.

1) Le périmètre de la justice pénale

Pour le Syndicat de la magistrature, les politiques menées ces dernières années ont conduit à une impasse. Alors que l'office de protection du juge en matière civile était sans cesse remis en question, il devait être apporté une réponse répressive systématique à tous les actes de délinquance posés quelle que soit leur gravité. Cette situation a conduit à donner une place de plus en plus importante à la justice pénale et à y affecter toujours plus de moyens en fonctionnaires et magistrats au détriment de la justice civile.

Quant à l'efficacité d'une telle politique, le Syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps l'échec patent du « *tout sécuritaire* » qui a conduit à une surpopulation carcérale inégalée sans améliorer la sécurité des citoyens.

Ce constat doit amener à s'interroger sur la réponse pénale efficiente et sur la répartition des moyens de la justice pénale au profit des dispositifs les plus efficaces en termes de réinsertion et donc de prévention de la récidive. Ce constat justifie également une politique de désinflation pénale, la réflexion devant porter sur les comportements qui doivent, ou non, être pénalisés dans notre société.

Pour le Syndicat de la magistrature, certains comportements ne relèvent pas du droit pénal : la vente à la sauvette, les filouteries d'aliments ou de transports, les fraudes aux allocations familiales, les dégradations légères. Ces comportements, qui ne portent pas atteinte à des valeurs fondamentales protégées dans l'intérêt de la société, peuvent parfaitement être sanctionnées par le droit fiscal ou civil, et non par le droit pénal totalement inadapté.

Il en est de même des infractions comme la désertion, le rassemblement dans les halls d'immeuble, la mendicité agressive, les infractions liées au carnet de circulation.

Certaines infractions, qui constituent des atteintes à la liberté d'expression, doivent être dépénalisées. Les infractions du droit de la presse comme la diffamation ou l'injure peuvent faire l'objet de réparations civiles, mais leur pénalisation n'est pas nécessaire. Il conviendra seulement de conserver les infractions à caractère discriminatoire.

Le respect de la présomption d'innocence commande en outre que l'incrimination de refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

La politique en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants devrait, quant à elle, être entièrement rénovée pour laisser une large place à la réduction des risques et à la vraie prise en compte des objectifs de santé publique. Cette politique devrait inclure la légalisation contrôlée du cannabis, une dépénalisation de l'usage de stupéfiants, ainsi que de la détention, du transport et de l'acquisition de stupéfiants correspondant à un usage personnel. Elle aurait un impact significatif sur les flux et l'activité pénale des juridictions.

Il conviendrait enfin de repenser la répression des infractions routières qui occupent très largement les tribunaux au point que certains parquets surchargés ne les traitent en pratique que de façon standardisée sans pouvoir se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse adaptée. Il n'est d'ailleurs pas démontré que la sanction pénale ait un quelconque effet dissuasif, un traitement administratif ou fondé essentiellement sur des soins semblant tout aussi efficace.

Il fait se rendre à l'évidence, dans de très nombreux cas, l'apport de l'institution judiciaire par rapport à la sanction administrative est égal à zéro. Et si ces procédures font souvent l'objet de décision sur dossier, comme la composition pénale ou les ordonnances pénales, qui ne prennent pas beaucoup de temps de magistrat, il en est autrement pour les magistrats du parquet et pour les services du greffe.

Il faut donc remplacer le traitement standardisé et en grande partie pénal des comportements routiers par une réponse plus nuancée au regard de leur origine, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats d'usagers de la route et d'associations représentatives.

S'agissant des infractions dites « *techniques* » (urbanisme, construction, habitation, droit du travail, hygiène et sécurité, consommation), le Syndicat de la magistrature rappelle son hostilité à leur dépénalisation, considérant qu'une dérégulation pénale de ces secteurs, dont les infractions sont déjà peu ou mal réprimées, serait de nature à adresser un message de « *laisser faire* » incompatible avec le but poursuivi par le législateur dans ces domaines pour la protection et la sécurité collective. S'il a pu, lors de la discussion du projet de loi sur la consommation, se déclarer favorable à la dépénalisation de certaines

infractions ou à la création de sanctions administratives, c'est à la condition que les manquements les plus graves restent susceptibles de sanctions pénales.

2) Le taux de réponse pénale

Nul ne le conteste, la politique consistant à apporter à tout acte de délinquance une réponse pénale a considérablement aggravé la situation de la justice pénale et des parquets. Pour atteindre leurs objectifs en termes d'indicateur de performance, et donc obtenir des moyens, les parquets doivent limiter les classements sans suite à leur strict minimum. Les capacités limitées des juridictions de jugement les conduisent à diversifier cette réponse pénale en ayant recours à des mesures alternatives aux poursuites. Mais ces mesures, qui sont déléguées, sont coûteuses en termes de frais de justice. Les parquets se trouvent donc face à des choix impossibles, entre accroître les mesures alternatives aux poursuites et donc augmenter les frais de justice, saisir les juridictions correctionnelles et augmenter les procédures expéditives, ou faire baisser le taux de réponse pénale au risque de voir diminuer les moyens matériels et humains qui leur sont alloués.

La multiplication des alternatives aux poursuites n'a pas ailleurs pas été accompagnée d'une baisse des poursuites. Elle a donc conduit à élargir le champ pénal à des comportements qui naguère n'auraient pas été poursuivis et auraient bénéficié d'un traitement social ou éducatif. Au prétexte que ces mesures n'entraînent pas de condamnation pénale ou d'inscription au casier judiciaire, et que l'intervention de la justice reste légère, ces comportements n'en restent pas moins appréhendés par la justice. Et, en cas d'échec des mesures alternatives ils font l'objet de poursuites pénales devant des tribunaux pourtant asphyxiés.

Une politique de décroissance pénale doit donc permettre de conjuguer dépenalisation et réponse pénale adaptée. Il est urgent de revenir sur cette politique du chiffre qui a fait la preuve de son échec quant à la prévention et au traitement de la délinquance, et qui a conduit la justice à une impasse.

3) Le parquetier représentant de l'intérêt général dans la cité : le parquet civil, les commissions et comités

Votre commission en a fait le constat. Les tâches qui sont aujourd'hui assignées aux parquets sont immenses. Outre leur mission de poursuite et d'enquête, le magistrat du parquet doit intervenir dans le domaine commercial et civil, dans le contrôle des lieux d'enfermement, dans le contrôle et la mise à jour des fichiers de police judiciaire, dans de nombreuses

tâches administratives, le tout sans priorisation et sans moyens.

En outre, les magistrats du parquet interviennent dans de nombreuses instances partenariales dont votre commission ne remet pas en cause l'utilité mais qui sont très nombreuses, se superposent, et nécessitent une implication des magistrats du parquet et des moyens importants.

Il appartiendra à votre commission de déterminer, au cas par cas, ce qui ressort des missions essentielles du magistrat du parquet, ou pas, car il ne peut être contesté qu'à force de vouloir tout faire, on ne fait rien et que l'action du parquet perd de sa lisibilité et de son efficacité. En outre, les magistrats du parquet peuvent être découragés par le fait que leur participation à ces instances se rajoutent à leur charge de travail normale, et ne pas en percevoir l'utilité.

Certains domaines ne pourront cependant pas être désinvestis.

Pour le Syndicat de la magistrature, le parquet a une mission essentielle de garant du respect de la liberté individuelle et ne pourra donc pas, contrairement à ce qui se passe malheureusement aujourd'hui, abandonner le contrôle des lieux de privation de liberté, comme les locaux de garde à vue ou les hôpitaux psychiatriques, ou le contrôle des fichiers.

Son rôle est également essentiel en matière de procédure collective. Le syndicat de la magistrature défend une réforme profonde des tribunaux de commerce. Devant la mission d'information sur le rôle de la justice en matière commerciale, il a fait valoir que les dysfonctionnements des tribunaux de commerce étaient inacceptables socialement et contre-productifs économiquement, et qu'il était nécessaire notamment de promouvoir l'échevinage dans les formations de jugement et de renforcer la déontologie des juges consulaires. Il a également préconisé de rendre obligatoire la présence du ministère public aux audiences de procédure collective, qui ne peut se concevoir évidemment sans un renforcement substantiel des parquets économiques et financiers.

S'agissant de la prévention, il est important que l'institution judiciaire soit représentée dans les instances qui interviennent sur ce sujet, et que les parquets, mais également les magistrats du siège lorsqu'ils en font partie, puissent porter une parole judiciaire en leur sein et avoir ainsi une meilleure appréhension du terrain. Le parquet ne peut pas désert ces lieux pour se recentrer sur ce qui serait « *son cœur de métier* », l'action publique. Il paraît au contraire essentiel, si l'institution judiciaire, malmenée ou incomprise, veut peser sur certains choix, qu'elle y soit présente. Elle y aura d'autant plus de

poids que son indépendance sera reconnue. Il conviendra donc, après avoir vérifié la pertinence de la présence du parquet dans chacune d'elle, d'y assurer une présence effective. Cette présence ne peut se concevoir toutefois sans que les magistrats appelés à y siéger aient les moyens de s'y impliquer, notamment en tenant compte dans leur charge de travail.

B. Le parquetier, un magistrat mais pas un juge

Le parquetier est un magistrat, nul ne le conteste. Il est chargé par la loi de mener les enquêtes et de poursuivre devant le tribunal les infractions qui auront été portées à sa connaissance. Partie poursuivante au procès pénal, son rôle ne peut faire l'objet de la moindre confusion avec celui du magistrat du siège, chacun étant en droit de bénéficier d'un procès équitable rendu par un tribunal indépendant et impartial au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Pourtant, ces dix dernières années ont vu s'opérer une confusion des rôles entre les deux fonctions, le juge étant désinvesti de sa fonction de juger, et le parquet se voyant octroyer des fonctions quasi-juridictionnelles. La politique de réponse pénale systématique et l'asphyxie des juridictions ont amené le pouvoir exécutif à confier au parquet de plus en plus de missions, alors que dans le même temps, son statut et son indépendance était considérablement fragilisés. Il est urgent de mettre un terme à cette confusion et de recentrer l'activité du parquet sur la poursuite et l'enquête.

Le traitement en temps réel des procédures pénales a accentué les dérives de cette politique, et a considérablement dégradé l'autonomie des substituts et leurs conditions de travail. Il faudra aussi y mettre un terme pour que le parquetier soit de nouveau mis en capacité de prendre des décisions éclairées.

Enfin, si les magistrats disposent, pour mener leurs enquêtes, de la direction de la police judiciaire, celle-ci est en réalité totalement dépendante de son ministre de tutelle. La question du rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire doit donc être posée.

1) Le magistrat du parquet, une autorité de poursuites

Le développement des procédures rapides et non contradictoires a limité l'intervention du juge, qui est de plus en plus en plus ponctuelle et formelle. Le parquet dont les compétences étaient jadis limitées à la poursuite des infractions devant le tribunal s'est transformé au fil des années en un parquet

doté de pouvoirs quasi-judictionnels. Dans les procédures de composition pénale, mesure alternative aux poursuites mais dont l'aboutissement est inscrit au casier judiciaire du condamné, ou d'ordonnances pénales, le juge se contente, sur dossier, d'homologuer les décisions prises par les magistrats du parquet. Dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, une audience est certes tenue, le prévenu est assisté d'un avocat, mais le juge se contente d'homologuer l'accord conclu entre le parquet et l'avocat du prévenu.

Ces procédures ne présentent que très peu de garanties d'un procès équitable pour le prévenu, et le rôle du juge y est particulièrement limité. Pourtant, le champ de ces procédures s'élargit sans cesse, et la CRPC permet aujourd'hui d'homologuer un accord conclu après un déferrement ou de prononcer des peines d'emprisonnement ferme.

Il convient donc de réformer, voire supprimer certaines de ces procédures afin que l'activité du magistrat du parquet soit recentrée sur son activité essentielle de poursuites, et que soit de nouveau respectée la séparation des fonctions de poursuite et de jugement.

Le Syndicat de la magistrature considère d'abord que les procédures de composition pénale et d'ordonnance pénale doivent être strictement limitées. Il ne saurait être question, en raison de moyens budgétaires contraints, d'avoir un recours accru à ces procédures dans lesquelles le principe du contradictoire est réduit à sa portion congrue. Il sera par ailleurs nécessaire que les magistrats du siège qui interviennent dans ces procédures bénéficient du temps indispensable à leur contrôle, et non pas, comme c'est trop souvent le cas, que ces procédures leur échoient comme un service annexe, presque non pris en compte dans le calibrage de leur charge de travail.

Il faut ensuite supprimer purement et simplement la procédure de CRPC. Conçue pour simplifier la procédure lorsque le prévenu reconnaît les faits qui lui sont reprochés, et diminuer la durée du traitement des affaires correctionnelles, elle s'est avérée en réalité très chronophage pour les magistrats du parquet. Cette procédure n'est donc pas un gain de temps, et elle porte atteinte au principe de la présomption d'innocence en faisant pression sur un prévenu, souvent fragilisé par 24 ou 48 heures de garde à vue, pour qu'il accepte une peine supposée être moins sévère que celle qui serait prononcée par le tribunal en contrepartie de la reconnaissance des faits. Il ne s'agit bien sûr pas d'une question de défiance vis-à-vis des magistrats du parquet, mais de reconnaître que dans cette procédure, la place de l'avocat - donc le respect des droits de la défense - est extrêmement limitée puisqu'il n'aura en pratique d'autre choix que de

conseiller à son client d'accepter la peine proposée par le parquet, ou de prendre le risque d'une aggravation de celle-ci. Quant au magistrat du siège, il lui sera bien difficile de remettre en cause, en fin de procédure, l'accord intervenu entre le parquet, le prévenu et son avocat. Le rôle dévolu au parquet, qui prend acte d'une culpabilité censée être établie et décide de la peine adaptée, est donc de fait disproportionné.

Cette procédure n'est pas susceptible d'être améliorée pour en gommer les aspects les plus contestables. Une récente proposition de loi déposée au Sénat en est une illustration frappante. Si l'on peut limiter le recours à la CRPC en agissant sur les infractions susceptibles d'être poursuivies selon ses modalités, y introduire un peu plus de contradictoire, ou augmenter les pouvoirs du juge délégué conduisent à dénaturer la nature de cette procédure. Mieux vaut donc, après avoir fait le choix de la décroissance pénale, restaurer une procédure contradictoire même simple, ou chaque intervenant judiciaire retrouvera sa place, plutôt que de multiplier ce type de procédure.

Et il ne peut surtout être question pour le Syndicat de la magistrature de prévoir un recours accru à la procédure de CRPC, comme le laisse entendre le ministère dans sa présentation du budget de la justice pour 2014, lorsqu'il soutient qu'il subsiste des « *leviers d'action* » susceptibles d'amener des améliorations pour un traitement plus rapide et moins onéreux des infractions, « *grâce à un périmètre élargi des délits pouvant être traités par un recours à l'ordonnance pénale, à une utilisation en hausse de la CRPC, y compris assortie d'un déferrement qui devient ainsi, dans certains cas, une alternative crédible à la comparution immédiate* ».

Votre commission enfin devra s'interroger sur l'extension très importante ces dernières années des pouvoirs d'investigation du parquet, et leur compatibilité avec les principes protégés par la convention européenne des droits de l'homme. Les récentes décisions de la Cour de cassation en sont la parfaite illustration. En affirmant que l'utilisation de dispositifs de géolocalisation, constitutifs d'une atteinte à la vie privée protégée par l'article 8 de la CEDH, devait être contrôlée par un juge et ne pouvait donc être ordonnée par le procureur lors d'une enquête préliminaire, la Cour rappelle que notre système judiciaire va devoir, bon gré mal gré, intégrer la jurisprudence européenne selon laquelle le parquet, en France, ne présente ni l'indépendance, ni l'impartialité nécessaires pour lui permettre de prolonger des mesures privatives de liberté ou prendre des mesures attentatoires aux libertés individuelles. Il serait grand temps que le législateur en tire toutes les conséquences, avant que notre système judiciaire n'implose totalement.

2) La prise de décision par le magistrat du parquet et le TTR

Depuis les années 1990 les parquetiers, encouragés par la chancellerie, se sont orientés vers un développement du « *traitement en temps réel* » (TTR) des procédures pénales. Il s'agissait alors de donner une réponse rapide, adaptée et facilement exécutable aux actes de délinquance en réduisant le volume des procédures transmises par courrier. Ces pratiques se sont conjuguées avec la mise en œuvre par les gouvernements successifs d'une politique pénale laissant de moins en moins de place à l'opportunité des poursuites, au profit d'une politique axée sur une réponse pénale systématique et immédiate à tous les actes de délinquance. Le TTR s'est donc développé jusqu'à occuper une part prépondérante de l'activité des parquets, au détriment de la mise en œuvre de politiques pénales efficaces dans des contentieux plus complexes.

Dans la pratique, les magistrats du parquet consacrent une partie de leur activité à traiter au téléphone le sort de milliers de procédures, et n'ont plus le temps pour une étude approfondie des dossiers qui leur sont confiés. Le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement les conséquences d'une telle organisation sur les conditions de travail parfois insupportables des magistrats du parquet.

Plus grave, et votre commission en a bien conscience, l'activité des magistrats du parquet est totalement induite par les priorités d'ordre public des préfectures de police ou des directions départementales de sécurité publique qui rythment l'action judiciaire. Ainsi, une politique d'affichage et de rentabilité a conduit à privilégier la lutte contre la petite délinquance permettant de « *faire du chiffre* » et ce au détriment d'affaires plus complexes que les magistrats peinent désormais à traiter. La mise en œuvre d'une politique pénale s'avère, dans ces conditions, une tâche particulièrement ardue.

Dans les faits, les décisions de poursuite, de déferrement, d'orientation vers un mode alternatif de poursuites sont prises « *en temps réel* » et en quelques minutes sans que le magistrat du parquet ait eu la possibilité d'étudier le dossier. Alors même que l'encadrement des services de police et de gendarmerie s'est progressivement désengagé de la conduite et du contrôle des enquêtes, celles-ci connaissent une baisse régulière de qualité, personne n'étant plus en mesure de la contrôler efficacement. Cette situation conduit parfois à des relaxes par le tribunal correctionnel, sources d'incompréhension pour les services de police et d'une perte de confiance dans la justice pour les justiciables.

Enfin, les orientations de poursuite générées par ce système se trouvent bien souvent guidées, en raison de l'asphyxie de la justice pénale, par des impératifs de gestion des flux et l'existence de places disponibles à telle ou telle audience. Les critères du choix des poursuites ne sont donc plus liés à la gravité d'une infraction ou à la personnalité de son auteur, mais à des impératifs de gestion des flux.

Il faut donc constater que le TTR est à bout de souffle et qu'il est impératif d'en revoir les modalités.

Pour le Syndicat de la magistrature, la solution ne passe pas par une délégation toujours plus importante des pouvoirs des magistrats du parquet à des délégués du procureur ou à des assistants de justice, qui conduirait nécessairement à un transfert de la décision d'orientation et de poursuites sur d'autres que le magistrat. S'il est absolument nécessaire que le magistrat du parquet soit assisté pendant sa permanence, alors qu'aujourd'hui trop nombreux sont les magistrats du parquet laissés seuls face à la multiplicité de leurs tâches, il nous paraît dangereux de déléguer la prise de décision à un autre. Une réflexion devra donc s'engager sur ce qui pourrait être confié dans ce cadre aux assistants de justice – dont le statut devrait être clarifié – et aux greffiers – dont le statut et la rémunération devraient alors être revalorisés.

Il paraît par contre nécessaire d'alléger la pression sur la permanence du parquet en en retirant tous les appels qui ne concernent pas de vraies urgences. Les affaires hors TTR pourraient faire l'objet d'un autre circuit. Elles pourraient alors être traitées sur dossier par un magistrat du parquet à qui la procédure serait transmise, par voie électronique notamment, ce qui permettrait de contrôler de façon plus effective la qualité des enquêtes et d'améliorer le choix de la suite à donner à la procédure.

3) La direction de la police judiciaire

Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire pour permettre aux magistrats du parquet de reprendre la main sur la conduite des enquêtes pénales et de jouer leur rôle de garant des libertés individuelles et du respect de la procédure pénale.

L'indépendance de la justice, mais également la garantie de l'égalité des citoyens devant la loi, ne pourront être effectives sans officiers de police judiciaire en capacité d'effectuer loyalement les missions qui leurs sont

confiées et avec un risque d'intrusion du pouvoir exécutif dans les procédures pénales.

Le code de procédure pénale précise que *« les officiers de police judiciaire à l'occasion d'une enquête ou de l'exécution d'une commission rogatoire, ne peuvent solliciter ou recevoir des ordres ou instructions que de l'autorité judiciaire dont ils dépendent »*.

Les magistrats du parquet et de l'instruction ont donc la maîtrise des investigations dans les dossiers dont ils ont la charge. Dans la plupart des cas, ils doivent déléguer l'accomplissement matériel des actes d'enquête à des services de police et de gendarmerie. Ces services sont néanmoins directement rattachés sur le plan administratif au ministère de l'intérieur et ce rattachement offre au pouvoir exécutif une occasion permanente d'immixtion dans le cours de la justice.

Dans les affaires sensibles, la conduite indépendante des enquêtes est dangereusement mise à mal par le contrôle que le pouvoir exécutif exerce sur les unités de police judiciaire. Plusieurs leviers sont disponibles : il peut orienter les investigations, être informé de leur évolution avant même les magistrats ou encore affecter les moyens d'enquête au gré de ses intérêts.

Dans les faits, l'autorité judiciaire n'a aucune maîtrise des choix opérés par la hiérarchie de la police et de la gendarmerie nationale en termes de déploiement des services enquêteurs et de répartition des effectifs. Les parquets sont donc largement tributaires des priorités définies par le ministère de l'intérieur et ont des difficultés à mettre en œuvre leurs priorités de politique pénale.

Le Syndicat de la magistrature considère en conséquence que la qualité d'OPJ, qui doit être indépendante de la seule qualité de policier, gendarme ou douanier, doit être attribuée à certains de ces agents par le ministre de la justice de telle sorte que soient constituées des unités de police judiciaire rattachées à l'institution judiciaire. Ces unités seront placées sous l'autorité fonctionnelle du parquet, du juge d'instruction ou des juges qui, localement, leur confient des missions de police judiciaire. Le procureur de la république et le doyen des juges d'instruction pourraient être associés à la gestion administrative de ces unités de police judiciaire.

Pour le Syndicat de la magistrature, cette évolution est indispensable pour mettre fin à la tutelle du ministère de l'intérieur sur les unités de police judiciaire qui permet au pouvoir exécutif, en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs, de garder en partie la main sur les enquêtes

judiciaires ou de les paralyser s'il le souhaite. Nous savons que le rattachement de la police judiciaire à la justice est jugé irréaliste par beaucoup, et que les résistances seront nombreuses. Mais il s'agit de donner à l'autorité judiciaire les moyens de remplir sa mission, et il est pour nous illusoire de tenter d'y parvenir en renonçant à ce rattachement.