

Paris, le 8 décembre 2020

Observations sur le référentiel pour les magistrats du parquet

Concernant certains principes de méthodologie générale pour l'élaboration des référentiels, commune à toutes les fonctions, il convient de se reporter à notre note générale transmise en début d'année, au début des travaux. Les indications sur la méthode de calcul d'un temps de fonction soutien commun à toutes les fonctions, et sur le calcul du nombre total de jours de travail, notamment figurent dans cette note.

I. Un référentiel existe déjà qui peut et doit être utilisé

Les spécificités des fonctions du ministère public, par leur caractère extrêmement varié, expliquent que le groupe de travail ait mené ses travaux pendant deux ans avant de rendre son rapport, en 2018.

Ce rapport comporte la spécificité, contrairement au rapport d'étape rendu en 2014 pour les fonctions du siège, de présenter un modèle qui permet une véritable prise en compte du travail réalisé par les magistrats du parquet, ce qui explique qu'un consensus des participants au groupe de travail se soit dégagé pour considérer qu'il s'agit d'un rapport abouti.

Dans ces conditions, la première demande du Syndicat de la magistrature consiste à appliquer le référentiel adopté par le groupe de travail. Au vu des nombreuses statistiques réalisées en interne pour piloter la juridiction et demandes de remontées d'information de la chancellerie, il n'apparaît pas que l'argument, développé dans la note de la DSJ, selon lequel l'utilisation de ce référentiel représenterait une charge de travail trop importante pour renseigner les rubriques puisse tenir.

L'argument selon lequel ce référentiel ne correspond pas aux préconisations de la Cour des comptes, qui recommande dans son rapport de 2018 un système de pondération par type d'affaires judiciaires, ne résiste pas davantage à l'analyse. Si la Cour des comptes a préconisé, et c'est heureux, qu'un référentiel soit mis en place en constatant que le ministère de la justice n'était doté d'aucun outil pour évaluer les besoins, et les répartir, et si elle a proposé un modèle comportant une pondération en fonction de la complexité des affaires, prenant ainsi en compte le fait que deux dossiers ne représentent pas forcément le même temps de travail des magistrats et personnels de greffe, ce qui est une réflexion de bon sens, elle n'a pas donné de caractère impératif à cette préconisation et il revient au ministère de la Justice, qui dispose des données permettant d'avoir une expertise sur les réalités des différentes fonctions, d'adapter ces préconisations aux spécificités de chaque fonction. En l'occurrence, pour les fonctions de JAP, dans les travaux réalisés cette année, aucune pondération n'a été effectuée selon la complexité de l'affaire, ou par Nataff, mais seulement par type de mesure.

Il nous apparaît donc que c'est en écartant le travail réalisé pendant deux ans - et qui est abouti depuis plus de deux ans - pour construire un autre référentiel, qu'une perte de temps et d'énergie s'opère, ainsi qu'une perte de qualité dans la mesure des charges des magistrats du parquet. Cela est d'autant plus vrai que ce référentiel a été testé dans huit juridictions et quatre cours d'appel, cette phase de travail ayant permis d'en valider définitivement le caractère adapté.

Concernant les activités juridictionnelles, il appartient à la chancellerie de faire modifier la manière dont les données, remontées depuis les logiciels utilisés par les magistrats, sont agrégées, afin de les faire correspondre aux rubriques dégagées dans le rapport Michel. La chancellerie nous indique, depuis le début des travaux, que ce travail serait trop long ; il serait vraisemblablement terminé s'il avait été entrepris dès que le rapport Michel a été rendu. Concernant les activités non juridictionnelles, ou dans l'attente de la modification des données agrégées en possession de la chancellerie, le travail de renseignement du référentiel dans les juridictions ne nous paraît pas, une fois de plus, constituer une charge telle qu'il conviendrait d'écartier l'utilisation directe de ce référentiel. Une telle solution aurait par ailleurs le mérite de commencer immédiatement à évaluer les besoins, et ce avant la préparation d'une nouvelle loi de programmation, ce qui paraît particulièrement urgent au regard de la situation actuelle du ministère public, que le dernier rapport de la CEPEJ vient encore de caractériser.

En réalité, la perte de temps pour les juridictions alléguée par la chancellerie pour repousser l'utilisation du référentiel Michel n'existerait pas : des tableaux de suivi très précis – des statistiques maison - sont réalisés chaque semaine ou chaque mois par les personnels de greffe, à la demande des directeurs de greffe – avec Excel le plus souvent – pour justifier de l'activité des services. Ils sont pour certains diffusés en interne dans les juridictions, et utilisés par les chefs de juridiction dans le cadre des dialogues de gestion. Le renseignement des données du référentiel Michel ne serait, en réalité, la cause d'aucune perte de temps pour les juridictions, car elles disposent déjà des données.

Si la chancellerie devait estimer que ces renseignements, résultant d'une démarche déclarative de la part des juridictions, n'étaient pas suffisamment satisfaisants, il apparaît que des solutions simples et rapides peuvent être mises en œuvre pour que la chancellerie dispose directement de davantage de données. Ainsi, selon nos échanges avec les personnels de greffe, la création de certains mémos supplémentaires sur Cassiopee pourrait permettre de faire remonter ces éléments directement à la chancellerie, et pourrait même constituer un gain de temps, en évitant aux personnels de greffe de devoir établir des tableaux « maison » en interne à la juridiction pour disposer de ces statistiques, tableaux maisons qui impliquent un travail de saisie supplémentaire.

Pour donner quelques exemples, les requêtes en restitution dans le cadre de la gestion des scellés, les départs d'enquête pour la surveillance des débits de boisson, les requêtes aux fins de sanction en matière commerciale, pourraient être enregistrés dans Cassiopee.

En ce qui concerne le parquet général, la poursuite du déploiement du logiciel Cassiopee en cour d'appel paraît hautement nécessaire, aussi bien pour fluidifier le travail des magistrats et fonctionnaires de greffe (la nouvelle saisie des procédures arrivant en appel générant une énorme charge de travail) que pour les besoins de la mise en œuvre d'un référentiel.

Enfin, une piste, sous réserve d'éléments dont nous n'avons pas entièrement connaissance sur les perspectives de déploiement, sur le territoire national, de ces logiciels, pourrait être la remontée d'éléments en provenance des logiciels utilisés par le parquet pour la gestion de l'activité de la permanence pénale : (CAPP, TDEX, VIGIE).

II. A titre subsidiaire, un référentiel directement utilisable à partir des données agrégées peut être construit à partir du référentiel Michel

A titre subsidiaire, il est possible d'utiliser les conclusions de ce groupe de travail pour construire un référentiel utilisable sans renseigner de données supplémentaires, à partir des statistiques dont dispose la chancellerie.

Dans ce cadre, nous estimons inopportun de construire ce référentiel autour des Nataff, critère qui paraît par ailleurs hautement aléatoire : la qualification des faits ne dit en réalité pas grand chose de la complexité d'une affaire. Il suffit pour s'en convaincre de citer quelques infractions, telles l'escroquerie, le blanchiment, qui peuvent correspondre à des dossiers très simples ou au contraire d'une grande complexité.

C'est l'utilisation du rapport Michel qui permettra une visibilité sur l'activité des parquets au plus près de leur réalité.

Les activités non juridictionnelles (participation à des instances de politique de la ville...) ont été répertoriées de manière précise dans le rapport Michel. Il conviendrait de faire procéder, dans un échantillon de juridictions correspondant aux différents groupes de juridiction, à la mesure du temps de travail qu'elles représentent, afin de déterminer un temps forfaitaire en ETP, par taille de juridiction, à ajouter au temps de fonction soutien existant pour tout magistrat (cf notre note de méthodologie générale sur ce dernier temps).

Dans ces conditions, le calcul provisoire de la chancellerie (13%), qu'elle propose de réévaluer par un nouvel échantillonnage, nous paraît en tous les cas largement sous-évalué. En effet, sans prendre en compte le large éventail de tâches non juridictionnelles confiées au parquet (instances de concertation avec les acteurs extérieurs à la juridiction, mise à jour des fichiers, contrôle des locaux de garde à vue...) dont la plupart sont habituellement délaissées faute de temps, nous avons ainsi déterminé, après un calcul précis, que la fonction soutien minimale pour tout magistrat, sans prendre en compte les fonctions soutien spécifiques propres à chaque fonction, pouvait être évaluée (en comptant le temps de formation) à 0,106 ETP, soit un peu plus de 0,1 ETP (Cf notre note générale).

Concernant les activités juridictionnelles, un certain nombre des critères par type de procédure utilisés dans le rapport Michel correspondent à des statistiques en possession de la chancellerie (Cf le tableau élaboré par la DSJ).

Comme exposé dans la première partie, ces remontées pourraient être facilement complétées par la création de mémos supplémentaires dans Cassiopée, ou l'éventuelle utilisation des logiciels utilisés par les magistrats du parquet pour la gestion des procédures à la permanence (CAPP, TDEX, VIGIE).

Concernant les activités juridictionnelles listées dans le rapport Michel pour lesquelles la chancellerie ne dispose pas des données, il convient de procéder par une règle de trois à partir d'un comptage du temps réel passé à ces activités dans un panel de juridiction, permettant d'établir des coefficients afin de déterminer, à partir du nombre de procédures traitées par le parquet dans l'année précédente, quel temps est consacré à chaque activité : un coefficient pourra être établi à partir du temps réel passé à cette activité comptabilisé dans plusieurs juridictions des différents groupes.

Le coefficient X sera calculé de la manière suivante : nombre total de procédures traitées par le parquet dans l'année multiplié par X = temps réel passé pour l'activité donnée.

Il n'y aura plus ensuite, pour savoir quel temps doit être réservé à cette activité dans telle ou telle juridiction, qu'à appliquer ce coefficient au nombre total de procédures enregistrées arrivées au parquet en année n-1.

Afin de prendre en compte en partie les stocks, et pas seulement les procédures que le parquet a eu le temps de traiter sur l'année écoulée, les coefficients établis devront être appliqués ensuite au

nombre de procédures enregistrées dans l'année comme arrivées au parquet, afin de déterminer le temps réellement nécessaire au traitement de l'ensemble du stock.

Il conviendra d'établir des coefficients spécifiques pour les procédures traitées dans les services JIRS.

Dans ces conditions, dans la comptabilisation de la charge de travail du magistrat du parquet, une part de l'activité juridictionnelle (celle qui correspond aux items de l'activité juridictionnelle du rapport Michel dont ne dispose pas la chancellerie) sera comptabilisée sous la forme d'un nombre d'heures de travail, en établissant, par l'observation du réel dans un panel de juridictions, un coefficient variable selon la taille de la juridiction, qui sera multiplié au nombre de procédures enregistrées en année n-1 dans la juridiction. Un coefficient particulier sera établi pour les services traitant des procédures JIRS.

Certains item du rapport Michel relatifs à l'activité juridictionnelle dont la chancellerie ne dispose pas sont par ailleurs d'ores et déjà comptabilisées par nombre d'heure ou de jours par an dans le rapport Michel selon le groupe de juridiction (par exemple les rapports au parquet général ou les réunions avec les chefs de service d'enquête), et pourront donc être pris en compte de façon simple sous la forme d'une fraction d'ETP, à ajouter au forfait de la fonction soutien.