

Paris le 12 décembre 2013

Commission sur « la modernisation du ministère public » Observations du Syndicat de la magistrature après le dépôt du rapport

Par lettre de mission du 2 juillet 2013, la garde des Sceaux a créé la commission consacrée à « *la modernisation du ministère public* » 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 Syndicat de la magistrature a participé activement à ces travaux et a déposé une contribution dans laquelle il indiquait que la commission ne devait pas se laisser enfermer dans les axes réducteurs fixés par la lettre de mission mais être porteuse d'un véritable projet, d'une vision pour le parquet et qu'il fallait réformer en profondeur le ministère public si on voulait échapper à l'implosion qui menace notre système judiciaire.

La commission avait pris rapidement conscience du caractère trop limité de la mission qui lui était confiée, et s'était rapidement orientée vers une réflexion plus large englobant la question essentielle du statut des magistrats du parquet.

Pourtant, au terme de ses travaux, la commission, si elle souhaite « *refonder le ministère public* » n'a pas fait preuve d'une grande ambition. Les propositions de réforme du statut des magistrats du parquet restent à minima, la question de l'autonomie des magistrats du parquet n'est abordée que pour être écartée, comme le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire ou la redéfinition du périmètre du champ pénal. Si

certaines de ces propositions restent intéressantes, ce rapport est surtout une occasion manquée de voir aboutir rapidement une réforme d'ampleur du statut, des missions et des moyens d'action du ministère public.

1) Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

Comme le souligne la commission elle-même, l'évolution du statut du ministère public est une impérieuse nécessité. Le syndicat de la magistrature regrette toutefois que la commission ne se soit pas orientée vers des propositions de réforme statutaire plus ambitieuses afin de permettre l'indépendance réelle et effective des magistrats du parquet à l'égard du pouvoir exécutif.

Si elle propose en effet d'inscrire dans la Constitution le principe de l'unité du corps judiciaire en modifiant son article 64 (proposition n°1), pour préciser que l'autorité judiciaire comprend les magistrats du siège et du parquet, ses préconisations en matière de nominations restent limitées au pouvoir de proposition des plus hauts postes de la hiérarchie par le CSM comme pour le siège actuellement et à l'avis conforme du CSM pour les autres nominations (propositions n°2 et 3). La transformation de la formation parquet du CSM en conseil de discipline (proposition n°4), comme pour les magistrats du siège, n'appelle pas d'observations, il s'agit d'une nécessité. Mais la commission s'est montrée singulièrement timide en refusant de garantir aux magistrats du parquet le principe d'inamovibilité (proposition n°5).

Nous l'indiquions dans notre contribution : *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.

Ce soupçon de partialité est d'autant plus important que l'évolution du parquet ces dernières années a aggravé le déficit structurel dont il souffre, en raison d'une distorsion importante entre ses pouvoirs – pour certains quasi juridictionnels –, et la fragilité de son statut, situation qui a conduit à la condamnation de la France à plusieurs reprises par la CEDH, 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 une mesure privative de liberté.

Cette situation accroît le malaise de nos collègues du parquet qui supportent de plus en plus mal de se voir dénier 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* ».

Il fallait donc mettre définitivement les carrières des magistrats du parquet à l'abri de toute tentative de pression, et proposer une réforme statutaire beaucoup plus ambitieuse.

C'est la nomination et la gestion de la carrière de l'ensemble des magistrats du siège comme du parquet qu'il fallait confier à un CSM rénové, notamment quant aux modalités de désignation des personnalités extérieures, et non limiter les pouvoirs de proposition du CSM aux plus hauts postes de la magistrature, laissant ainsi l'essentiel de la carrière des magistrats entre les mains du pouvoir exécutif.

Il fallait proposer de modifier l'article 4 de l'ordonnance de 1958 qui indique que « *les magistrats du siège sont inamovibles* » en y incluant les magistrats du parquet. Contrairement à la commission, le Syndicat de la magistrature ne voit pas dans quelles circonstances, en l'absence de faute disciplinaire du magistrat du parquet cette règle serait incontournable. Les derniers exemples passés de mutation d'office de procureurs généraux parce qu'ils ne plaisaient plus, ou qu'ils étaient en poste depuis trop longtemps, ou qu'ils étaient trop indépendants, montrent, s'il en était besoin, la nécessité d'appliquer cette règle aux magistrats du parquet, la proposition de la commission de soumettre néanmoins ce projet de mutation à l'avis du CSM n'étant qu'un pis-aller (proposition n°5).

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

La commission propose de créer un parquet départemental près un tribunal départemental (proposition n°7), et de mettre en cohérence le ressort des cours d'appel avec la carte des régions administratives (proposition n°8). Cette orientation s'est « *imposée* » à la commission « *avec la force de l'évidence* » pour mettre en cohérence les procureurs de la République ou généraux avec leurs interlocuteurs départementaux et régionaux.

Le Syndicat de la magistrature est fortement opposé à cette départementalisation, comme il est opposé aux « tribunaux de première instance » préconisés par le groupe de travail sur l'organisation judiciaire du 21^{ème} siècle.

Nous l'indiquons dans notre contribution : *Il s'agit 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'efficacité mis en avant par certains, de prévoir une spécialisation de quelques juridictions pour le traitement de certains contentieux.

S'agissant de 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.

Nous ne sommes donc pas convaincus par les arguments de la commission au soutien de cette départementalisation des parquets. Mieux, nous pouvons lire dans ces mêmes arguments la confirmation de nos inquiétudes : ainsi, la commission constate que l'organisation actuelle des parquets n'est pas sans conséquence sur les conditions de travail des magistrats, notamment en raison des permanences, « qui pourraient être rendues moins fréquentes dans le cadre d'une mutualisation à l'échelle du département ». Ou encore : « cette

nouvelle mutualisation offrirait la faculté – et n'imposerait donc pas – de mutualiser les permanences à l'échelon départemental. 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 ». Bien sûr, la commission envisage d'apporter aux parquetiers des garanties statutaires, mais tout cela ressemble étrangement...au statut du magistrat placé, et à un magistrat du parquet dont ni l'indépendance, ni l'autonomie de décision, ni l'inamovibilité ne seront assurées, mais qui devra se déplacer, au gré des besoins, de site judiciaire en site judiciaire sur tout le territoire d'un département.

Le Syndicat de la magistrature renouvelle son opposition, comme il l'a fait dans les groupes de travail sur la justice du 21^{ème} siècle, à toute réorganisation judiciaire qui, sous couvert de « *modernité* », n'a pour finalité que de rechercher de la « *souplesse* » dans la gestion des personnels et des magistrats, et accroîtra encore leur fragilité.

Il n'est par contre pas opposé aux propositions de la commission visant à mettre en cohérence les zones de compétence des directions de police judiciaire et les JIRS, mais qui peut paraître un vœux pieux en raison de la distorsion entre le siège des 8 JIRS et des 9 DIPJ (proposition n°9).

Il approuve également les propositions de règlement des conflits pouvant survenir entre deux procureurs de la République ou deux procureurs généraux lorsque leur compétence est en concurrence, en confiant au procureur général près la JIRS ou au procureur général près la cour de cassation la possibilité de régler ces conflits de compétence (propositions 10 et 11).

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

Comme la commission, le Syndicat de la magistrature considère que « *la modernisation de l'action publique n'est pas d'abord une question de moyens* ».

Pour le Syndicat de la magistrature, la réflexion doit porter sur la question du statut des magistrats du parquet, sur leur autonomie au sein d'un parquet, sur les contours de leurs missions et sur le périmètre du champ pénal. Cette réflexion est incontournable, et la commission ne pouvait se limiter à réfléchir à la façon la plus appropriée de gérer les flux.

Mais si cette réflexion est incontournable, encore faut-il que la justice dispose des moyens nécessaires à tout service de qualité. Ce renforcement des

moyens doit concerner les effectifs des magistrats du parquet (proposition n°12) mais également les effectifs des magistrats du siège dont l'activité est largement impactée par la justice pénale, ainsi que les moyens matériels alloués aux juridictions. Le Syndicat de la magistrature rappelle régulièrement, et dernièrement encore dans ses observations sur le projet de loi de finances pour 2014, que le budget consacré à la justice est indigent, et qu'il ne lui permet plus d'assurer un service de qualité pour l'ensemble des justiciables.

Il est donc tentant, en raison de la pénurie chronique des moyens qui affecte la justice, de déléguer à d'autres une partie des attributions des magistrats.

La mission propose de créer une nouvelle fonction « *d'assistant du ministère public* » (proposition n°13) qui serait confiée à des greffiers des services judiciaires. La mission rejoint donc les préconisations du groupe de travail sur « le juge du 21^{ème} siècle » sur la création d'un « *greffier juridictionnel* » qui se verrait déléguer un certain nombre de compétences exercées aujourd'hui par les magistrats.

Comme il l'écrivait dans sa contribution, « *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. »

Dès lors, pour le Syndicat de la magistrature, les assistants du ministère public ne peuvent se voir confier que des missions d'assistance au magistrat, s'agissant des recherches, de l'aide à la préparation des dossiers ou d'une

audience, de l'analyse de procédures d'enquête. Il est beaucoup plus réservé sur le fait de confier à ces assistants le traitement de certains appels téléphoniques ou des messages électroniques adressés à la permanence du parquet. Dans sa proposition 50, la mission propose qu'il soit confié à ces assistants le soin « *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* ». Cette mission nous paraît dépasser la simple assistance pour constituer une décision d'orientation et de poursuite qui ne peut être déléguée, et ce d'autant plus que l'on redonnerait du sens au principe de l'opportunité des poursuites.

Le Syndicat de la magistrature s'interroge sur la pertinence de la proposition n°15, s'agissant du recours à « *des spécialistes issus du secteur privé, mutualisés au niveau des cours d'appel, qui apporteront leur expertise à l'ensemble des chefs de juridiction du ressort* ». Il s'agit clairement pour les cours d'appel de faire appel à des conseillers en communication issus du secteur privé. A l'heure où les moyens des juridictions sont particulièrement contraints, où ces contraintes entraînent des économies sur toutes les dépenses, et conduisent par exemple à limiter les frais de gardiennage des palais de justice et donc les horaires d'ouverture au public, ou l'accès des magistrats à de la documentation, il paraît inconcevable de consacrer une partie de ces moyens à la rémunération de conseillers en communication.

Le Syndicat de la magistrature est par contre favorable à la formation des chefs de juridiction à la technique de la communication qu'il conviendra de renforcer au besoin.

S'agissant du rôle de la DACG, et du renforcement de son rôle de soutien juridique aux parquets (proposition n°16), le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé au développement d'outils permanents accessibles par l'intranet justice. Mais ce soutien ne peut être élargi à des demandes ponctuelles concernant des affaires individuelles, qui pourraient conduire le ministère, sous couvert d'une réponse technique, à donner une instruction précise. Ce soutien technique pourra par contre être utilement apporté par l'aide apportée par les assistants du ministère public, auprès du parquet général (proposition n°35), ou auprès du service documentation de la cour de cassation comme c'est aujourd'hui le cas pour les magistrats du siège.

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

Comme il l'a indiqué dans sa contribution, *« 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. »

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à la création d'un « *Conseil national de politique pénale* » placé auprès du garde des Sceaux mais s'interroge sur l'indépendance d'une telle institution, souhaitée par la mission, au regard de sa composition dans laquelle figurerait « *une majorité de magistrats du ministère public* », des conditions de nomination de ses membres et de la prééminence de la Direction des affaires criminelles et des grâces.

Il s'interroge également sur les compétences qui pourraient être reconnues à ce Conseil. Pour le Syndicat de la magistrature, il doit s'agir d'un organe indépendant qui doit donner un avis sur les orientations de politique pénale définies par le ministre de la justice.

Le rôle qui lui serait dévolu par la commission serait le suivant : *« éclairage sur l'articulation de la politique pénale avec les autres politiques publiques, l'incidence des lois pénales nouvelles, les modifications à apporter à la politique pénale, la détermination des priorités à retenir, la méthodologie de mise en œuvre de ces priorités et leur évaluation »,* mais également *« la recherche d'une plus grande adhésion de l'ensemble des acteurs de la politique pénale conduite par le garde des Sceaux en favorisant la concertation interministérielle pour réduire le risque d'incohérences... la saisine pour avis par le garde des sceaux sur les projets de circulaire contenant des orientations de politique pénale... la possibilité de formuler des avis sur l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires en matière pénale »*. Il correspond pour l'essentiel à des missions dévolues aujourd'hui à la DACG. Il est donc difficile de déterminer, à ce stade, le partage ou la délimitation des rôles dévolus à chacun.

Il est également souhaitable que les grandes orientations de politique pénale définies par le gouvernement puisse donner lieu à un débat devant les parlementaires et qu'il en soit rendu compte annuellement devant eux (proposition n°18).

Le ministère de la justice doit être « *un point de passage incontournable dans la préparation des textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions pénales* ». Ce devrait déjà être le cas, et le Syndicat de la magistrature ne peut qu'approuver la commission lorsqu'elle propose de renforcer l'application de ce principe même s'il apparaît difficile à mettre en oeuvre en pratique (proposition n°19).

S'agissant des instructions dans les affaires individuelles (proposition n°20), le Syndicat de la magistrature rappelait dans sa contribution que : *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...*

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. »

La commission ne s'est pas orientée finalement vers la suppression totale des instructions individuelles mais vers une limitation du principe, en proposant de d'insérer à l'article 30 du CPP 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 ».

Tel que rédigé, ce texte est évidemment trop large pour limiter de façon sensible la remontée d'informations dans les dossiers individuels. Mais la nouvelle rédaction de l'article 30 devra reprendre la préconisation de la commission selon laquelle l'information du garde des Sceaux ne peut être que rétrospective, et qu'aucune pièce de procédure ne sera communiquée au ministre à l'appui du rapport d'information qui lui est soumis.

Le Syndicat de la magistrature est d'accord pour reconnaître au procureur de la République, comme la commission le propose, une capacité d'initiative en matière de définition des priorités d'action publique de son ressort (proposition n°23). Quant au rôle du procureur général, la commission a finalement opté pour le maintien de l'échelon régional pour adapter la politique pénale définie nationalement au contexte régional (proposition n°22), ce qui est envisageable, même si pour le Syndicat de la magistrature, l'activité des parquets généraux devait être recentrée sur le traitement des appels et du contentieux criminel devant les cours d'assises pour respecter l'autonomie des parquets de première instance et tenir compte de la diminution hautement souhaitable des rapports.

La commission propose enfin d'améliorer la communication de la politique pénale de la juridiction tant au sein du tribunal qu'à l'extérieur. Elle préconise notamment que les « schémas d'orientation des procédures pénales » élaborés par les parquets soient diffusés aux magistrats du siège et aux barreaux, et d'approfondir le dialogue entre les magistrats du siège et du parquet en instituant un conseil de juridiction en matière pénale (propositions n°24 et 25).

Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps une amélioration du dialogue au sein des juridictions, notamment entre les magistrats du siège et du parquet. En effet, si la détermination de la politique pénale appartient bien aux procureurs de la République, les choix opérés par les parquets ont des conséquences directes sur l'activité des magistrats du siège. Sans empiéter sur le rôle dévolu à chacun, il est tout à fait nécessaire que ce dialogue ait lieu pour une meilleure compréhension des problématiques des uns et des autres. La loi du 25 juillet 2013 a renforcé la nécessité de ce dialogue en prévoyant que les procureurs de la République et les procureurs généraux doivent informer, au moins une fois par an, l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet « *des conditions de mise en oeuvre, dans leur ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à*

cette fin par le ministre de la justice ». La communication des schémas d'orientation de politique pénale élaborés par les parquets est souhaitable dans ce cadre pour que les magistrats aient une meilleure lisibilité de l'action menée par les parquets.

Le Syndicat de la magistrature s'est également prononcé, tant devant la commission que dans le cadre des travaux menés par les groupes sur la justice du 21^{ème} siècle, en faveur de l'élaboration par les juridictions de véritables « projets de juridiction » après une concertation réunissant magistrats et fonctionnaires, qui permettrait notamment de définir les besoins d'une juridiction, l'adaptation de son fonctionnement à ses moyens et à ses priorités. Cette concertation sera possible si le dialogue social est restauré en juridiction, et si le poids des instances de concertation est renforcé, et ce d'autant plus que serait envisagé une organisation judiciaire augmentant la flexibilité des moyens matériels et humains des juridictions. Il ne s'agit donc pas de mettre en place, au sein des juridictions, une nouvelle instance de concertation sous forme « d'un conseil de juridiction » tel que présenté par la commission, mais bien de restaurer les instances existantes.

Le Syndicat de la magistrature préconise par ailleurs depuis longtemps la création de lieux institutionnalisés d'échanges et de partenariats avec la société civile, qui doivent permettre d'adapter la justice aux besoins des usagers. Il propose de mettre en place des « conseils de justice locaux », composés de représentants des juridictions du ressort comme des partenaires de l'institution judiciaire et de la société civile qui aurait notamment pour mission d'élaborer périodiquement les besoins du ressort.

5) Réaffirmer les missions essentielles du ministère public

Pour le Syndicat de la magistrature, la modernisation du service public de la justice doit permettre de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un meilleur accès des citoyens au droit et au juge. Mais la justice apparaît de moins en moins en capacité de répondre aux nombreuses missions qui sont les siennes et aux attentes des justiciables. Elle doit donc s'adapter, non pour faire des économies et déléguer à d'autres ses missions essentielles, mais pour permettre l'apaisement social.

Comme nous l'écrivions dans notre contribution, *« 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, alors 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 ».

S'agissant du taux de réponse pénale, le Syndicat de la magistrature rappelle que dans un système où les magistrats du parquet disposeraient d'une plus grande autonomie statutaire, il serait souhaitable d'adopter le principe de légalité tempérée des poursuites.

Dans le système actuel, le Syndicat de la magistrature est favorable à la proposition consistant à redonner tout son sens au principe de l'opportunité des poursuites (proposition n°27), et à remettre en cause le dogme de la réponse pénale systématique qui a été au cœur de la politique pénale menée ces dernières années. Nul ne conteste aujourd'hui que cette politique a conduit à l'asphyxie non seulement des parquets, mais de la justice pénale dans son entier, et à étendre le champ de l'intervention de la justice à des comportements qui n'en relèvent pas.

Pour autant, il est incontournable, pour le Syndicat de la magistrature, de revenir sur la politique de pénalisation à outrance de la société, dont il dénonce depuis des années l'échec, et qui a conduit à une surpopulation inégalée sans pour autant améliorer la sécurité des citoyens.

Il regrette que la mission, qui a largement évoqué au cours de ses travaux la question de la dépenalisation d'un certain nombre d'infractions, ne propose finalement que la contraventionnalisation d'un nombre limité d'infractions routières, et, essentiellement, celles qui étaient des contraventions avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004, laissant à d'autres, et notamment au futur Conseil national de politique pénale, le soin de mener une réflexion plus approfondie de cette question (proposition n°29).

C'est tout à fait regrettable car, comme nous le soulignons dans notre contribution, l'apport de l'institution judiciaire par rapport à la sanction administrative est proche du zéro dans le contentieux routier, qui fait l'objet d'un traitement automatisé par la plupart des parquets, mais qui se révèle extrêmement coûteux en temps de magistrat et de fonctionnaire.

Nous rappelons les propositions de dépenalisation formulées dans notre contribution : *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 dépenalisées. 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 dépenalisation 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 faut 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.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé au développement du recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques sous le contrôle du ministère public (proposition n°30).

Il est bien sûr favorable à la suppression de l'exigence de la plainte préalable de l'administration en matière fiscale (proposition n°28), qui correspond à une revendication ancienne du Syndicat de la magistrature pour lutter efficacement contre la fraude fiscale. Il est tout à fait regrettable que les discussions de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière n'aient pas permis de supprimer enfin ce « verrou » qui ne permet pas d'engager des poursuites en matière de fraude fiscale sans l'accord du ministère du budget.

Comme il l'a indiqué dans sa contribution, le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à une clarification et à une limitation de l'intervention des magistrats du parquet dans les instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance (propositions n°31 et 32), mais rappelle que certains domaines ne devront pas être désinvestis.

Ainsi, nous écrivions que 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.

Nous regrettons que la commission n'ait pas jugé utile de rappeler ces exigences et le rôle essentiel que doit jouer le parquet à ce titre.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à une réforme d'ensemble des dispositifs partenariaux en regroupant plusieurs instances, pour ne conserver que deux instances départementales en matière de sécurité et de prévention de la délinquance ainsi que le maintien à l'échelon local des conseils locaux ou communaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Comme nous l'avons dit dans notre contribution, le rôle du ministère public est essentiel en matière civile et commerciale (proposition n°33): *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.*

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à la proposition n°34, qui consiste à rendre facultative la présence du ministère public à certaines audiences ayant une nature civile, telles que celles de la CIVI ou de l'indemnisation des détentions provisoires, dès lors que le parquet communique son avis sous forme de réquisitions écrites.

S'agissant des relations entre les procureurs généraux et les parquets, les propositions de la commission tendent à renforcer le soutien apporté par le parquet général aux parquets du ressort de la cour d'appel (proposition n°35). Le Syndicat de la magistrature est favorable à cette évolution, et espère qu'elle ne restera pas un vœux pieux. Il faut en effet mettre fin à une conception des relations entre parquet général et parquets du ressorts limitée au contrôle de leur activité et à la « remontée des informations » vers les parquets généraux et/ou le ministère de la justice.

Le Syndicat de la magistrature est également favorable à la limitation des possibilités pour le procureur général de délivrer des instructions au procureur de la République dans les affaires individuelles à des instructions d'engagement de poursuites (proposition n°36). Comme l'indique la commission, le maintien dans la loi de la faculté pour le procureur général d'enjoindre à un procureur de saisir la juridiction de réquisitions écrites, quand bien même le statut des magistrats du ministère public aurait évolué, « *ne permettra pas de lever la suspicion qui peut entacher pareilles instructions* ». Il est donc favorable à la modification de l'article 36 du CPP

dans ce sens.

Le Syndicat de la magistrature n'a pas d'observations particulières à formuler sur le transfert ou la suppression de certaines attributions administratives (proposition n°37).

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

Comme nous l'écrivions dans notre contribution, 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.

Pour le syndicat de la magistrature, il était donc indispensable de rattacher la police judiciaire au ministère de la justice, sous forme d'un rattachement fonctionnel d'unités de police judiciaire à l'institution judiciaire, pour mettre fin à la tutelle du ministère de l'intérieur sur la police judiciaire et donner à l'autorité judiciaire les moyens de remplir sa mission. Il est totalement illusoire, pour nous, d'y parvenir en renonçant à ce rattachement.

La commission a considéré qu'il était nécessaire de « *conforter le rôle du procureur dans le contrôle et l'orientation des enquêtes* », et de « *renforcer la capacité du parquet à diriger l'activité des services de police judiciaire* », en relevant 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 oeuvre par le procureur de la République dans le ressort de sa juridiction.* »

Mais elle a renoncé à proposer le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire, et elle ne préconise finalement qu'un renforcement du rôle des parquets généraux et des parquets dans la nomination de certains responsables des services de police judiciaire, dans l'évaluation des officiers de police judiciaire et dans leur formation. Elle préconise également d'associer le garde des Sceaux aux arbitrages budgétaires intéressant les moyens dévolus aux services de police et de gendarmerie. Elle propose enfin de consolider le rôle du parquet dans le contrôle des enquêtes et d'expérimenter le détachement d'officiers de liaison de la police et de la gendarmerie (propositions n°38 à 45).

Les motifs invoqués à l'appui de ce choix ne résistent pas à l'examen. Il ne s'agit évidemment pas, pour l'autorité judiciaire, de gérer des milliers d'officiers de police judiciaire, de scinder des services ayant en charge à la fois des missions de police administrative et de police judiciaire, ou des activités de renseignement ou de coopération internationale, mais de créer des unités de police judiciaire rattachées au ministère de la justice.

Quant à l'explication suivante selon laquelle « *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 des enquêtes. Tout rattachement organique de la police judiciaire au parquet soulèverait inmanquablement cette question : peut-on bien contrôler une force que l'on dirige ?* » , elle se passe de tout commentaires...

Pour le Syndicat de la magistrature, toutes ces préconisations risquent fort de rester au stade des intentions. Elles ne sont pas de nature à renverser le

rapport de force entre le ministère de l'intérieur et l'autorité judiciaire quant à la conduite d'une politique pénale qui dépend en grande partie des moyens d'investigations qui lui sont consacrés.

7) Repenser le traitement des enquêtes

Le Syndicat de la magistrature est bien sûr favorable à la proposition d'engager une réflexion en vue d'une réforme d'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête (proposition n°46).

Comme nous l'indiquions dans notre contribution, le parquet souffre d'un déséquilibre structurel en raison d'une distorsion importante entre ses pouvoirs et la fragilité de son statut.

Les pouvoirs du ministère public se sont en effet considérablement accrus sous l'effet des réformes votées au cours des dix dernières années.

Comme nous l'écrivions dans notre contribution : *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.

La commission en a bien eu conscience mais il est regrettable qu'elle ne se soit pas engagée plus avant dans la réflexion, qu'elle s'est finalement contentée de souhaiter.

Le Syndicat de la magistrature rappelle qu'il a formulé dans sa contribution un certain nombre de propositions, et notamment de limiter l'intervention du parquet au niveau de la prise de décisions juridictionnelles. Nous indiquions notamment : *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-juridictionnels. 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 fonction 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.

Le Syndicat de la magistrature est favorable à la généralisation de l'assistance par un avocat au moment du déferrement, comme à l'introduction d'une phase contradictoire à l'issue des enquêtes longues (propositions n°47 et 48). S'agissant de ces dernières, il rappelle toutefois que l'amélioration de cette procédure ne peut avoir pour but ou pour conséquence de contourner le juge d'instruction.

La commission préconise de revoir la doctrine d'emploi du « traitement en temps réel » et de renforcer l'assistance aux magistrats assurant la permanence (propositions n°49 et 50). Le Syndicat de la magistrature est favorable à ces propositions.

Nous indiquions dans notre contribution que *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.

Il s'agit d'abord de repenser le « *traitement des procédures en temps réel* » pour ne conserver une permanence que pour les affaires qui nécessitent une réponse judiciaire urgente. Il faut également redonner du sens au suivi des enquêtes longues ou complexes, en créant au besoin des « bureaux d'enquêtes » ou des magistrats identifiés seraient chargés du suivi de ces enquêtes (proposition n°52).

Le Syndicat de la magistrature est également favorable au renforcement de l'assistance aux magistrats assurant la permanence au parquet et à la création « *d'assistants du ministère public* », sous les réserves évoquées plus haut.

Enfin, on ne peut que suivre la commission quand elle recommande une plus grande implication des officiers et commissaires de police et des gradés de la gendarmerie dans le suivi des dossiers judiciaires, tout en étant réservé sur les chances de succès d'une telle recommandation (proposition n°51).

8) Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale

Nous l'écrivions dans nos observations sur le projet de loi de finances pour 2014 : le ministère de la justice a bien du mal à contenir les frais de justice, et la situation est particulièrement inquiétante car la part du « reste à payer » sur les années précédentes augmente de plus en plus, obérant ainsi de façon importante les marges de manoeuvre de l'année en cours. Pour 2014, les crédits de paiement au titre des frais de justice s'élèveront à 457,7 M€ en 2014, contre 420 M€ en 2013. Les engagements non soldés en 2013 s'élèvent à 390,5 M€, montant en nette augmentation par rapport à 2013 (305,9 M€), dont 279,8 M€ seront supportés par le budget 2014.

Les préconisations de la commission pour limiter et anticiper les frais de justice peuvent être suivies : faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en oeuvre, sensibiliser tous les acteurs de la procédure au coût des enquêtes, contrôler l'engagement de dépenses en dehors de marchés négociés par l'administration centrale ou améliorer la traçabilité des frais de justice pénale (propositions n°53 à 56). Mais ces mesures sont préconisées depuis de nombreuses années et n'ont eu qu'un impact limité sur le montant des frais de justice.

Comme le Syndicat de la magistrature le répète depuis des années, d'autres choix pourraient être faits, et il conviendrait de s'interroger enfin sur le fichage génétique de milliers de personnes ou le caractère obligatoire de certaines expertises psychiatriques, alors que dans le même temps, les magistrats ont de plus en plus de mal à désigner des experts qui acceptent de travailler sans être payés....

9) Moderniser l'organisation et le pilotage des parquets

C'est sous ce titre que la commission a choisi d'aborder la question du statut du substitut au sein d'un parquet, et de « *clarifier le positionnement du substitut du procureur dans l'organisation du parquet* » (proposition n°57).

Comme elle le dit elle même, la commission 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* », et 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* ».

C'est le moins que l'on puisse dire, et le syndicat de la magistrature réclame depuis longtemps une clarification qui reconnaisse l'autonomie des substituts dans les parquets.

Certes, la commission reconnaît que, selon la cour de cassation, 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* ». Mais elle ne va pas au delà et, s'il ne peut être question pour elle de dénier aux magistrats du parquet leur qualité de magistrats, « *dotés d'une liberté d'appréciation significative dans la prise de décision* », elle estime que l'équilibre peut être trouvé entre les droits et les devoirs des parquetiers dans des « *réglages pertinents* » dans le cadre « *d'une relation de confiance* » et un fonctionnement collectif des parquets qu'il faudrait préserver.

La prudence pour la commission, face à ce sujet « *sensible* », est donc au maximum, et la conduit à s'abstenir de toute proposition susceptible de renforcer, même à minima, la liberté d'appréciation des substituts dans les prises de décision.

Pour le Syndicat de la magistrature, le constat est tout autre, et la commission devait préconiser des mesures permettant de reconnaître enfin aux substituts une autonomie de décision qu'ils n'ont pas aujourd'hui en pratique. Comme nous l'écrivions, *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.

Et il faudrait, à minima, prévoir dans les parquets des règles claires et transparentes sur l'attribution des services et des dossiers, et sur ce qui est laissé à liberté d'appréciation des substituts, règles qui pourraient être discutées dans le cadre des assemblées générales des parquets et non imposées par le chef de parquet. Cette organisation n'est pas incompatible, nous le disons depuis longtemps, avec le principe hiérarchique et la définition, par le chef de parquet, d'une politique pénale.

Le Syndicat de la magistrature est opposé à la diffusion de fiches de postes pour les fonctions « à profil » (proposition n°60). La généralisation de fiches de postes pour les fonctions de la hiérarchie intermédiaire aura pour conséquence la création de filières, et de limiter la possibilité de magistrats

« hors filière » d'obtenir certains postes de responsabilité. Il n'y a en outre aucune raison objective à de telles filières, et la situation des magistrats du parquet ne diffère guère à ce titre de celle des magistrats du siège nommés vice-présidents ou conseillers ou présidents de chambre de cour d'appel.

S'agissant des magistrats affectés au sein des JIRS, le Syndicat de la magistrature rappelle qu'il revendique la nomination par décret de certaines fonctions spécialisées, comme celle de JLD, mais également de magistrats affectés dans les JIRS.

Le Syndicat de la magistrature est par ailleurs totalement opposé à la proposition n°61, qui consiste à permettre une consultation des chefs de parquets et parquets généraux sur les projets de nomination de leurs plus proches collaborateurs. Certes, la commission reconnaît que statutairement, les chefs de parquets ne peuvent pas « choisir » les magistrats qui rejoignent leur parquet. C'est heureux.

Mais les considérations sur lesquelles se fonde la commission pour proposer cette consultation ne peuvent être admises, notamment en ce qu'elles reposent sur l'idée que les chefs de parquet doivent pouvoir travailler dans une relation de confiance avec leurs « *collaborateurs* », et parce que d'autres administrations ont adopté cette pratique dont la légitimité n'est pas en cause, comme les préfets....

Comme le reconnaît elle même la commission, il y a des objections à cette proposition, et pour le syndicat de la magistrature, elles sont majeures. Oui, elles vont favoriser les nominations en fonction des liens d'amitié et de copinage et non en fonction des compétences professionnelles d'un magistrat, et oui, elles vont à l'encontre du droit égal de tous les magistrats d'accéder à toutes les fonctions...et plus encore, elles jettent la suspicion sur les conditions de nomination des magistrats et donc de leur indépendance...

10) restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet

Une réflexion s'impose au 10^{ème} et dernier chapitre des propositions de la commission pour « refonder » le ministère public. Quelle attractivité peuvent avoir, pour les magistrats, les fonctions du parquet quand l'indépendance de ces magistrats n'est pas assurée, quand leur autonomie n'est conçue que sous l'angle de l'obligation de loyauté, quand les conditions d'une éventuelle promotion devraient dépendre du bon vouloir d'un chef de parquet et des « *relations de confiance* » entretenues avec lui, et quand enfin, la plus grande flexibilité va être exigée d'eux ? La commission ne répond pas à ces questions

pourtant essentielles alors que la fragilité du statut des magistrats du parquet, à laquelle s'ajoute des conditions de travail particulièrement difficiles, renforce le peu d'attractivité de ces postes.

Dès lors, les propositions de la commission qui tendent à mieux prendre en compte les sujétions propres au parquet (propositions n°64 à 67), si elles font preuve de bon sens, sont totalement insuffisantes.