

Octobre 2018
N° 047-18

Rapport

Mission sur l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public

Synthèse

La situation générale des moyens insuffisants de la justice et la crise profonde du ministère public sont connues et dénoncées depuis des années, sans que des décisions majeures n'aient été prises pour y remédier.

Beaucoup a déjà été écrit, de manière objective, technique et argumentée.

La question posée à la mission, sous l'angle particulier de l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public, a permis d'aborder la dimension humaine de ce sujet, révélant la quête de sens des magistrats, leur attachement profond à ce métier, les valeurs qu'ils souhaitent défendre, et l'immense intérêt porté à ces fonctions.

La consultation Sphinx auprès des 8 537 magistrats en activité a suscité un taux de réponse remarquablement élevé : 2 548 répondants, soit près de 30 % du corps. Parmi eux, on compte 1 282 magistrats du siège, 1 105 magistrats du parquet et 161 magistrats en administration centrale, mis à disposition ou détachés.

L'analyse des résultats a nécessité une étape préalable de pondération, les hommes et les magistrats du parquet étant surreprésentés parmi les répondants, au détriment des femmes et des magistrats du siège. Cette enquête a valeur de sondage représentatif de l'ensemble de la magistrature dans sa physionomie actuelle.

Ainsi, la mission a envisagé la question de l'attractivité des fonctions du ministère public du point de vue des magistrats du parquet et du siège, dans le respect de l'unité de la magistrature.

Si l'orientation vers une scission du corps a pu être proposée au cours de certains entretiens, elle l'a été de manière très marginale. A l'inverse, les dangers d'une telle séparation ont été pointés, comme le risque de « fonctionnarisation » du parquet en quittant l'espace judiciaire.

En tout état de cause, la revendication des magistrats du ministère public d'être reconnus comme des magistrats à part entière, à l'instar des juges du siège, est forte. Ils exercent au quotidien le rôle de garant des libertés individuelles, de la validité et de la qualité des procédures, rôle éminemment juridique et judiciaire. C'est dans cet esprit que le respect du principe d'impartialité auquel le ministère public est tenu dans l'exercice de l'action publique a été consacré par la loi du 25 juillet 2013 dans l'article 31 du code de procédure pénale.

L'exercice du lien hiérarchique, sans être remis en cause, a été questionné par certains, sous l'angle du pouvoir de décision attaché à la qualité de magistrat. À cet égard, une réflexion mérite d'être engagée pour redéfinir l'office du magistrat du parquet, afin de repositionner les fonctions du ministère public, au-delà de la réforme statutaire qui ne résoudra pas, à elle seule, la crise d'identité.

Le besoin de mesurer et d'objectiver l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public témoigne de la réalité de cette crise.

Pour y répondre, en l'absence d'indicateurs globaux et pérennes, les données relatives aux candidatures ont dû être croisées avec celles du déficit d'emploi. L'étude des parcours et l'examen des motivations individuelles ont complété cette analyse.

Les investigations menées permettent de conclure à une attractivité contrariée des fonctions du ministère public.

L'intérêt pour le métier est intact : il renvoie à des fonctions d'action, de conviction, de contact. La représentation de la société et de l'intérêt général est déterminante dans les vocations des magistrats qui choisissent le parquet.

Comment expliquer, dans ce contexte, que l'enthousiasme des débuts s'effrite aussi vite pour « *un métier passion* », selon l'expression employée par nombre d'interlocuteurs entendus ?

Ce sont les conditions d'exercice du métier de substitut et de vice-procureur qui contrarient l'attractivité des fonctions. C'est sur eux que pèsent les sujétions les plus lourdes. Les qualificatifs employés pour les décrire renvoient bien aux deux faces, positive et négative, de leur engagement. Sont-ils « *disponibles* » ou « *corvéables* ? »

La mission a été surprise du nombre de magistrats qui ont quitté le parquet ou s'apprêtaient à le faire, à contre cœur. Il ne s'agit pas d'une perte d'intérêt, mais bien de l'impossible choix entre l'accomplissement des missions au prix d'un épuisement personnel, et la production dégradée de leurs décisions contraire à leur conception éthique du métier.

Pour les procureurs de la République, le malaise est également perceptible. La fonction reste attractive malgré les exigences accrues de l'action publique et des moyens qui ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Réclamer des moyens n'est pas pour les magistrats une manière de fuir leurs responsabilités ou de masquer d'autres difficultés. C'est au contraire la preuve d'un sens aigu des responsabilités, afin que le ministère public soit en capacité d'assurer la qualité de la réponse judiciaire.

La première attente incontournable est le comblement de la vacance de postes.

Certes la résorption engagée s'est accélérée en 2018, permettant de passer en un an de 8,01 % à 4,80 % pour l'ensemble des parquets en première instance. Mais cette tendance récente et conjoncturelle, liée à l'arrivée massive de substituts sortant d'école, ne permettra pas à terme de garantir les moyens nécessaires au bon fonctionnement des juridictions, si ce mouvement n'est pas pérennisé.

Cette première attente ne peut être la seule à recevoir une réponse.

Il est impératif d'augmenter également les effectifs de magistrats, pour tenir compte de l'accroissement de la charge de travail mais aussi pour compenser les sujétions et mettre en conformité l'organisation du temps de travail avec la réglementation en vigueur. Une attention toute particulière devra être portée aux plus petites structures : le maintien d'une justice de proximité l'exige.

Cet effort de rattrapage constitue le socle indispensable pour assumer les missions du ministère public et se rapprocher des standards européens.

Il sera insuffisant pour garantir une justice moderne et efficiente, s'il n'est pas accompagné de la consécration d'une véritable assistance aux magistrats du parquet.

À cet égard, la redéfinition des missions de l'ensemble des corps de l'assistance, en lien avec le périmètre de celles des magistrats, est le préalable pour clarifier les besoins. D'ores et déjà, la présence d'un greffier auprès du procureur doit être assurée. La reconnaissance de son rôle d'assistance doit être consacrée dans le code de l'organisation judiciaire et une nouvelle mission d'authentification des actes juridictionnels du procureur doit être introduite dans le code de procédure pénale. Cette évolution conduira au recrutement d'effectifs supplémentaires de greffiers, de secrétaires, de juristes assistants et de chefs de cabinet, permettant la concrétisation de l'équipe magistrats - fonctionnaires.

Il n'est plus possible de considérer comme normal que la justice judiciaire soit à ce point déshéritée. L'image renvoyée fait aussi partie du déficit d'attractivité et affaiblit la place de l'institution dans ses relations partenariales et son autorité. Les préconisations de la mission relatives à la dimension plus symbolique du ministère public s'inscrivent pleinement dans les leviers proposés.

L'ensemble de ces mesures nécessitera une augmentation significative des moyens alloués au ministère public et un portage politique fort, à la hauteur des attentes suscitées par la mission.

Les recommandations formulées, par leur ampleur, devront s'inscrire dans un plan de programmation d'envergure, dont la mise en œuvre devrait être confiée à une direction de projet placée directement sous l'autorité du garde des sceaux.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1. À l'attention de la DSJ : augmenter significativement les effectifs de magistrats au parquet par le comblement de la vacance et réviser les critères de localisation des emplois (priorité 1). 72*
- Recommandation n° 2. À l'attention de la DSJ : créer un référentiel d'activité des magistrats du parquet sur la base de critères objectifs permettant de déterminer les effectifs nécessaires (priorité 1). 72*
- Recommandation n° 3. À l'attention conjointe de la DSJ et de la DACG : élaborer des études d'impact permettant d'anticiper réellement les besoins supplémentaires résultant des évolutions législatives (priorité 1). 72*
- Recommandation n° 4. À l'attention de la DACG : redéfinir le périmètre d'activité et les modalités de mise en œuvre du traitement en temps réel (priorité 1). 72*
- Recommandation n° 5. À l'attention de la DACG : modéliser l'organisation des services de traitement en temps réel pour l'ensemble des groupes de juridiction (priorité 2). 72*
- Recommandation n° 6. Introduire dans le code de procédure pénale l'assistance du greffier pour l'établissement des actes de poursuite notifiés au prévenu par le procureur de la République (priorité 1). 73*
- Recommandation n° 7. Modifier l'article R. 123-13 du code de l'organisation judiciaire pour préciser que le greffe peut également exercer des fonctions d'assistance au profit des magistrats du parquet (priorité 1). 74*
- Recommandation n° 8. À l'attention de la DSJ : définir le périmètre des missions relevant du greffe et des autres formes d'assistance aux magistrats (priorité 1). 75*
- Recommandation n° 9. À l'attention de la DSJ : poursuivre l'inscription des missions d'assistance du greffe au parquet dans le référentiel des métiers et des compétences des greffes et les traduire dans l'applicatif Outilgref (priorité 2). 75*
- Recommandation n° 10. À l'attention de la DSJ : élaborer un référentiel d'activité propre aux autres personnels d'assistance au parquet (priorité 2). 75*
- Recommandation n° 11. Renforcer le secrétariat et l'assistance dans les cabinets des procureurs en affectant au moins un secrétaire administratif dans chaque parquet et un chef de cabinet dans les parquets des TGI situés aux chefs-lieux de départements (priorité 1). 75*
- Recommandation n° 12. Porter à 41 % le taux de prime forfaitaire accordée aux magistrats du parquet des TGI et TPI (priorité 1). 76*
- Recommandation n° 13. Permettre le versement de l'indemnité d'intervention en cas de travail effectif accompli par les magistrats du parquet à l'occasion des permanences de nuit ou de fin de semaine, en supprimant la condition de déplacement nécessaire à son versement (priorité 1). 77*
- Recommandation n° 14. Déplafonner les montants des indemnités d'astreinte et d'intervention (priorité 1). 77*
- Recommandation n° 15. Allouer une indemnité spécifique de logement aux procureurs de la République (priorité 2). 77*

- Recommandation n° 16.** À l'attention de la DSJ : élaborer une réglementation en vue de garantir aux magistrats de permanence les temps de repos journalier et hebdomadaire prévus par le décret 2000-815 du 25 août 2000 (priorité 1)..... 78
- Recommandation n° 17.** À l'attention de la DSJ : calculer le nombre d'ETP nécessaires à la mise en œuvre des temps de repos compensateurs et les intégrer dans la localisation des emplois de magistrats du parquet (priorité 1)..... 78
- Recommandation n° 18.** À l'attention de la DSJ : inviter les procureurs généraux à développer la mutualisation des permanences sur leur ressort lorsque cette organisation est compatible avec la taille et l'activité des parquets concernés, sur le fondement de l'article R. 122-4 du COJ (priorité 2)..... 79
- Recommandation n° 19.** À l'attention de la DSJ : inciter les procureurs de la République à favoriser l'organisation du travail à distance (priorité 2)..... 79
- Recommandation n° 20.** À l'attention de la DSJ : doter l'ensemble des juridictions des équipements informatiques et de téléphonie adéquats en lien avec le plan de transformation numérique (priorité 2). 79
- Recommandation n° 21.** À l'attention de la DSJ : veiller à ce que chaque parquet soit doté d'un véhicule de service dédié à la permanence (priorité 2). 80
- Recommandation n° 22.** À l'attention de la DSJ : accompagner les procureurs généraux et les procureurs de la République dans la prévention, l'expression et la prise en charge des risques psycho-sociaux et l'organisation des retours d'expérience (priorité 1). 81
- Recommandation n° 23.** À l'attention de la DSJ : veiller en cas de situations exceptionnelles à la mise en place localement d'un suivi « post événement » pour l'ensemble des fonctionnaires et magistrats concernés, en lien avec les procureurs généraux (priorité 1). 81
- Recommandation n° 24.** À l'attention conjointe de la DSJ et de la DACG : engager une réflexion avec les procureurs généraux pour mieux prendre en compte la dimension managériale dans l'évaluation des procureurs à chaque étape de leur carrière (priorité 2)..... 81
- Recommandation n° 25.** Réformer le statut de la magistrature en vue de renforcer l'indépendance du ministère public (priorité 1)..... 81
- Recommandation n° 26.** À l'attention conjointe de la DSJ et de la DACG : engager une réflexion en vue de définir et modéliser l'exercice de la relation hiérarchique au sein du ministère public (priorité 2). 82
- Recommandation n° 27.** À l'attention de la DSJ : renforcer la connaissance des profils de postes offerts au parquet et veiller à la valorisation des compétences acquises (priorité 3). 82
- Recommandation n° 28.** À l'attention de la DSJ : favoriser les passages entre les parquets et les parquets généraux au cours de la carrière (priorité 3)..... 83

Sommaire

SYNTHÈSE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	13
1. DES FONCTIONS QUI RESTENT ENCORE FORTEMENT ATTRACTIVES.....	15
1.1 Des fonctions recherchées en début de carrière	15
1.1.1 Le choix du premier poste.....	15
1.1.1.1 À la sortie de l'ENM.....	15
1.1.1.1 À l'issue du stage probatoire	17
1.1.2 L'analyse.....	17
1.1.2.1 Des fonctions adaptées aux profils actuels des candidats	18
1.1.2.2 Des fonctions d'action, de contact, de conviction.....	18
1.1.2.3 Des fonctions sécurisantes par leur dimension collective et hiérarchique..	18
1.1.2.4 Des fonctions adaptées à cette période de la vie	18
1.2 Des représentations largement positives pour l'ensemble du corps.....	19
1.2.1 Pour les auditeurs de justice	19
1.2.2 Pour l'ensemble des magistrats	20
1.3 Un intérêt marqué pour les fonctions de procureur de la République	21
2. DES CONDITIONS D'EXERCICE ASPHYXIANTES	22
2.1 Un effondrement rapide des vocations.....	22
2.1.1 Une usure prématurée : les constats en chiffres.....	22
2.1.1.1 Une chute des candidatures aux postes de vice-procureur et substitut	22
2.1.1.2 Une hémorragie du parquet vers le siège après quelques années de fonction.....	24
a) L'examen des transparences annuelles.....	24
b) Le suivi de cohortes de trois promotions	25
2.1.2 Un attrait relatif pour les fonctions d'encadrement en première instance et au parquet général.....	25
2.2 Une extension des missions du parquet devenue aujourd'hui difficilement soutenable.....	27
2.2.1 Une charge de travail et des missions en constante augmentation	27
2.2.2 Des sujétions lourdes, faiblement et inégalement compensées.....	29
2.2.2.1 Des sujétions lourdes et multiples.....	29
2.2.2.2 De maigres compensations.....	31
A. Des compensations financières insuffisantes	31
B. Des garanties minimales sur le temps de travail non respectées	32
a) Des garanties applicables aux magistrats	32
b) Des pratiques hétérogènes.....	34
2.2.3 Un déficit structurel de magistrats dans les parquets	35
2.2.3.1 Un effectif réel insuffisant	35
A. Une vacance chronique de postes, en voie de résorption récente.....	35
B. Des comparaisons européennes largement défavorables.....	36
C. La structuration de la vacance de postes au parquet par fonction.....	37
D. L'évolution de la vacance de postes par TGI entre septembre 2017 et septembre 2018.....	39
2.2.3.2 Un effectif théorique sous-évalué : les imperfections de la localisation des emplois	40

2.2.4 Un manque criant, voire un défaut d'assistance pour un métier en pleine mutation.....	42
2.2.4.1 Un constat général partagé.....	42
2.2.4.2 Le greffe, au cœur du besoin en assistance.....	46
A. Une reconnaissance progressive des missions d'assistance du greffier auprès du magistrat du parquet	46
B. Des effectifs de greffe au parquet très insuffisants.....	48
2.2.4.3 Des secrétariats insuffisamment pourvus dans les cabinets des procureurs.....	49
2.2.4.4 Les autres collaborateurs : une doctrine d'emploi à clarifier	50
A. Les assistants de justice : un soutien devenu inadapté	50
B. Les assistants spécialisés : un soutien apprécié	50
C. Les juristes assistants : un soutien dont la généralisation est souhaitée.....	51
3. UN MODÈLE EN CRISE	52
3.1 Une mise en œuvre de l'action publique insatisfaisante	52
3.1.1 Le malaise institutionnel.....	52
3.1.1.1 Un traitement en temps réel à bout de souffle.....	52
A. Un système hypertrophié qui peine à remplir ses missions.....	52
B. Des correctifs organisationnels insuffisants	54
3.1.1.2 Des champs de compétence mal couverts	55
A. Des contentieux délaissés.....	55
B. Une présence de la justice dans les politiques partenariales de prévention et de sécurité difficile à assumer	56
3.1.2 Les répercussions au plan individuel	58
3.1.2.1 Une surcharge de travail difficile à tenir professionnellement et personnellement.....	58
3.1.2.2 Un isolement professionnel et un effondrement de la solidarité et du collectif de travail.....	59
3.1.2.3 Une perte de la qualité de la réponse pénale qui entraîne une souffrance éthique et la crainte de voir sa responsabilité engagée	60
3.1.2.4 Le stress lié à la charge émotionnelle	61
3.2 Un statut du ministère public inachevé	62
3.2.1 Une réforme indispensable	62
3.2.2 Une pratique du lien hiérarchique interrogée	64
3.3 Une symbolique affaiblie de l'autorité du ministère public	66
3.3.1 Une représentation symbolique dégradée.....	66
3.3.1.1 La perte des logements de fonction	66
3.3.1.2 L'insuffisance de véhicules de service dédiés à la permanence.....	67
3.3.1.3 Le manque de moyens en équipements téléphoniques et informatiques	67
3.3.2 Un ministère public fragilisé dans ses relations avec l'autorité préfectorale ...	68

4. UNE INDISPENSABLE AMÉLIORATION DE L'ATTRACTIVITÉ DU MINISTÈRE PUBLIC DANS UN OBJECTIF DE QUALITÉ DE LA JUSTICE PÉNALE	70
4.1 Les attentes des magistrats	70
4.2 Les préconisations de la mission	71
4.2.1 Augmenter significativement les effectifs de magistrats pour répondre aux missions du ministère public.....	71
4.2.2 Assurer une véritable assistance du ministère public	73
4.2.2.1 Mieux reconnaître l'assistance du greffe par une évolution normative.....	73
A. Ancrer dans le code de procédure pénale la présence du greffier pour les actes juridictionnels du procureur.....	73
B. Consacrer dans le code de l'organisation judiciaire les fonctions d'assistance au parquet	73
4.2.2.2 Clarifier les besoins de l'assistance au parquet	74
4.2.3 Compenser les sujétions	75
4.2.3.1 Inciter financièrement	75
A. Augmenter significativement la prime forfaitaire des magistrats du parquet.....	75
B. Revaloriser l'indemnisation des permanences du parquet.....	76
C. Allouer une indemnité de logement aux procureurs de la République	77
4.2.3.2 Prévoir des mesures organisationnelles et matérielles.....	77
A. Garantir des temps de repos journalier et hebdomadaire	77
B. Encourager la mutualisation des permanences dans certains ressorts	78
C. Favoriser le travail à distance	79
D. Optimiser les moyens de mobilité adaptés aux besoins	79
E. Augmenter la dotation en véhicules de service.....	80
4.2.4 Identifier et mieux prendre en compte les risques psycho-sociaux.....	80
4.2.5 Réformer le statut et enrichir le déroulement de carrière	81
4.2.5.1 Garantir l'indépendance statutaire du ministère public.....	81
4.2.5.2 Clarifier le statut du magistrat du parquet dans la relation hiérarchique ..	81
4.2.5.3 Enrichir le développement de carrière.....	82
A. Repérer les compétences et mieux valoriser les acquis professionnels.....	82
B. Favoriser les allers-retours entre le parquet de première instance et le parquet général.....	83
4.3 La mise en œuvre stratégique des propositions	83

Introduction

Le constat de la crise profonde du ministère public établi en 2013 par la commission de modernisation de l'action publique, présidée par Jean-Louis NADAL, ancien procureur général près la Cour de cassation, n'a pas entraîné de bouleversements majeurs de la part des pouvoirs publics¹. D'autres rapports nationaux et internationaux intervenus depuis lors ont continué à dénoncer cette situation, sans autres réactions et mesures importantes propres à y remédier.

En juin 2017, la conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) a lancé un cri d'alarme destiné à provoquer une prise de conscience de la dégradation continue du fonctionnement du ministère public et du service public de la justice pénale. Elle a alors présenté des propositions concrètes pour la justice².

La CNPR demandait également « *qu'une mission précise soit confiée à l'inspection générale de la justice sur la crise qu'il [le ministère public] connaît, sa réalité, ses caractères et les moyens d'y remédier* ».

Par lettre de mission en date du 15 février 2018³, la garde des sceaux, ministre de la justice, a chargé l'inspection générale de la justice (IGJ) d'une mission relative à l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public. Cette étude a pour objet de mesurer et objectiver l'ampleur du déficit d'attractivité, d'en établir les causes et de rechercher les moyens d'y remédier.

La mission a reçu le plein appui de la direction des services judiciaires (DSJ) pour l'obtention des données mais aussi pour l'élaboration et l'exploitation de deux enquêtes réalisées au moyen du logiciel Sphinx, la première, de grande envergure puisque s'adressant à l'ensemble des magistrats⁴, la seconde auprès des auditeurs de justice (ADJ) de la promotion 2016 de l'École nationale de la magistrature (ENM)⁵.

L'enquête auprès des magistrats a obtenu un taux de réponse particulièrement élevé, de près de 30 %⁶, démontrant leur intérêt à cette problématique et lui conférant une valeur de sondage⁷.

Les réponses au questionnaire adressé aux 168 procureurs de la République ont fourni un état quasi exhaustif sur la situation des effectifs réels et des besoins en magistrats comme en assistance dans les parquets⁸.

¹ « Refonder le ministère public », commission de modernisation de l'action publique sous la présidence de Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation.

² *Le livre noir du Ministère public, Propositions pour la justice*, CNPR, juin 2017.

³ Cf. annexe 1.

⁴ Cf. annexe 3.

⁵ Cf. annexe 4.

⁶ 2 548 magistrats en activité sur 8 537, soit 29,8 % ont répondu à cette enquête Sphinx : 1 282 magistrats du siège, 1 105 magistrats du parquet et 161 magistrats en administration centrale, mis à disposition ou détachés.

⁷ La représentativité de l'échantillon était acquise à partir de 1 875 répondants.

⁸ Cf. annexe 5.

Parallèlement, la mission a visité huit tribunaux de grande instance (TGI) choisis pour leur diversité de taille et d'implantation géographique : Créteil, Épinal, Le Mans, Moulins, Mulhouse, Nice, Lille et Périgueux⁹, afin d'entendre individuellement des magistrats du parquet et du siège. À Paris, elle a rencontré la procureure générale et le procureur

de la République. Elle s'est également rendue à l'ENM pour rencontrer des auditeurs de justice de la promotion 2016, à la veille de leur prise de fonctions.

Enfin, la mission a entendu des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), les représentants des conférences des procureurs et présidents, procureurs généraux et premiers présidents, de la direction et de l'équipe pédagogique de l'École nationale de la magistrature (ENM), les représentants des trois organisations syndicales de magistrats, de l'association des jeunes magistrats, de l'association femmes de justice. Elle a également rencontré les professionnels des directions concernées du ministère de la justice, la DSJ et la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), du secrétariat général (SG), ainsi que de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF). De même, elle s'est entretenue avec des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes¹⁰.

La mission a fait le choix d'aborder la problématique de l'attractivité des fonctions du ministère public non seulement du point de vue des magistrats du parquet, mais également de celui du siège, dans le respect du principe de l'unité du corps, d'autant que le fonctionnement du ministère public engage la magistrature dans son ensemble.

Les investigations ont démontré combien les carrières des magistrats sont diverses, les mobilités entre le siège et le parquet représentant une réalité pour certains, un projet pour beaucoup, et en tout état de cause, un élément fort d'attractivité pour ce métier¹¹.

L'analyse n'a porté que sur les difficultés propres au ministère public, sans aborder celles spécifiques au siège qui ne rentraient pas dans le périmètre de la mission. Pour autant, il est apparu que les magistrats du siège sont également confrontés dans bien des domaines à des difficultés nombreuses et importantes, parfois communes au parquet.

Les chiffres, constats et enquêtes analysés par la mission révèlent que si les fonctions de magistrat du ministère public restent attractives (I), ce sont principalement leurs conditions d'exercice qui éloignent les magistrats de ces fonctions (II), révélant une crise profonde du modèle actuel (III), dans ses dimensions institutionnelles, individuelles, symboliques et dans ses résultats.

Ces constats permettent de conclure à la nécessité de mettre en place des mesures ambitieuses et articulées entre elles, au plan des ressources humaines et matérielles, mais aussi au niveau organisationnel et statutaire, afin de reconstruire un ministère public fort et attractif pour une justice de qualité (IV).

⁹ Les entretiens avec les magistrats en fonction au TGI de Périgueux ont eu lieu en visio-conférence.

¹⁰ Cf. annexe 2, liste des personnes entendues.

¹¹ Cf. annexe 4, enquête Sphinx ADJ p. 22 : 66,7 % des auditeurs qui ont choisi un poste au siège envisagent d'exercer au parquet au cours de leur carrière.

1. DES FONCTIONS QUI RESTENT ENCORE FORTEMENT ATTRACTIVES

S'interroger sur la question de l'attractivité des fonctions du parquet conduit à rechercher si en amont, ce n'est pas celle de l'attractivité de la magistrature dans son ensemble qui doit être envisagée.

Le nombre de candidats au premier concours d'entrée à l'ENM, en hausse de 75 % entre 2011 et 2016 indique clairement le contraire¹². Et après une légère baisse des inscriptions en 2017, compensée par le nombre de candidats présents au concours, les inscriptions 2018 ont enregistré une nouvelle hausse à 3 068 inscrits¹³. Mais, selon la direction de l'école, « *il existe une nette corrélation entre le nombre de places offertes et le nombre de candidatures*¹⁴ ».

Il en est de même s'agissant des autres voies d'accès à la magistrature, qui représentent aujourd'hui la moitié des recrutements des futurs magistrats : le nombre de candidatures sur dossier a augmenté, celui des candidatures aux deuxième et troisième concours se maintient. Seul le nombre d'inscriptions au concours complémentaire est un peu moins important¹⁵.

En tout état de cause, « *aucune crise des vocations pour la magistrature ne doit être déplorée*¹⁶ ». Cette analyse est partagée par la DSJ¹⁷.

1.1 Des fonctions recherchées en début de carrière

1.1.1 Le choix du premier poste

1.1.1.1 À la sortie de l'ENM

L'examen des premiers postes choisis par les auditeurs de justice en sortie d'école sur les cinq dernières années démontre qu'il n'y a pas de désaffection des auditeurs pour les fonctions de substitut du procureur, qui au contraire sont très demandées¹⁸.

Les 50 premiers au concours de sortie choisissent en effet des postes au parquet dans une plus grande proportion que celle offerte à l'ensemble de la promotion.

¹² Voir le rapport d'activité 2016 de l'ENM : pour le premier concours, les chiffres du nombre de candidats remontent à partir de 2011 jusqu'en 2016 (1 513/1 943/2 286/2 482/2 656).

¹³ 2 238 inscriptions en 2017 selon les chiffres du rapport d'activité 2017 de l'ENM.

¹⁴ Entre 2008 et 2010, le nombre de postes offerts était de 80, pour passer à compter de 2011, de 138 à 244 en 2017 (138/207/164/157/215/216/244).

¹⁵ Le nombre de candidatures est passé de 199 en 2014 à 267 en 2017 pour la nomination directe en qualité d'ADJ (article 18-1 de l'ordonnance statutaire) et de 195 en 2013-2014 à 245 en 2014-2015, puis 213 en 2015-2016 pour l'intégration directe (articles 22 et 23 de l'ordonnance statutaire). Le nombre d'inscriptions au concours complémentaire est passé de 599 en 2015 à 510 en 2016 et 477 en 2017. Cf. ENM Info n° 49.

¹⁶ Rapport d'activité 2016 de l'ENM.

¹⁷ Cf. annexe 9, réponse de la DSJ au questionnaire de la mission.

¹⁸ L'analyse des choix en sortie d'école repose sur l'exploitation des données fournies par la DSJ.

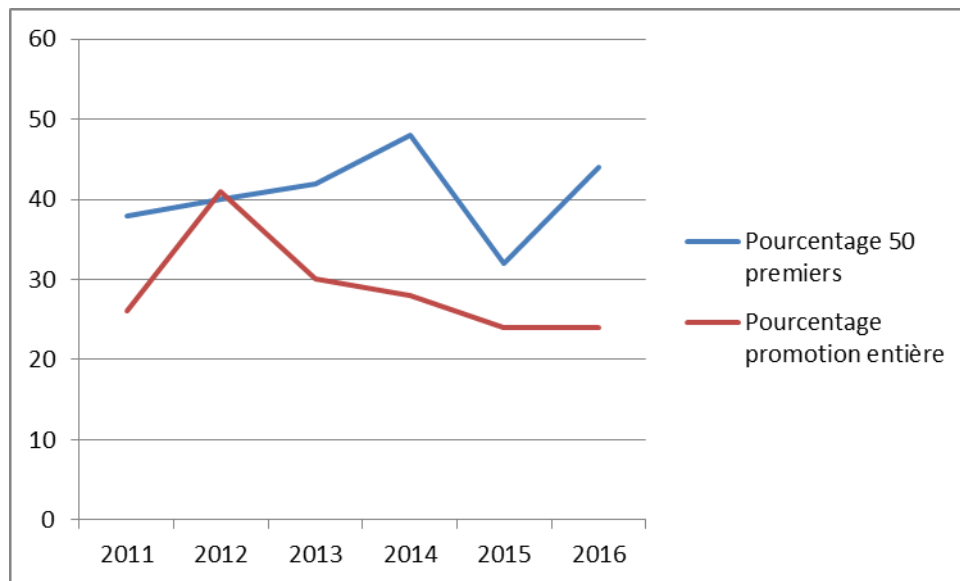


Figure 1: évolution du pourcentage de postes de substituts pris par les 50 premiers auditeurs par rapport à l'ensemble des postes de substituts offerts à la promotion

L'évolution des six dernières promotions confirme cette tendance, d'autant plus remarquable que :

- les promotions comptent de plus en plus d'auditeurs de justice, passés de 138 en 2011 à 359 en 2016 ;

- la part des postes offerts au parquet en sortie d'école est toujours supérieure à celle des magistrats en fonction par rapport à l'ensemble du corps¹⁹. C'est en effet l'un des correctifs au lent mouvement vers le siège des magistrats en poste au parquet au fil des années²⁰.

Ces choix se font néanmoins au détriment des postes de placés, au siège comme au parquet, qui sont nettement plus délaissés par les auditeurs se situant en haut du classement.

Les derniers postes choisis sont en effet majoritairement des postes au siège non spécialisés ou des postes de magistrats placés²¹.

Il convient de signaler que pour la dernière promotion 2016, les 50 auditeurs de la fin de classement n'avaient plus aucun choix possible au parquet²², situation qui a causé une forte déception pour beaucoup d'entre eux.

D'ailleurs, une nette majorité d'auditeurs (56 %) qui a opté pour un poste au siège²³, envisage néanmoins d'exercer au parquet dans l'avenir²⁴.

¹⁹ Le pourcentage des postes offerts au parquet, substitut et substituts placés, se situe entre 34 et 53 % entre 2011 et 2016, soit 46 % en moyenne sur cinq ans, pour un corps composé à 25 % de magistrats du parquet (chiffres DSJ sept. 2018 : 1 978 magistrats au parquet sur 7 812 magistrats en juridiction).

²⁰ Cf. 2.1.1.2.

²¹ A l'exception de la promotion 2015 pour laquelle les 10 derniers postes ne sont quasiment que des postes de substitut (7 sur 10), localisés en majorité dans des petites villes du Nord et de l'Est. Pourtant les 50 premiers avaient pris à 32 % des postes de substitut alors qu'il n'y en avait que 24 % pour toute la promotion.

²² Le dernier poste de substitut a été choisi par l'ADJ classé 306^e sur 359 ; et de 307 à 359, il n'y a plus de postes au parquet.

²³ Cf. annexe 4 : 187 ADJ ont participé à l'enquête Sphinx, soit un peu plus de la moitié.

²⁴ Alors que 34 % ne l'envisagent pas, les 10 % restant représentent une absence de réponse à cette question.

1.1.1.1 À l'issue du stage probatoire

S'agissant des magistrats intégrés²⁵, il est moins facile de mesurer l'attractivité du choix du premier poste, les affectations intervenant tout au long de l'année, sachant en outre que leur nombre, compris entre 30 et 55 selon les années depuis 2012, est beaucoup plus réduit que celui des auditeurs²⁶.

Les éléments obtenus concernant leur parcours montrent que pour l'ensemble des promotions entre 2012 et 2017, la majorité des magistrats affectés en premier poste au parquet y sont encore²⁷, soit dans le même poste, soit dans un deuxième poste, ce qui pourrait permettre de considérer, avec prudence, qu'il ne s'agit pas d'un choix par défaut, mais que cela recouvre une appétence pour la fonction.

1.1.2 L'analyse

Le choix des postes selon le rang de classement à la sortie de l'école ne permet de mesurer l'attractivité réelle des différentes fonctions que de manière relative, puisqu'il est contraint par la liste limitative de postes proposée par la DSJ.

L'enquête Sphinx auprès des ADJ a mis en évidence une attirance à proportion égale pour le parquet et le siège et a confirmé que la nature des fonctions et la localisation géographique sont les deux facteurs déterminants de ce choix. Ils arrivent au premier rang *ex-aequo* des critères retenus, bien devant toutes autres considérations²⁸.

La direction de l'ENM souligne à cet égard que le siège est parfois privilégié au détriment du parquet en ce qu'il permet une plus grande liberté d'organisation, notamment sur un plan géographique, le magistrat pouvant conserver plus facilement sa résidence principale en dehors du ressort²⁹.

Ce sont en effet la nature des fonctions ainsi que les conditions et l'organisation du travail³⁰ qui apparaissent comme les deux motivations principales dans le choix du siège. Pour le parquet, ce sont d'abord la diversité des tâches et la nature des fonctions³¹.

Ce compromis entre plusieurs aspirations est confirmé par le taux de satisfaction moyen de 2,7 sur une échelle de 1 à 5, ainsi que par les rencontres individuelles complémentaires avec la mission.

Malgré ces réserves, plusieurs éléments d'explication se dégagent en faveur de cette attractivité des fonctions du parquet, qui semblent particulièrement adaptées à l'exercice en début de carrière.

²⁵ La mission n'a pu obtenir d'éléments pertinents sur le premier poste pour les magistrats issus du concours complémentaire.

²⁶ Leur nombre est entre 2012 et 2017 respectivement : 49, 44, 30, 50, 42, 55.

²⁷ Pour les promotions 2012 et 2013, 64 % des magistrats qui avaient choisi un poste au parquet y sont encore ; pour les promotions 2014 et 2015, ce sont plus de 80 % des magistrats qui y sont restés. Les promotions 2016 et 2017 ne peuvent encore changer d'affectation, compte tenu de la règle des 2 ans dans le poste.

²⁸ Comme le fait de choisir un poste dans le même ressort que d'autres ADJ ou le critère tenant à la juridiction. Cf. annexe 4.

²⁹ L'article 13 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que sauf dérogation, les magistrats sont astreints à résider dans le ressort de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés ou dans le ressort d'un TGI limitrophe.

³⁰ Un certain nombre de répondants mentionne qu'ils n'ont pas eu le choix ; l'indépendance statutaire et l'absence de subordination hiérarchique arrivent en dernière position des critères de choix.

³¹ Les trois motivations sont dans l'ordre : la diversité des tâches, la nature des fonctions, le travail en équipe. Les conditions et l'organisation du travail arrivent au 4^e rang.

1.1.2.1 *Des fonctions adaptées aux profils actuels des candidats*

La direction de l'école explique en partie cette appétence pour les postes de parquet en raison du profil des candidats, dont une forte proportion est plus pénaliste que civiliste³². Beaucoup sont des étudiants des instituts d'études politiques, davantage publicistes, plus naturellement attirés par les politiques publiques et par le parquet. Pour les auditeurs admis à l'issue d'une reconversion professionnelle, ce constat semble moins vrai, avec une parité pour les deux matières, pénale et civile.

1.1.2.2 *Des fonctions d'action, de contact, de conviction*

Les auditeurs de justice de la promotion 2016, quelles que soient leur voie d'entrée, leur âge et leur sexe, et quel que soit le poste finalement choisi, ne remettent jamais en cause l'intérêt des fonctions du ministère public. Elles sont qualifiées unanimement de « *passionnantes, vivantes, dynamiques, excitantes* ». L'adrénaline liée à la gestion de l'urgence est présentée comme un attrait. Ils plébiscitent surtout le travail en équipe, l'incarnation de l'autorité à l'audience, la représentation de la société, une vision large de la chaîne pénale. Ils apprécient ce métier de contact, de collaboration que ce soit avec les enquêteurs ou l'ensemble des autres partenaires institutionnels.

1.1.2.3 *Des fonctions sécurisantes par leur dimension collective et hiérarchique*

Le travail en équipe et le lien hiérarchique sont des éléments déterminants pour ceux qui font le choix du parquet, en ce qu'ils constituent une force, un soutien et une sécurité au moment d'aborder le premier poste. Beaucoup estiment que commencer par le parquet offre un certain prolongement dans leur formation en raison de ces conditions d'exercice³³.

1.1.2.4 *Des fonctions adaptées à cette période de la vie*

Les sujétions du métier, pourtant perçues par les auditeurs, n'apparaissent pas comme un obstacle, au moins à ce moment de la carrière et de la vie personnelle, étant précisé que la plupart d'entre eux n'a pas encore de charge de famille³⁴. Néanmoins, la question de la compatibilité des fonctions au parquet avec une vie personnelle est clairement évoquée mais généralement repoussée à quelques années³⁵.

D'ailleurs, de nombreux interlocuteurs de la mission et en particulier les procureurs qui ont fait toute leur carrière au parquet, estiment que pour exercer ces fonctions notamment dans des sections de traitement en temps réel dans des grandes juridictions, une des qualités requises était la jeunesse.

³² A tel point que les premiers présidents ont fait part à l'école de leur inquiétude d'une possible pénurie de civilistes en juridiction pour l'avenir.

³³ Selon les résultats du questionnaire de l'association des jeunes magistrats adressés à 44 auditeurs et magistrats qui ont pris leur fonction entre 2008 et 2018, c'est l'élément d'attractivité majeur pour le parquet à la sortie de l'école.

³⁴ Cf. annexe 4 : 73,8 % des répondants ont indiqué ne pas avoir de charge de famille.

³⁵ Un seul auditeur a précisé qu'une des raisons de son choix d'aller au siège était liée à sa qualité de père de famille.

1.2 Des représentations largement positives pour l'ensemble du corps

1.2.1 Pour les auditeurs de justice

Pour plus de 80 % des auditeurs de la promotion 2016, le magistrat du parquet est réactif, disponible, adaptable, rigoureux et efficace, reflétant une perception très positive de la fonction³⁶.

Selon la direction de l'ENM, les représentations des métiers de la magistrature ont changé. Dans les années 90, c'était plutôt la figure du juge d'instruction indépendant qui prévalait. Celle-ci a été ensuite écornée dans les années 2000 à la suite de « l'affaire d'Outreau ». Aujourd'hui elle est concurrencée par celle du procureur de la République, spécialement incarnée, pour les jeunes magistrats mais aussi pour le grand public, par la personne du procureur de la République de Paris, notamment à la suite des attentats terroristes de janvier et novembre 2015.

Les actions de communication menées par les procureurs dans de nombreuses affaires depuis une dizaine d'années et leur rôle de représentation hors les murs du palais de justice de l'institution judiciaire ont aussi contribué à renvoyer l'image d'un métier ouvert, en prise directe avec la société et l'actualité, au service du public, du respect de la loi et de la protection des victimes.

En outre, avec l'augmentation des stages en juridiction, à plusieurs périodes de la vie scolaire ou étudiante, les vocations trouvent de plus en plus souvent leur origine dans la perception du métier de magistrat du parquet, plus visible et immédiatement accessible que celui du magistrat du siège. La dimension d'autorité du procureur dans la direction d'enquête comme dans la prise de parole à l'audience, est souvent citée par les auditeurs comme l'élément déclencheur de l'inscription au concours d'entrée.

Plus tard, c'est aussi la rencontre avec un maître de stage charismatique au parquet qui peut être décisive pour l'orientation vers le ministère public lors du premier poste.

³⁶ Cf. annexe 4.

1.2.2 Pour l'ensemble des magistrats

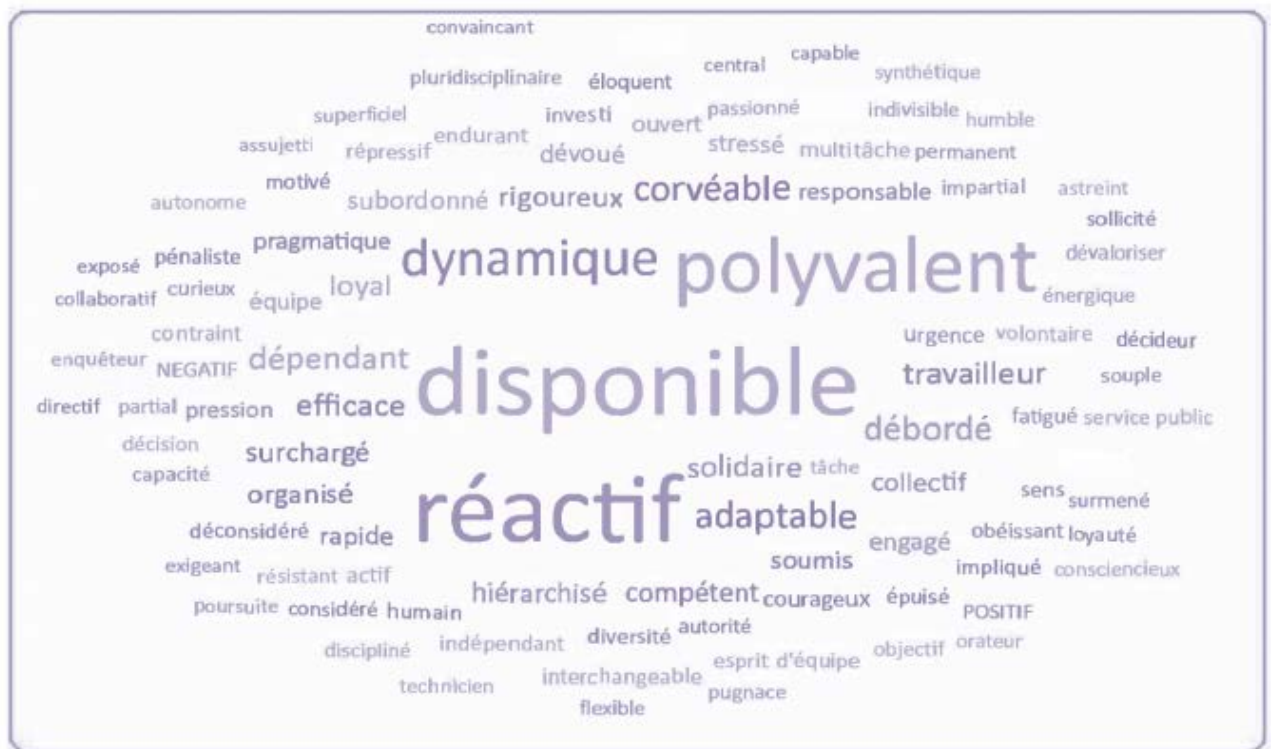


Figure 2 : nuage de mots, le qualificatif du magistrat du parquet (enquête Sphinx magistrats)

Les deux motivations principales pour exercer au parquet sont clairement la nature des fonctions et le travail en équipe. Rejoindre une région ou une juridiction, comme réaliser un avancement sont secondaires.

Pour l'ensemble des magistrats³⁷, les qualificatifs attribués aux magistrats du parquet sont positifs à 73 %. Ils sont vus comme *disponibles, réactifs, polyvalents, dynamiques, adaptables*.

Néanmoins, une véritable distinction doit être faite, selon que les répondants sont du siège ou du parquet, puisque les magistrats du siège mettent davantage en avant des qualificatifs plus négatifs tels que *dépendants*, *subordonnés* et *débordés*.

L'exercice du lien hiérarchique semble être la principale fracture entre les magistrats du parquet et du siège, les premiers le vivant de façon assez naturelle, alors que les seconds le remettent clairement en question.

³⁷ Cf. annexe 3 : enquête Sphinx magistrats p. 34, 35, 36.

1.3 Un intérêt marqué pour les fonctions de procureur de la République

L'analyse comparative des candidatures entre septembre 2017 et avril 2018³⁸ pour les postes de présidents et de procureur démontre qu'il y a plus de candidatures sur les postes de procureurs que de présidents, à l'exception de certains TGI dans le ressort de cinq cours d'appel, dont trois en outre-mer³⁹.

Ce différentiel en faveur du parquet existe de manière plus importante pour les postes hors hiérarchie (HH) que pour les postes au 1^{er} grade. Une inversion des chiffres apparaît même en janvier 2017 pour les postes BBis⁴⁰, non confirmé en 2018.

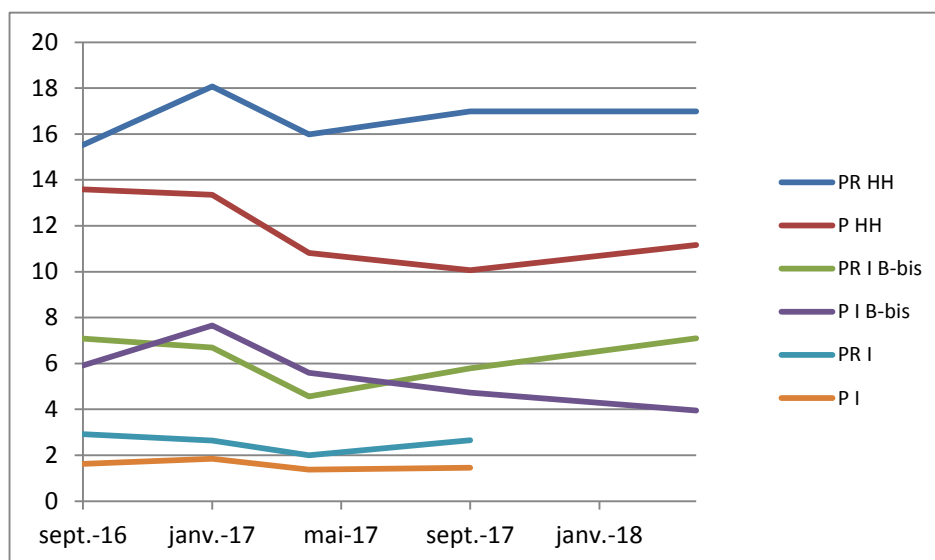


Figure 3: évolution du nombre de candidatures par postes de président/procureur selon le grade en 2016-2017

Le faible nombre de candidatures est remarquable au parquet comme au siège pour les postes au premier grade et spécialement les postes qui ne bénéficiaient pas de l'échelle BBis. En janvier 2018, la DSJ a élevé l'ensemble des postes de chef de juridiction à cet échelon fonctionnel.

Le CSM confirme un véritable défaut d'attractivité pour les postes de président dans les petites juridictions. Cette difficulté touche aussi certains petits parquets, qui n'attirent parfois qu'un seul candidat, obligeant à faire plusieurs appels à candidatures.

Pour les postes HH en revanche, les candidatures au parquet sont nombreuses.

Il y aurait néanmoins, selon de nombreux procureurs entendus, moins de candidatures que par le passé.

³⁸ Suivant les chiffres de la DSJ, avec cette réserve (développée également en 2.1.1.1), qu'il manque les données de janvier 2018. Compte tenu du fait que les projets de nominations des chefs de juridiction se font en dehors des transparences annuelles, avec des candidatures qui s'expriment en fonction de la connaissance réelle des postes à pourvoir, l'examen de l'évolution des candidatures sur cette période a été retenu.

³⁹ Bastia, Douai, Saint-Denis de la Réunion, Nouméa et Papeete. Néanmoins cette tendance s'est inversée depuis avril 2018 pour Bastia, Douai et Saint-Denis de la Réunion.

⁴⁰ L'échelle lettre BBis correspond au dernier échelon du premier grade. Il s'agit d'un échelon fonctionnel accessible aux seuls magistrats occupant des postes définis par arrêté.

À titre d'illustration, selon la dernière transparence détaillée de procureurs du 30 mai 2018, comprenant des projets pour des nominations à l'échelon BBis et à la hors hiérarchie, le nombre de candidatures pour le 1^{er} grade BBis est compris entre 8 et 14 pour deux juridictions de groupe 3, et entre 4 et 15 pour 9 juridictions de groupe 4. En comparaison, le nombre de candidatures pour les deux postes HH est de 16 pour Mulhouse (groupe 3) et de 21 pour Toulouse (groupe 1).

Ces candidatures plus faibles en nombre dans les petites juridictions s'expliquent par la difficulté de cumuler les tâches juridictionnelles avec celles du chef de parquet relatives au pilotage et à l'animation. Le procureur qui n'a souvent pas même de secrétariat, n'a pas les moyens d'investir la totalité de ses missions et subit pourtant les mêmes sujétions que ses collègues, alors que la compensation financière et indiciaire peut paraître insuffisante.

Le manque de candidatures à certains postes de chef de parquet est aussi lié au défaut d'attractivité de la juridiction elle-même, qui renvoie à d'autres questions telles que la taille critique des juridictions eu égard à leurs effectifs et leur éloignement géographique des grandes agglomérations⁴¹.

Malgré ces difficultés, le métier de procureur reste attractif.

Selon l'étude sociologique sur les procureurs menée par Philippe Milburn et Denis Salas⁴², une très grande majorité des procureurs invoquent les termes de « *passion* » pour qualifier le rapport qu'ils entretiennent avec leur métier, « *la passion n'effaçant pas pour autant les difficultés liées à la fonction* ». La passion doit en effet être prise dans « *sa double acception, renvoyant au plaisir aussi bien qu'à la souffrance* », exprimant cette ambivalence par le souhait de rester ou de quitter le métier, compte tenu « *des problèmes auxquels ils sont confrontés, en termes de pénurie de moyens matériels et humains, de gestion du personnel, de pression de la hiérarchie et du législateur, et du manque d'évaluation des besoins* ».

2. DES CONDITIONS D'EXERCICE ASPHYXIANTES

2.1 Un effondrement rapide des vocations

2.1.1 Une usure prématurée : les constats en chiffres

2.1.1.1 Une chute des candidatures aux postes de vice-procureur et substitut

L'analyse de l'évolution des *desiderata* entre septembre 2016 et avril 2018⁴³ sur l'ensemble des fonctions de la magistrature n'est pas complètement pertinente car les données de janvier 2018 sont manquantes. Les données significatives sont précisément celles du mois de janvier puisqu'elles s'appliquent à la grande transparence annuelle de février-mars, représentant le nombre le plus élevé de projets de mouvements dans l'année⁴⁴.

⁴¹ Cf. rapport du groupe de travail relatif aux juridictions en situation de fragilité, DSJ décembre 2016.

⁴² *Les procureurs de la République : de la compétence personnelle à l'identité collective*, CESDIP/CNRS, CRPJ-ENM et Printemps/CNRS, mai 2007.

⁴³ Ce sont les seules données disponibles de la DSJ qui ne garde pas en mémoire les données antérieures et ne dispose pas de celles de janvier 2018.

⁴⁴ Le projet de nominations est relatif à plus de 1 000 mouvements.

C'est pourquoi la mission a plutôt choisi d'examiner une photographie de ces desiderata en janvier 2017.

Fonctions	janv-17	Fonctions	janv-17
PR HH	18,07	BBis PRA 1VPR	2,27
P HH	13,35	BBis 1VP 1VPA	5,39
PR PNF	13	BBis 1VPR PNF	4
PR I	2,64	VPR I	0,52
PR I BBis	6,7	VP VP spé. I	1,75
P I	1,85	VPR PNF	1,33
P I BBis	7,65	S	0,8
PRA HH	9,75	J + J spé.	1,29
1er VP HH	16,04	S PNF	2
PRA PNF HH	5,25		

Tableau 1 : ratios des candidatures par fonction (TGI) au plan national - janvier 2017

Au plan national, l'examen de ces chiffres démontre une insuffisance de candidatures⁴⁵ aux seules fonctions de substitut et de vice-procureur (VPR). En revanche, les fonctions correspondantes au siège, de juge et de vice-président (VP), y compris les fonctions spécialisées, atteignent de leur côté un ratio de candidature « positif⁴⁶ ».

Au plan local⁴⁷, cette insuffisance de candidatures ne touche pas la totalité des juridictions : pour les VPR, elle concerne 99 juridictions⁴⁸ et pour les substituts, 106 juridictions⁴⁹, étant précisé que tous les groupes de juridictions sont représentés, et qu'aucune partie du territoire n'est exclue, y compris des régions et des juridictions généralement considérées comme attractives.

Type	Grade	Fonction	Localisation	Candidats	Ratio (C/L)
CA	I	VPP	132	94	0,71
CA	II	JP	118	21	0,18
CA	I	VPRP	58	56	0,97
CA	II	SP	80	15	0,19

Tableau 2 : ratios des candidatures pour les fonctions de magistrats placés au plan national - janvier 2017

⁴⁵ Les ratios de candidature sont calculés en divisant le nombre de candidatures par le nombre de postes à pourvoir. Un ratio inférieur à 1 signifie qu'il y a moins de candidats que de postes à pourvoir.

⁴⁶ Le ratio est supérieur ou égal à un, même si le nombre de candidats est moins élevé que dans des fonctions au BBis ou HH.

⁴⁷ Source DSJ : *desiderata* sur les postes de substitut et VPR en janvier 2017 par juridiction.

⁴⁸ 99 juridictions ne recueillent pas suffisamment de candidatures de VPR, 11 du groupe 1, 24 du groupe 2, 23 du groupe 3, 39 du groupe 4 et 2 outre-mer.

⁴⁹ 106 juridictions ne recueillent pas assez de candidatures de substitut, 8 du groupe 1, 22 du groupe 2, 26 du groupe 3, 46 du groupe 4 et 4 en outre-mer.

Les fonctions de substitut placé ou vice-procureur placé comptent parmi les moins attractives. En effet, la chute des candidatures aux postes de substitut et VPR, combinée à la vacance des postes, amoindrit l'intérêt de la priorité statutaire dont ils bénéficient pour être nommés dans le ressort de la cour d'appel⁵⁰.

L'attractivité des postes de magistrats placés au second grade, substitut comme juge, est la plus faible de toutes les fonctions. Ces postes sont majoritairement offerts en sortie d'école et sont généralement choisis en dernière partie de classement.

Les fonctions de VPR placé et de VP placé sont un peu plus recherchées, dans la mesure où elles permettent d'accéder au premier grade.

Dans les deux cas, les magistrats regrettent de ne pas pouvoir être nommés au siège sur l'ensemble du ressort de la cour après avoir exercé des fonctions de magistrat placé au parquet, y compris dans les juridictions où ils n'ont pas exercé de délégation.

2.1.1.2 *Une hémorragie du parquet vers le siège après quelques années de fonction*

a) L'examen des transparences annuelles

L'examen des transparences annuelles⁵¹ de février-mars ainsi que de juin-juillet sur la période des quatre dernières années, hors transparences intermédiaires et projets de nomination pour les procureurs, met en évidence :

- une balance des mouvements systématiquement négative pour le parquet⁵²;
- une proportion de passages en avancement nettement plus significative⁵³ pour les mouvements siège-parquet que les mouvements parquet-siège. En d'autres termes, les quelques magistrats du siège qui décident de passer au parquet le font plus souvent pour prendre un avancement, que les magistrats du parquet qui passent au siège principalement en équivalence.

L'attractivité du parquet apparaît donc plus faible que celle du siège pour les magistrats en poste en juridiction, et semble très nettement liée aux possibilités d'avancement offertes aux magistrats du siège, alors qu'à l'inverse la très grande majorité des magistrats du parquet rejoint le siège à égalité.

Ces éléments sont confirmés par l'étude de Jean Danet⁵⁴ qui a établi en outre que « *ce différentiel du parquet vers le siège est plus important depuis 10 ans, signe d'un relatif défaut d'attractivité du parquet par rapport au siège et qu'il existe une accélération de la mobilité, de manière plus générale, favorisée par la vacance de postes* ».

⁵⁰ L'article 3-1 de l'ordonnance statutaire prévoit qu'après deux ans d'exercice dans leurs fonctions et sur leur demande, les magistrats placés sont nommés à l'un des TGI du ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés.

⁵¹ Cf. annexe 7 : étude des transparences annuelles 2015-2018.

⁵² Entre 30 et 55 mouvements non compensés du parquet vers le siège selon les années.

⁵³ Au minimum 3 fois plus importante. Ainsi en 2016, sur 192 mouvements au parquet, 29 viennent du siège dont plus de la moitié en avancement ; alors qu'en sens inverse, sur 855 mouvements au siège, 63 viennent du parquet dont seulement 14 % en avancement.

⁵⁴ Cf. Une étude des « transparences » au siège et au parquet (année 2015 et 2016) : « *L'existence de stratégies de passages du siège au parquet aux fins d'accéder plus rapidement au premier grade semble ici confirmée* ».

b) Le suivi de cohortes de trois promotions

L'examen de suivi des cohortes des trois promotions 2001, 2006 et 2011 démontre que⁵⁵ :

- après cinq ans de fonctions, 38 % des magistrats ont quitté le parquet, tandis que 12 % ont quitté le siège ;

- après 10 ans de fonction, 55 % des magistrats ont quitté le parquet tandis que 18 % ont quitté le siège ;

- après 15 ans de fonction, plus de 64 % des magistrats ont quitté le parquet tandis que 23 % ont quitté le siège.

Le mouvement apparaît ainsi particulièrement massif après cinq ans de fonctions. Les membres du CSM observent que cette tendance apparaît surtout après le premier ou le deuxième poste.

2.1.2 Un attrait relatif pour les fonctions d'encadrement en première instance et au parquet général

L'examen des desiderata montre qu'il existe davantage de candidatures sur les postes de premier vice-procureur et de procureur adjoint (PRA) au premier degré, ainsi que sur les postes de substitut général (SG) et d'avocat général (AG).

- Au premier degré :

Comparés aux ratios de candidatures précédemment évoqués pour les postes de substituts et de vice-procureur, ceux des postes au parquet BBis et HH sont très élevés.

Ils recouvrent en principe des fonctions d'encadrement, qui autorisent dans une certaine mesure, une mise à distance avec la gestion de l'urgence au profit d'un travail de supervision, de suivi et d'approfondissement des dossiers les plus complexes⁵⁶.

Pour les PRA hors hiérarchie, les permanences de nuit et de week-end sont généralement de second niveau⁵⁷. Ils sont sollicités, interviennent ou se déplacent pour les faits d'une certaine gravité ou les affaires sensibles.

Cette progression dans la carrière et les compensations financières qui y sont attachées rendent aussi plus acceptables ces conditions d'exercice.

L'ensemble de ces postes au parquet reste cependant nettement moins attractif que ceux de grade équivalent au siège⁵⁸.

⁵⁵ Source DSJ : suivi des cohortes des trois promotions 2001 – 2006 - 2011.

⁵⁶ Les 1^{ers} VPR BBis sont positionnés sur des postes profilés d'encadrement spécialisés, qui impliquent surtout une compétence et un intérêt particulier pour une matière, ainsi que des compensations financières.

⁵⁷ Sauf exception. A Créteil, la charge de la permanence de week-end est telle aujourd'hui que la procureure a décidé d'y participer au premier niveau, avec les PRA de la juridiction, pour soutenir les substituts et vice-procureurs.

⁵⁸ Ratios de 16,04 pour 1^{er} VP HH contre 9,27 pour PRA HH et 5, 39 pour 1VP, 1VPA BBis contre 2,27 pour PRA et 1VPR BBis.

- Au parquet général :

Type	Grade	Fonction	Localisation	Candidats	Ratio (C/L)
CA	HH	PP	36	408	11,33
CA	HH	1PC	17	151	8,88
CA	HH	PC	304	1913	6,29
CA	HH	PCINS	52	1066	20,5
CA	I	CSG	36	61	1,69
CA	I	C	793	731	0,92
CA	HH	PG	36	770	21,39
CA	HH	1AG	6	72	12
CA	HH	AG	100	1031	10,31
CA	I	SGSG	36	60	1,67
CA	I	SG	153	261	1,71

Tableau 3 : ratios de candidatures par fonction à la cour d'appel (CA) au plan national - janvier 2017

Il n'apparaît pas de défaut majeur d'attractivité pour les postes au parquet général, dont les ratios de candidature sont tous positifs⁵⁹. Les conditions d'exercice apparaissent plus favorables qu'en première instance dans la mesure où le parquet général n'est pas directement en charge de la conduite de l'action publique, cause première de la pression subie par les magistrats du parquet, accaparés par la gestion de l'urgence et les multiples contraintes qui y sont liées.

Le contenu du métier est également très différent si bien que les magistrats du parquet général ont le sentiment de progresser dans leur carrière, au niveau du grade comme de la fonction.

Il est vrai néanmoins que les postes de substituts généraux sont beaucoup moins sollicités que ceux d'avocats généraux, lesquels permettent d'accéder à un grade hors hiérarchie et à des fonctions d'encadrement et de conception plus valorisantes.

En effet, selon la conférence nationale des procureurs généraux (CNPG), « *l'image des parquets généraux dans les parquets n'est pas toujours flatteuse (...), ceux-ci étant souvent perçus comme une instance de contrôle, sollicitant des rapports, sans réelle valeur ajoutée en termes d'expertise, (...) ni soutien dans les moments difficile*⁶⁰ ».

⁵⁹ En cour d'appel, ce sont les postes de conseiller qui semblent être les moins attractifs.

⁶⁰ Cf. annexe 16.

Pourtant les magistrats qui ont fait un passage au sein d'un parquet général en soulignent généralement le bénéfice retiré, l'acquisition de compétences nouvelles représentant autant d'atouts pour exercer ultérieurement des fonctions d'encadrement en première instance. Ces fonctions sont aussi l'occasion de renouer avec des missions qui s'inscrivent dans la durée, permettant de rompre avec cette gestion de l'urgence et de répondre à la demande de temps des magistrats du parquet en première instance. **Cf. recommandation n° 28.**

2.2 Une extension des missions du parquet devenue aujourd'hui difficilement soutenable

2.2.1 Une charge de travail et des missions en constante augmentation

Le rapport de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) adopté en juillet 2016⁶¹ chiffre à 13 le nombre de rôles confiés au procureur français. Il s'agit du nombre le plus élevé parmi les 47 États membres du Conseil de l'Europe⁶².

L'ensemble des travaux et études sur le sujet concluent à une très forte augmentation de la charge de travail des parquets français depuis 20 ans.

Cette évolution a débuté avec la mise en place puis la généralisation du traitement en temps réel (TTR). Elle a été accentuée ensuite par le développement des alternatives aux poursuites, décrites comme une « troisième voie » entre la poursuite et le classement, afin d'augmenter le taux de réponse pénale tout en palliant les faibles capacités de jugement au pénal. Depuis dix ans, ce phénomène a été aggravé par les nouveaux champs de compétence et d'intervention confiés au parquet et le développement des poursuites simplifiées, comme l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dont la charge pèse principalement sur les parquets⁶³.

La Commission de modernisation de l'action publique présidée par Jean-Louis NADAL rappelait déjà en 2013 que les missions dévolues au parquet n'avaient cessé de croître au cours des dernières années. C'est le cas tant en matière pénale, avec le renforcement des pouvoirs du parquet dans le cadre de l'enquête préliminaire - notamment avec la mise en œuvre des dispositifs Perben II sur la criminalité organisée - et le développement des alternatives aux poursuites, qu'en matière civile et commerciale, comme dans le domaine des tutelles, des soins psychiatriques sans consentement ou des procédures collectives.

⁶¹ *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, études de la CEPEJ n° 23, édition 20016 (données 2014), Conseil de l'Europe.

⁶² Ce nombre de rôles est identique à Monaco, au Luxembourg et en Hongrie.

⁶³ Dans leur ouvrage *Les procureurs, entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Mission de recherche « Droit et justice », Presses universitaires de France, juillet 2010, Philip Milburn, Katia Kostulski et Denis Salas relèvent : « Là où les alternatives aux poursuites pouvaient être renvoyées vers des intervenants non fonctionnaires, les poursuites alternatives constituent une charge inédite pour les parquets, alors même que les procureurs soulignent le déficit de moyens humains pour remplir les activités usuelles ».

Ce constat rejoignait celui qui avait été dégagé en mars 2012 par le groupe de travail de la DACG relatif au fonctionnement du parquet⁶⁴. Après avoir recensé les principales réformes législatives ayant induit une charge supplémentaire, l'étude concluait à l'inflation des missions du parquet dans tous les domaines. Elle énumérait les pouvoirs accrus du parquet tant dans l'exercice de l'action publique - direction et contrôle des enquêtes, réforme de la garde à vue, contrôle de l'exécution et de l'application des peines notamment - que dans le suivi et l'évaluation de la politique pénale, la prévention de la délinquance, la participation aux instances partenariales, ou sur le plan des activités administratives, commerciales et civiles.

L'évaluation de la charge de travail des magistrats est une préoccupation importante et ancienne de la DSJ. La complexité du sujet a conduit à la mise en place d'un groupe de travail dont le sous-groupe « magistrats du parquet » a rendu un rapport en février 2018. Celui-ci a établi des référentiels du parquet de première instance et du parquet général inventoriant intégralement les tâches dévolues aux parquets afin d'évaluer individuellement la charge de travail.

À la demande de la mission, le bureau de la politique pénale générale a dressé la chronologie des dispositions législatives ayant le plus fortement pesé, depuis l'année 2000, sur la charge de travail des magistrats au parquet⁶⁵. Sans prétendre à l'exhaustivité ni recenser les évolutions jurisprudentielles et réglementaires, cette note donne une vision globale du foisonnement législatif sur les 18 dernières années. Ce ne sont pas moins de 44 lois qui ont profondément modifié les régimes de poursuites et les délais de prescription, créé des infractions nouvelles, modifié le régime des fichiers, réformé en profondeur l'organisation judiciaire de l'application des peines⁶⁶.

Dénonçant une « *inflation normative, textuelle et jurisprudentielle destructrice* », la CNPR recensait dans *Le livre noir du ministère public*, pour la seule année 2016, 106 circulaires adressées aux parquets par la DACG.

Cette inflation législative est particulièrement criante en matière d'incriminations pénales. Ainsi, la DACG a recensé en avril 2018 dans la base NATINF⁶⁷ : 700 infractions criminelles contre 411 en 2002, 8 000 infractions délictuelles contre 5 400 en 2002 et 6 000 contraventions contre 4 400 en 2002.

Ces modifications législatives ont des conséquences organisationnelles majeures pour les parquets qui doivent faire preuve d'une toute particulière réactivité en vue de leur mise en œuvre effective par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale. La DACG rappelle que l'utilisation de nouveaux applicatifs – comme la plateforme nationale des interceptions judiciaires – ou de nouveaux outils – le téléphone grave danger par exemple – reposent sur une implication et une mise à jour permanente des connaissances des magistrats du parquet. De même, elle souligne que la modification régulière des régimes procéduraux en matière d'enquête oblige les procureurs à une parfaite maîtrise des nouvelles dispositions normatives, afin de les présenter aux services enquêteurs et en contrôler l'application dans le respect des textes, tout en limitant les risques de nullités.

⁶⁴ DACG, sous-direction de la justice pénale générale, bureau de la politique d'action publique générale, rapport du groupe de travail relatif au fonctionnement du parquet, mars 2012.

⁶⁵ Cf. annexe 11.

⁶⁶ La DACG souligne que l'émergence concrète de l'espace de justice, de liberté et de sécurité de l'Union européenne s'est traduit par l'adoption de nombreux instruments au niveau de l'Union, que le législateur a ensuite dû intégrer en droit interne, comme par exemple le mandat d'arrêt européen.

⁶⁷ La base de données NATINF (NATure d'INFraction), créée en 1978 lors de l'informatisation des premiers tribunaux de la région parisienne, recense la plupart des infractions en vigueur.

Le rapport d'information du Sénat établi le 4 avril 2017 par la mission d'information sur le redressement de la justice, présidée par M. Philippe Bas⁶⁸, a également dressé un état des lieux des principales réformes législatives des dix dernières années ayant accru la charge des juridictions, en matière civile comme en matière pénale. De l'avis de la mission sénatoriale, ces réformes ont accru la charge de travail pesant sur les magistrats et les fonctionnaires, sans que les conséquences qui en résultent n'aient été correctement évaluées, s'agissant des moyens matériels et humains nécessaires à leur bonne mise en œuvre.

L'augmentation des tâches et des champs de compétence du parquet a en effet été absorbée sans croissance corrélative des effectifs : entre 2004 et 2018, le nombre de magistrats dans les parquets a augmenté de 18 %, soit une proportion marginale au regard des pouvoirs accrus qui lui ont été confiés⁶⁹.

En conséquence, le parquet assume seul plus de 98 % des enquêtes pénales avant tout jugement et 41 % des réponses sans recours à un juge⁷⁰. Ce phénomène s'explique par la chute continue des ouvertures d'information judiciaire et l'accroissement corrélatif des enquêtes menées sous l'autorité du parquet, comme en témoignent les dispositifs d'enquête en matière de lutte contre la criminalité organisée, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention.

En outre la tâche de communication et relations avec les médias locaux et nationaux sur les affaires sensibles, ainsi qu'avec les victimes ou leurs représentants, est devenue particulièrement lourde et exigeante. Elle est généralement assurée par le seul procureur sans soutien d'un chargé de communication.

2.2.2 Des sujétions lourdes, faiblement et inégalement compensées

2.2.2.1 Des sujétions lourdes et multiples

Les contraintes organisationnelles au parquet résultent de plusieurs facteurs, dont le principal est incontestablement l'organisation des permanences sept jours sur sept et 24 heures sur 24. Sans être nouvelles, ces contraintes se sont aggravées au fur et à mesure de la généralisation du traitement en temps réel pour devenir la principale cause de désaffection des fonctions du parquet.

Sauf exception, ces permanences donnent lieu, durant les nuits, les jours fériés et les fins de semaine, à un travail effectif dont les contours sont variables selon la taille du parquet concerné.

⁶⁸ Rapport d'information n° 495 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le redressement de la justice, par M. Philippe BAS, président-rapporteur, Mme Esther BENBASSA, MM. Jacques BIGOT, François-Noël BUFFET, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Jacques MÉZARD et François ZOCCHETTO, sénateurs.

⁶⁹ Le nombre de magistrats au parquet est passé de 1 743 en 2004 à 2 056 en 2018. La DSJ ne dispose d'aucun outil statistique pour remonter à l'année 2001.

⁷⁰ Ces grandes tendances sont tirées des références statistiques justice 2017 issues de la sous-direction de la statistique et des études du Secrétariat général du ministère de la Justice : sur 4,7 millions d'affaires reçues dans les parquets dont près de 1,3 millions d'affaires poursuivables, le parquet traite seul 531 365 des procédures (alternatives aux poursuites) soit 41 % des affaires poursuivables. L'instruction est saisie de 16 936 affaires soit 1,3 % des affaires poursuivables.

Dans les juridictions de groupe 1 et 2, les permanences de jours fériés ou de week-end sont généralement assurées au siège du tribunal, en particulier le samedi. Dans les parquets les plus importants le rythme et la charge de travail sont encore plus lourds, les effectifs de magistrats et fonctionnaires étant réduits alors que le volume d'affaires à traiter est sensiblement identique à celui d'un jour de semaine. Le nombre d'appels par nuit travaillée est très variable ; le magistrat est néanmoins réveillé à plusieurs reprises pour prendre des décisions sur l'orientation d'une procédure⁷¹.

Dans les juridictions des groupes 3 et 4, les astreintes de nuit et de fin de semaine génèrent un travail effectif dont la charge est relativement moindre ; cependant, leur longueur et leur accumulation posent difficulté. L'organisation majoritaire consiste à confier la permanence aux magistrats selon un rythme hebdomadaire, nuits et week-end compris, aboutissant à faire travailler une même personne 12 jours d'affilée⁷². Il est relativement fréquent que dans les juridictions du groupe 3, les magistrats soient également contraints d'assurer leur permanence, au moins les samedis, dans les locaux de leur parquet.

Dans les départements dans lesquels sont implantés plusieurs TGI, la mutualisation des permanences de fin de semaine est rarement organisée. Ainsi, sur 30 cours d'appel en métropole, seuls cinq procureurs généraux ont indiqué avoir mis en place ce dispositif de façon générale⁷³ ou plus ponctuellement. **Cf. recommandation n° 18.**

Aux contraintes de la permanence téléphonique s'ajoutent, comme pour les magistrats du siège et les greffiers, les audiences pénales et les débats contradictoires devant le juge des libertés et de la détention (JLD) qui s'achèvent souvent tardivement.

Enfin, au parquet, les sujétions résultent d'une moindre flexibilité organisationnelle dont bénéficient les magistrats en comparaison avec leurs collègues du siège en matière de travail à domicile. Pour les parents de jeunes enfants, cette situation peut être vécue comme une source de frustration et génère des frais de garde importants. Pour les personnes élevant seules des enfants en bas âge, les astreintes peuvent être particulièrement contraignantes, notamment en cas de déplacement durant la nuit.

En réponse au questionnaire adressé par la mission, 132 procureurs sur 168 ont indiqué autoriser le travail à domicile, pour rédiger des réquisitoires définitifs dans des dossiers volumineux ou préparer des audiences d'assises. Néanmoins, dans la plupart des cas, cette organisation demeure ponctuelle (une à deux fois par mois) et limitée, autant par les contraintes de service⁷⁴ que la culture professionnelle du travail en équipe. **Cf. recommandation n° 19.**

⁷¹ De l'enquête Sphinx réalisée en 2014 par la mission d'étude de l'IGSJ sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquête (TTR-BDE), il ressortait que 43,40 % des parquets recevaient plus de trois appels téléphoniques en moyenne par nuit (dans les juridictions de groupe 1, cette proportion était de 88,89 % tandis qu'elle était de 16,90 % dans le groupe 4) et 55,90 % recevaient plus de dix appels par jour le week-end. Cf. Rapport n° 28 14, juin 2014.

⁷² La permanence est généralement confiée à un même magistrat du parquet, selon un rythme hebdomadaire, nuits et week-ends compris, du vendredi 18 heures au vendredi suivant, ou du lundi 9 heures au lundi d'après, soit 12 jours d'affilée (les 5 jours précédant ou suivant la permanence et les sept jours de permanence). Cf. rapport de l'IGSJ sur le TTR-BDE, précité. Selon la mission, cette organisation est rationnelle au regard des nécessités du service (un interlocuteur unique pour les services d'enquête) mais peu compatible avec les garanties minimales sur le temps de travail.

⁷³ Cf. annexe 6. En particulier, sur le ressort de la cour d'appel de Riom, le département de l'Allier qui comprend les TGI de Moulins, Cusset et Montluçon pratique depuis plusieurs années la mutualisation des permanences de fin de semaine. Sur le ressort de la cour d'appel de Bordeaux, il existe une mutualisation interdépartementale entre les parquets de Libourne (33) et Bergerac (24).

⁷⁴ L'indivisibilité du parquet aboutit régulièrement à des remplacements imprévus. Ainsi le magistrat du parquet a une moindre maîtrise de son agenda.

En définitive, comme le soulignent l'association Femmes de justice⁷⁵ ainsi que l'ensemble des interlocuteurs entendus, les fonctions du parquet génèrent des sujétions dont l'accumulation pèse davantage dans l'organisation personnelle que dans celle des magistrats du siège. Les conditions d'exercice au parquet sont vécues comme étant difficilement compatibles avec une vie personnelle et une vie de famille⁷⁶.

Compte tenu de la féminisation du corps⁷⁷ et du fait que les charges familiales sont encore majoritairement assurées par les femmes, ces contraintes conduisent les jeunes magistrates à passer au siège⁷⁸.

Ainsi, l'enquête Sphinx montre que les conditions et l'organisation de travail sont au premier rang des motivations des magistrats ayant rejoint le siège après avoir exercé au parquet. Ces sujétions ne sont pas compensées financièrement par le différentiel de salaire résultant du taux de prime forfaitaire. **Cf. recommandation n° 12.**

2.2.2.2 De maigres compensations

A. Des compensations financières insuffisantes

Le versement d'une indemnité d'astreinte est prévu par l'article 10 du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire⁷⁹, celle-ci étant complétée d'une indemnité d'intervention en cas de déplacement.

L'astreinte est définie par l'article 5 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique comme « *une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif* ».

Pour les magistrats, l'article 5 de l'arrêté du 3 mars 2010 modifié fixe le montant des indemnités d'astreinte ou d'intervention et dresse la liste des fonctions exercées pouvant ouvrir droit à leur versement mensuel.

Les montants d'indemnisation des astreintes sont actuellement de :

- 56 € par astreinte de nuit, dans la limite maximale de 784 € par mois et par magistrat ;
- 50 € par astreinte de jour les samedis, dimanches et jours fériés, dans la limite maximale de 500 € par mois et par magistrat.

Ces indemnités peuvent être complétées par le versement d'une indemnité d'intervention, dans la limite des plafonds mensuels, qui s'élève à 80 € en cas d'intervention de nuit et à 40 € en cas d'intervention de jour les samedis, dimanches et jours fériés.

⁷⁵ Contribution de l'association Femmes de Justice, mai 2018. Cf. annexe 19.

⁷⁶ Le résultat du questionnaire de l'AJM adressé aux 44 ADJ et jeunes magistrats corrobore cette analyse.

⁷⁷ Infostat justice Avril 2018-N° 161 : « *Le corps est massivement (66 %), quoique inégalement, féminisé. Parmi les 30-34 ans, on ne compte que 29 magistrats pour 100 magistrates. (...) Et la moitié des magistrats de moins de 30 ans sont au parquet* ».

⁷⁸ Selon l'entretien avec le CSM : « *Outre l'exigence des fonctions dans les petits parquets où il faut être polyvalent, comme dans les grands, avec la place du TTR, il y a une volonté de se stabiliser géographiquement, alors que les charges de famille sont vécues plus difficilement au parquet compte tenu de la plus grande disponibilité requise* ».

⁷⁹ Cet article a été modifié par le décret n° 2015-352 du 27 mars 2015 qui a créé l'indemnité d'intervention.

Le décret n° 2015-352 du 27 mars 2015, qui a créé l'indemnité d'intervention pour les magistrats, a limité son versement aux cas de déplacement, et ce pour des raisons de contrainte budgétaire⁸⁰.

Les entretiens individuels menés par la mission ont mis en lumière un fort sentiment d'inéquité vécu par les magistrats du parquet en comparaison avec les JLD qui perçoivent une indemnité d'astreinte de nuit identique à la leur. En effet, les magistrats du parquet sont régulièrement contactés téléphoniquement pendant la nuit pour prendre des décisions alors que les JLD sont rarement sollicités⁸¹.

Les magistrats du siège entendus par la mission conviennent que les indemnités d'astreinte de nuit devraient être différenciées entre les JLD et les magistrats du parquet, par une revalorisation de celles allouées au parquet, compte tenu des sujétions plus fortes qu'elles entraînent.

L'union syndicale des magistrats (USM) revendique à cet égard la suppression de la condition de déplacement pour le versement de l'indemnité d'intervention et le déplaçonnement des indemnités. Le syndicat unité magistrats (SNM FO) préconise un doublement des montants des indemnités d'astreinte et d'intervention pour les magistrats du parquet⁸².

De l'avis de la mission, les astreintes de nuit des magistrats du parquet donnent lieu, dans leur grande majorité, à la réalisation d'un travail effectif, qui ne saurait être indemnisé par le seul versement d'une indemnité d'astreinte. La notion d'intervention devrait être adaptée aux fonctions du parquet et élargie aux situations où le magistrat est amené à prendre des décisions sur la direction d'une enquête ou l'exercice de l'action publique, par téléphone ou par courrier électronique. **Cf. recommandations n° 13 et 14.**

En l'état, le coût de cette mesure n'a pas pu être chiffré, la DSJ ne disposant que du nombre global d'agents ayant perçu des indemnités, sans distinction des fonctions exercées⁸³.

Cette redéfinition de la notion d'intervention est d'autant plus importante qu'elle a des incidences sur le calcul du temps de travail.

B. Des garanties minimales sur le temps de travail non respectées

a) Des garanties applicables aux magistrats

Le régime du temps de travail dans la magistrature est prévu par les articles 10 et 10 bis du décret 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature et par l'arrêté du 27 juin 2006 portant application de ce décret. Aux termes de ces dispositions, les magistrats sont soumis à un régime forfaitaire du temps de travail les faisant bénéficier, en plus des 25 jours de congés annuels, de 20 jours supplémentaires au titre des jours de réduction du temps de travail.

⁸⁰ Une enveloppe budgétaire de 500 000 euros a été ouverte pour le parquet dans la suite du rapport de la Commission de modernisation de l'action publique.

⁸¹ Selon les services de la sous-direction des ressources humaines de la magistrature (SDRHM), l'indemnisation des astreintes du JLD, instaurée par l'arrêté du 6 février 2017, a été mise en place pour renforcer l'attractivité de cette fonction.

⁸² Cf. proposition 13 du syndicat unité magistrats (SNM FO), annexe 19.

⁸³ Cf. annexe 9. À titre indicatif, la DSJ chiffre à 0,5 M€ le coût supplémentaire qui résulterait du versement de l'indemnité d'intervention à l'ensemble des agents ayant perçu une astreinte.

Pour autant, ce régime de forfaitisation n'exclut pas l'application des dispositions de l'article 3 (I) du décret précité, fixant les garanties minimales que doit respecter l'organisation du travail : durée hebdomadaire du travail effectif ne pouvant excéder 48 heures, repos hebdomadaire (comprenant en principe le dimanche) ne pouvant être inférieur à 35 heures, durée quotidienne de travail ne pouvant excéder 10 heures et repos minimum quotidien de 11 heures avec une amplitude maximale journalière de 12 heures.

Deux types de dérogations sont prévus par l'article 3 (II) du même décret :

« a) Lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, par décret en Conseil d'État, pris après avis du comité d'hygiène et de sécurité le cas échéant, du comité technique ministériel et du Conseil supérieur de la fonction publique, qui détermine les contreparties accordées aux catégories d'agents concernés ;

b) Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. »

Toutefois, aucun décret dérogatoire tel que prévu par l'article 3 (II a) n'a été pris par le ministère de la justice.

La circulaire SJ 2001-11 du 12 décembre 2001 portant instructions relatives à la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail pour les magistrats des juridictions, de l'ENM et de l'École nationale des greffes (ENG), a été annulée par le Conseil d'État⁸⁴, au motif que le décret du 25 août 2000 dont elle entendait assurer l'application n'était pas applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire.

À la suite de cette décision, l'article 10 bis du décret n° 2006-744 du 27 juin 2006 a rendu applicable aux magistrats l'ensemble des dispositions du décret du 25 août 2000, *« sous réserve des adaptations spécifiques exigées par la nature et l'organisation du service judiciaire ainsi que par le contenu de leurs missions »*, adaptations définies par arrêté du garde des sceaux. En application de cette disposition, le seul arrêté intervenu, daté du 27 juin 2006, est relatif à la mise en œuvre du compte épargne-temps pour les magistrats de l'ordre judiciaire.

Depuis lors, aucune circulaire sur l'organisation du temps de travail des magistrats n'a été adoptée⁸⁵, en dépit des préconisations de l'IGSJ⁸⁶.

La Commission de modernisation de l'action publique présidée par Jean-Louis NADAL préconisait déjà en 2013 de permettre aux magistrats du parquet, outre une indemnisation à sa juste valeur des permanences de nuit et de week-end, de bénéficier d'une récupération effective⁸⁷.

Pour la DSJ, qui travaille actuellement sur un nouveau projet de circulaire, aucune « récupération » suite à une astreinte avec intervention ne saurait être appliquée aux magistrats sans remettre en cause le régime forfaitaire de temps de travail.

⁸⁴ Décision du CE n° 243001 du 9 avril 2004.

⁸⁵ La circulaire n° SJ-06-014-A3/11.07.06 du 11 juillet 2006, qui s'est substituée à la circulaire annulée, est relative aux seules dispositions de l'ARTT et compte-épargne temps des juridictions et de l'ENG.

⁸⁶ Proposition n° 15 du rapport TTR-BDE, *op. cit.*

⁸⁷ Proposition n° 64 du rapport de la Commission de modernisation de l'action publique.

Or, d'après l'analyse de la direction générale de la fonction publique (DGAFP), les deux régimes sont indépendants⁸⁸. Il est donc tout à fait possible, selon cette direction, de prévoir un régime de compensation horaire au titre des interventions durant une astreinte, ainsi pour l'astreinte elle-même, qui est une sujétion. La DGAFP a rappelé qu'en l'absence de décret, il n'est pas possible de déroger aux garanties minimales.

La définition d'orientations nationales sur l'organisation du temps de travail des magistrats constitue une attente forte des chefs de parquet. De l'avis de la mission, elle est rendue urgente par l'hétérogénéité des pratiques constatées en juridiction. **Cf. recommandation n° 16.**

b) Des pratiques hétérogènes

Sur les 157 répondants au questionnaire adressé aux procureurs de la République, 46 ont indiqué avoir mis en place des récupérations après des permanences de week-end, et 26 après des astreintes de nuit⁸⁹.

Dans la très grande majorité des parquets des groupes 3 et 4, ces récupérations sont inexistantes⁹⁰.

La situation des effectifs rend le plus souvent impossible le respect des garanties minimales en matière de temps de travail, en dépit des enjeux en terme de santé des magistrats, s'agissant en particulier du travail de nuit.

Cette situation crée une rupture d'égalité entre les magistrats du parquet sur le territoire et une incertitude sur les conditions d'exercice qui ne favorisent pas l'attractivité des fonctions. A l'exception du parquet général de Versailles, qui a établi une note⁹¹ visant à mettre en place un repos compensateur à la suite des permanences de nuit dans les trois parquets du groupe 1 du ressort, aucune harmonisation des pratiques n'existe au sein de chaque cour d'appel⁹².

La DSJ ne dispose actuellement d'aucune évaluation du nombre d'ETP nécessaires pour mettre en œuvre une politique de compensation du travail effectif accompli durant les nuits et les fins de semaine. **Cf. recommandation n° 17.**

⁸⁸ Cf. annexe 12. Le régime de forfaitisation renvoie à un décompte en jours - et non horaire - du temps de travail des agents. Les astreintes, effectuées au domicile de l'agent ou à proximité, ne constituent généralement pas du temps de travail, seules les interventions étant prises en compte dans le calcul du temps de travail effectif. Ainsi, le plafond de 48 heures par semaine, heures supplémentaires incluses, s'impose aux agents soumis au régime du forfait et la durée des interventions au cours des astreintes entre dans ce calcul. Par ailleurs, les permanences effectuées sur le lieu de travail sont intégrées pour la totalité de leur durée dans le calcul du temps de travail effectif.

⁸⁹ Cf. annexe 5.

⁹⁰ Sur 42 parquets du groupe 3, six ont mis en place des récupérations après les fins de semaine travaillées et quatre après les permanences de nuit ; sur 76 parquets du groupe 4, 12 ont instauré des récupérations après les fins de semaine travaillées et neuf après les permanences de nuit.

⁹¹ Cf. annexe 21 : note du procureur général près la cour d'appel de Versailles du 24 mai 2016 intitulée « instructions régionales relatives aux permanences des parquets et au respect de la réglementation sociale ».

⁹² L'audit sur le TTR effectué par le parquet général de Paris témoigne de l'hétérogénéité des modalités de récupération, y compris dans les parquets de taille comparable.

2.2.3 Un déficit structurel de magistrats dans les parquets

2.2.3.1 Un effectif réel insuffisant

A. Une vacance chronique de postes, en voie de résorption récente

La problématique de vacance d'emplois⁹³ concerne l'ensemble des postes de magistrats, au siège comme au parquet. Au 14 septembre 2018, le taux de vacance s'établit à 3,22 % après avoir connu une hausse continue de septembre 2014 à janvier 2018, passant de 4,11 % à 5,79 % en janvier 2018⁹⁴.

Alors qu'auparavant les effectifs réellement affectés en juridiction correspondaient quasiment aux emplois localisés, la DSJ date le décrochage de 2013⁹⁵. Avec la localisation de 142 postes supplémentaires sans que les magistrats puissent être réellement affectés en juridiction compte tenu des délais de formation, le taux de vacance a mécaniquement bondi.

Depuis 2015, ce taux n'était jamais repassé sous la barre des 5 %. La réduction de plus de deux points de la vacance de poste correspond notamment à une arrivée massive de magistrats sortant d'école en juridiction.

Vacance nationale globale ⁹⁶	03/09/2014	01/09/2015	01/09/2016	01/09/2017	05/01/2018	14/09/2018
S/total siège	3,67 %	4,68 %	5,13 %	5,25 %	5,67 %	3,01 %
S/total parquet	5,45 %	6,28 %	8,08 %	7,31 %	6,14 %	3,84 %
Général	4,11 %	5,08 %	5,88 %	5,77 %	5,79 %	3,22 %

Tableau 4 : taux de vacance globale au plan national

Vacance nationale dans les juridictions de première instance	03/09/2014	01/09/2015	01/09/2016	01/09/2017	05/01/2018	14/09/2018
S/total siège ⁹⁷	4,80 %	5,60 %	6,02 %	6,40 %	6,47 %	3,99 %
S/total parquet ⁹⁸	7,50 %	6,50 %	9,09 %	8,01 %	6,64 %	4,8 %
Général	5,52 %	5,88 %	6,81 %	6,81 %	6,52 %	4,21 %

Tableau 5 : taux de vacance dans les juridictions de première instance

⁹³ Ce taux correspond au nombre d'emplois équivalents temps plein rapporté au nombre de postes localisé par la circulaire annuelle de la DSJ.

⁹⁴ Les données au 3 septembre 2014 et au 5 janvier 2018 tiennent compte des mouvements prévus par la transparence.

⁹⁵ Cf. annexe 9 : réponse de la DSJ au questionnaire, graphique p. 4.

⁹⁶ Ces données ne tiennent pas compte des effectifs de la Cour de cassation sauf pour les données au 3 septembre 2014.

⁹⁷ Ce sous-total comprend les postes de chef de juridiction, 1^{er} VP, 1^{er} VPA, VP, 1^{er} juge, juge, JE, JI, JAP et JTI. Les secrétaires généraux ne sont pas comptabilisés.

⁹⁸ Ce sous-total comprend les postes de procureurs de la République, PRA, PRA financiers, 1^{er} VPR, 1^{er} VPR financier, VPR, VPR financier, 1^{er} substitut, substitut, substitut financier. Les secrétaires généraux ne sont pas comptabilisés.

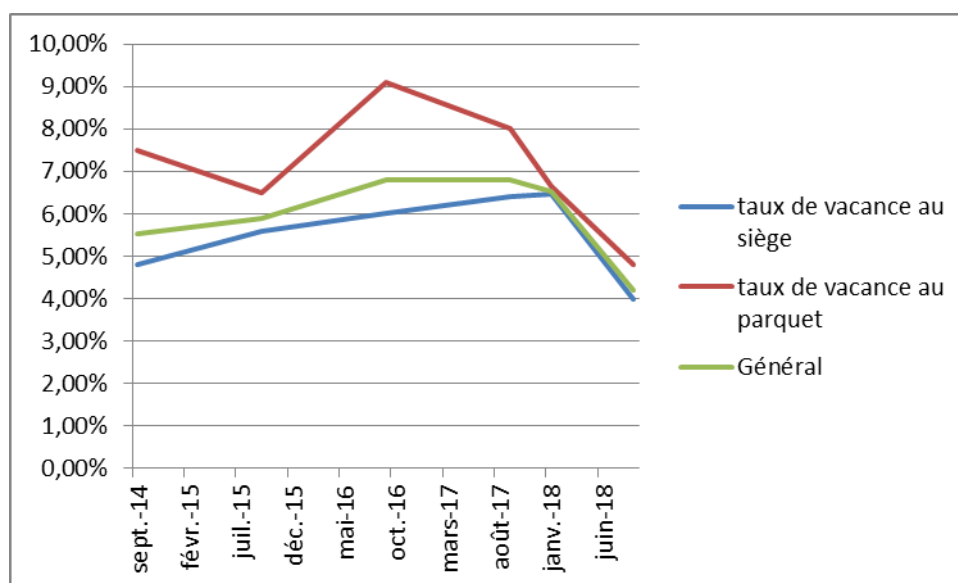


Figure 4 : évolution du taux de vacance dans les juridictions de première instance

On observe tout d'abord que, malgré les progrès réalisés, les juridictions de première instance supportent toujours davantage la vacance.

S'agissant de la répartition de la vacance de postes entre le siège et le parquet en première instance, si l'écart tendait à disparaître en janvier 2018, il se creuse à nouveau en septembre 2018 avec près d'un point de différence au détriment du parquet. On retrouve là une tendance ancienne puisque le parquet a longtemps supporté une vacance plus importante que le siège.

La mission a constaté au cours de ses déplacements, antérieurs à septembre 2018, l'incompréhension suscitée par la vacance structurelle dans les parquets de première instance, alors même que les besoins sont reconnus.

Sur le plan des ressources humaines, la surcharge de travail générée par les postes non pourvus est indéniablement un facteur de désaffectation des parquets. Moins bien dotés, les parquets deviennent moins demandés et les postes vacants sont d'autant plus difficiles à pourvoir. Dans ce cercle vicieux, la vacance alimente la vacance.

Cette problématique structurelle a conduit à détourner de leur utilité première les effectifs de magistrats placés, initialement prévus pour le remplacement des congés de maternité, des arrêts maladie ou les surcroûts d'activité temporaire.

Au-delà de ces considérations, la vacance structurelle de postes est une importante source de dysfonctionnements⁹⁹. Il est donc impératif que le mouvement de réduction de la vacance dans les parquets de première instance amorcé depuis trois ans se poursuive à un rythme soutenu. **Cf. recommandation n° 1.**

B. Des comparaisons européennes largement défavorables

Le déficit de magistrats du parquet est corroboré par les travaux de la CEPEJ.

⁹⁹ Voir 3.1.1.2.

La commission de modernisation de l'action publique s'appuyait déjà, en novembre 2013, sur ces travaux pour estimer qu'en termes de moyens alloués au ministère public, « *les comparaisons internationales sont tristement édifiantes* ». Cinq ans après, nombre d'interlocuteurs de la mission continuent à faire référence aux rapports de la CEPEJ pour souligner l'inadéquation des effectifs du ministère public à sa charge de travail¹⁰⁰.

Dans sa dernière édition 2016 basée sur les données 2014, la CEPEJ a mis en relation le nombre de procureurs pour 100 000 habitants, le nombre de rôles des procureurs et le nombre d'affaires reçues pour 100 habitants dans un tableau intitulé « charge de travail des procureurs ». Les conclusions sont accablantes : le ministère public français, avec le deuxième plus petit nombre de procureurs pour 100 000 habitants (2,8)¹⁰¹ est investi du plus grand nombre de rôles (13) et reçoit le deuxième plus grand nombre de procédures pour 100 habitants (7,44)¹⁰². La CEPEJ souligne « on note ainsi que les parquets les plus chargés se trouvent incontestablement en France ».

C. La structuration de la vacance de postes au parquet par fonction

La mission a procédé à l'analyse des vacances d'emploi en observant les données du ministère public par fonction sur le plan national¹⁰³. Une fois encore, la comparaison avec le siège permet une analyse plus fine de la situation.

	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17	janv-18	sept-18
PR	- 0,59%	- 0,59%	- 1,18%	- 1,78%	- 0,59%	- 1,77%
P	- 7,1%	- 9,4%	- 4,73%	- 4,76%	- 6,5%	-2,36%
PRA et 1 ^{er} VPR	+21,98%	+26,49%	+28,1%	+27,84%	+28,66%	+28,48%
1VP et 1VPA	+14,2%	+21,2%	+34,6%	+33,9%	+33,33%	+32,02%
VPR et 1 ^{ers} substituts	-25,64%	-25,45%	-24,69%	-26,68%	-23,61%	-27,93%
VP et 1 ^{ers} juges	+2,4%	+3,4%	+2,8%	+12,1%	+11,67%	+9%
substituts	+4,4%	+5,01%	-3,44%	+1,36%	+1,19%	+10,64%
juges et juges spécialisés	-8,36%	-10%	-8,3%	-13,51%	-13,36%	-8,55%
Magistrats placés au parquet	-24,08%	-22,8%	-23,2%	-23,6%	-21,53%	-9,09%
Magistrats placés au siège	-19,26%	-13,9%	-20,8%	-15,44%	-15,06%	-8,56%

Tableau n°6 : taux de vacance de postes par fonction dans les TGI au plan national

Plusieurs tendances peuvent être relevées sur la période de septembre 2014 à septembre 2018 :

¹⁰⁰ Notamment la CNPR dans *Le livre noir du ministère public- propositions pour la justice*, juin 2017, p. 3, et la contribution écrite de l'association des jeunes magistrats au soutien de son audition par la mission.

¹⁰¹ Avec 2,8 procureurs pour 100 000 habitants, la France, ex-aequo avec Malte, se classe devant l'Irlande. Le ratio français est 4 fois inférieur à la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe qui se situe à 11,3 magistrats du parquet pour 100 000 habitants. En revanche, le nombre de magistrats du siège pour 100 000 habitants en France n'est que deux fois inférieur à la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe : 10 magistrats du siège pour 100 000 habitants en France contre 24,6 en moyenne.

¹⁰² La France se classe derrière le Luxembourg avec 10,79 procédures pour 100 habitants, la moyenne s'établissant à 3,4.

¹⁰³ Le taux de vacance correspond à l'effectif localisé moins l'effectif réel, divisé par l'effectif localisé.

- un taux de vacance des postes de présidents supérieur au taux de vacance des postes de procureurs ;

- un surnombre important dans les fonctions de PRA, 1^{er} VPR pour le parquet, encore plus important pour les 1^{er} VP et 1^{er} VPA pour le siège ;

- un taux de vacance alarmant dans les fonctions de VPR et 1^{ers} substituts puisque plus d'un quart des postes ne sont pas pourvus ; la tendance est inverse pour les postes de VP et 1^{ers} juges ;

- un surnombre conséquent de postes chez les substituts mais un important taux de vacance chez les juges et les juges spécialisés ;

- pour les magistrats placés, un taux de vacance significatif mais à la baisse après une période préoccupante au cours de laquelle plus de 20 % des postes de magistrats placés au parquet n'étaient pas pourvus.

Un lien est mis en évidence avec l'analyse des *desiderata* précédemment exposée : le défaut de candidatures sur les postes de VPR se traduit par un important taux de vacance alors que la DSJ parvient à maintenir un solde positif pour les postes de substituts grâce aux sorties d'école essentiellement. Le vivier important de candidats sur les postes de PRA et 1^{er} VPR permet de combler les vacances de postes de VPR en créant un surnombre sur ces fonctions.

L'utilisation des postes plus gradés comme outil de comblement de la vacance¹⁰⁴ n'est pourtant pas sans effet sur l'organisation des parquets. Alors que les fonctions de PRA correspondent à des postes d'encadrement supérieur, le manque d'effectifs au premier et au second grade contraint souvent certains membres de la hiérarchie intermédiaire à remplir au quotidien les tâches d'un VPR ou d'un substitut.

Cette situation est source de difficultés pour les membres de l'équipe qui peinent à trouver leur place. Elle contribue à brouiller les repères, compromet la reconnaissance de la légitimité d'une partie de la hiérarchie, et provoque de l'insatisfaction voire de l'amertume chez un certain nombre de magistrats. Elle ne facilite pas le management des équipes pour les chefs de parquet.

Dans d'autres cas, lorsque les PRA restent cantonnés aux tâches d'encadrement, leur surnombre engendre une surcharge de travail pour les VPR et les substituts. C'est le cas dans certains grands parquets où les PRA n'exercent que la permanence dite hiérarchique ou de second rang, au détriment des autres magistrats qui assurent seuls les permanences de premier rang.

La DSJ affirme tenir compte des observations du terrain qui s'expriment notamment à l'occasion des dialogues de gestion. Ainsi, la direction développe les profils de poste et attire l'attention des candidats aux fonctions de PRA sur l'importance de l'activité juridictionnelle dans le poste envisagé.

Par ailleurs, le taux de vacance alarmant sur les postes de VPR conduit à concentrer massivement dans certaines juridictions des substituts et substituts placés sortant d'école et des magistrats issus de voies de recrutement parallèles. Ces magistrats sont moins expérimentés et souvent insuffisamment accompagnés, ce qui augmente leur sentiment d'insécurité et parfois, paradoxalement, d'isolement.

¹⁰⁴ Réponse de la DSJ à la mission : « le défaut d'attractivité de certains parquets contraint parfois à des nominations qui ne correspondent pas à la répartition par grade prévue par la CLE ... la pratique des surnombres en gestion, bien qu'utilisée actuellement pour permettre d'atténuer les vacances de poste dans certaines juridictions, ne doit pas devenir une règle, la DSJ s'attache dès lors à revenir à la circulaire des emplois dès qu'elle en a la possibilité ». Cf. annexe 9.

D. L'évolution de la vacance de postes par TGI entre septembre 2017 et septembre 2018

La mission a procédé à l'analyse de la vacance de postes dans les TGI¹⁰⁵, entre septembre 2017 et septembre 2018 en mettant en exergue les juridictions dans lesquelles le taux de vacance est supérieur à 10 %. Ce seuil est significatif d'un sous-effectif massif¹⁰⁶.

Le nombre de juridictions touchées par un taux de vacance de postes supérieur à 10 % reste stable (33 juridictions en 2017 contre 34 en 2018).

Au siège, la situation s'est nettement améliorée puisque 27 juridictions connaissent un taux de vacance supérieur à 10 % en septembre 2018 alors qu'elles étaient 44 en septembre 2017.

Dans les parquets de première instance, on observe également une situation plus favorable : en septembre 2018, 50 parquets de première instance connaissent une vacance supérieure à 10 % contre 64 en septembre 2017.

Les juridictions de groupes 3 et 4 supportent massivement la vacance de postes¹⁰⁷. Si mathématiquement, cette situation s'explique par le faible effectif de ces juridictions, le taux de vacance reste significatif puisqu'une absence est plus difficile à supporter dans une petite entité que dans une grande.

Les postes de magistrats placés sont également concernés par les taux de vacance supérieurs à 10 % même si la situation s'est améliorée sur ce point aussi : dans 14 cours d'appel, le taux de vacances de postes de parquetiers placés est supérieur à 10 % contre 19 un an plus tôt¹⁰⁸.

La DSJ n'a pas fixé de seuil de vacance d'emplois à partir duquel une juridiction serait automatiquement considérée comme fragilisée. Si le taux de vacance est un élément essentiel d'alerte, la direction souligne que la situation est appréciée *in concreto* et en tenant compte d'autres éléments tels le nombre de congés maternité, de maladie, de décharge d'activité ou de formation en cas de changement de fonction.

Afin de permettre aux juridictions de fonctionner le mieux possible, la liste des postes offerts aux ADJ est élaborée postérieurement à la publication des mouvements des magistrats en fonction. Mais ce palliatif ne peut être considéré comme suffisant tant le départ de magistrats du parquet expérimentés ne peut être totalement compensé par l'arrivée de magistrats sortant de l'école¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Cf. annexe 8 : tableaux de la vacance de postes au parquet supérieure à 10 % dans les TGI.

¹⁰⁶ Dans son livre blanc sur la souffrance au travail, l'USM considérerait que les juridictions devant faire face à un taux de vacance entre 5 % et 15 % étaient dans une situation préoccupante.

¹⁰⁷ En septembre 2017, les juridictions des groupes 3 et 4 assumaient 75 % de la vacance supérieure à 10 % au parquet et 86 % au siège ; un an plus tard, la proportion est de 77,77 % pour la vacance de postes supérieure à 10 % au parquet et de 97 % pour le siège.

¹⁰⁸ Pour les juges et vice-présidents placés, huit cours d'appel connaissent un taux de vacance supérieur à 10 % contre 17 un an auparavant.

¹⁰⁹ Dans son rapport rendu en décembre 2016, le groupe de travail relatif aux juridictions en situation de fragilité propose de mettre en place un outil de détection pour la DSJ basé « pour les ressources humaines, sur le taux d'absentéisme, l'écart constaté entre les effectifs réels et la localisation, le taux de rotation (turnover) et l'attractivité ».

2.2.3.2 *Un effectif théorique sous-évalué : les imperfections de la localisation des emplois*

La circulaire de localisation des emplois (CLE) présente, chaque année, la répartition des différents postes dans chaque juridiction.

Elle est élaborée par la DSJ à partir des besoins exprimés par les juridictions dans le cadre des dialogues de gestion avec les chefs de cour mis en place depuis 2013 mais aussi de l'analyse de l'activité des juridictions réalisée par la cellule de contrôle de gestion de la direction¹¹⁰.

La CLE est également le reflet des priorités gouvernementales¹¹¹ ou encore des besoins nouveaux générés par les réformes législatives¹¹². Elle permet enfin de tenir compte des contextes locaux comme ce fut le cas avec la création de postes supplémentaires pour le TGI de Bobigny.

La CLE définit donc l'effectif théorique nécessaire pour chaque juridiction dans chaque fonction.

La mission considère que cet effectif théorique est aujourd'hui sous-évalué, faute de prendre en compte les évolutions sociologiques du corps et de l'activité des parquets.

- Une prise en compte insuffisante de l'évolution du corps

Alors que la féminisation du corps depuis plusieurs années est une donnée parfaitement objectivée¹¹³, l'évaluation des besoins peine à tenir compte de ses conséquences sur les ressources humaines nécessaires dans les juridictions. Les femmes, entrées jeunes dans la magistrature par le biais du 1^{er} concours notamment¹¹⁴, seront dans une grande majorité d'entre elles amenées à connaître une ou plusieurs périodes de congés maternité au cours de leurs premières années d'exercice. Le parquet de première instance est particulièrement concerné par ce phénomène, compte tenu du nombre proportionnellement plus élevé de postes offerts au parquet en sortie d'école¹¹⁵.

Cette évolution devrait conduire la DSJ à évaluer les emplois en équivalent temps plein (ETP) que représentent chaque année ces périodes de congés maternité afin d'augmenter d'autant la localisation des emplois notamment dans les parquets de première instance.

Faute de tenir compte de cette réalité, les congés maternité sont aujourd'hui subis par les parquets qui ne voient pas assez de magistrats placés venir renforcer, le temps nécessaire, leurs effectifs.

La DSJ a indiqué à la mission être dans l'impossibilité de chiffrer le nombre de magistrats placés au parquet, nécessaire à assurer le remplacement des congés maternité.

¹¹⁰ Cf. réponse de la DSJ au questionnaire, annexe 9 : « Cette analyse est réalisée en premier lieu avec l'outil Pharos qui permet, en croisant les données recueillies, d'analyser l'activité et la performance des services. Depuis 2008, l'outil Pharos ou « l'infocentre des services judiciaires » récupère, agrège et ordonne les données liées à l'activité et aux moyens des juridictions. Il permet à la fois d'analyser précisément l'activité d'une juridiction et de comparer les indicateurs des juridictions de même taille, notamment en termes de performance ».

¹¹¹ Comme par exemple la lutte contre le terrorisme depuis 2015.

¹¹² Comme par exemple la création des postes de JLD.

¹¹³ 66 % des magistrats sont des femmes (Infostat justice n° 161, avril 2018).

¹¹⁴ Sur la période 2010-2015, le taux de féminisation du 1^{er} concours atteint voire dépasse 80 % ; en 2016, une légère baisse est amorcée avec 76 % et en 2017, 75 % (sources : rapport IGJ « la féminisation des métiers du Ministère de la justice » octobre 2017 et rapport d'activité 2017 de l'ENM).

¹¹⁵ Selon les chiffres de la CEPEJ, en France, en 2014, les femmes représentaient 51 % des magistrats du ministère public, 54 % en première instance, 44 % en seconde instance et 25 % à la Cour de cassation.

- Un manque de connaissance et d'anticipation des évolutions socio-économiques des ressorts aboutissant à une localisation d'emplois au parquet peu réactive

La localisation annuelle des emplois prend insuffisamment en compte les pics d'activité saisonniers des parquets dont le ressort se situe dans une zone touristique. Pourtant, la charge de travail de ces juridictions peut se trouver considérablement augmentée, été comme hiver, dans des périodes de l'année où les effectifs sont parfois réduits par le jeu des vacances scolaires et des périodes de vacation.

Surtout, le mécanisme d'élaboration de la CLE, partiellement basé sur l'analyse des données d'activité de la juridiction pour l'année écoulée parvient difficilement à anticiper les évolutions démographiques, sociales et économiques des ressorts. Cette situation est parfaitement illustrée par la juridiction de Bobigny dont les effectifs, notamment au parquet, ne semblent plus adaptés à la croissance rapide du département¹¹⁶.

- Des études d'impact des réformes législatives superficielles aboutissant à une évaluation hasardeuse des localisations d'emplois nécessaires à la mise en œuvre des réformes par les parquets

L'augmentation de la charge de travail dans les parquets n'a jamais été accompagnée d'une évaluation fiable des moyens humains nécessaires.

Ainsi, que ce soit la création de nouveaux degrés de juridiction (appel des décisions criminelles), de nouveaux contentieux (hospitalisation sous contrainte, droit des étrangers, judiciarisation de l'application des peines¹¹⁷), de nouveaux moyens d'enquête (dispositifs de la loi Perben, judiciarisation de la géolocalisation), les évolutions législatives se sont rarement accompagnées des évaluations de postes de magistrats au parquet à la hauteur des besoins générés.

À cet égard, la répartition des effectifs de magistrats entre le siège et le parquet est demeurée quasiment inchangée depuis 15 ans, se fixant autour de 25 % des effectifs alloués au parquet. La CNPG s'interroge sur la pertinence de cette clé de répartition¹¹⁸.

Pour chaque projet de loi, le ministère de la justice a l'obligation de présenter une étude d'impact¹¹⁹. La DSJ précise que celle-ci est réalisée avec le concours du secrétariat général, les autres directions du ministère et les sous-directions concernées : « *ces études d'impacts servent de socle aux demandes budgétaires présentées en termes d'emplois lors de l'élaboration des projets de loi de finances*¹²⁰ ».

Si cette obligation est formellement respectée, ces études d'impact sont soit trop imprécises, soit trop optimistes¹²¹.

¹¹⁶ Cf. recommandation n° 2 du rapport d'inspection de fonctionnement relative à la gestion du flux pénal et à l'organisation du parquet au TGI de Bobigny, IGJ, juin 2018.

¹¹⁷ Sur ce point, si les effectifs de JAP ont pu être évalués, il n'en a pas été de même des effectifs du parquet alors que la saisine du JAP suppose la prise de réquisitions.

¹¹⁸ Cf. annexe 15.

¹¹⁹ L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution dispose que « *les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact* ».

¹²⁰ Cf. réponse de la DSJ au questionnaire, annexe 9.

¹²¹ Le rapport Ph. BAS déplore ainsi l'insuffisance des études d'impact des projets de loi présentés et « *l'absence d'obligation d'évaluation des amendements du Gouvernement parfois à l'origine de réformes de grande ampleur* ».

L'étude d'impact sur le projet de loi de programmation pour la justice 2018 - 2022 donne une illustration de ce caractère insuffisamment documenté. Ainsi, alors que plusieurs mesures sont susceptibles d'augmenter significativement la charge de travail des services de traitement en temps réel ou des bureaux des enquêtes¹²², l'analyse reste très floue quant aux conséquences que ces modifications législatives pourraient avoir sur la charge de travail des parquets ou indique ne pouvoir évaluer les ETP de magistrats ou de fonctionnaires nécessaires¹²³.

À titre d'illustration, comme le relève la CNPR, la réforme tendant à conférer au parquet le pouvoir d'exécution forcée des décisions judiciaires en matière familiale chiffre au plan national les besoins du parquet à 4 ETP de magistrat et 3 ETP de greffe¹²⁴.

Il en va de même pour les gains d'ETP qui bien que théoriquement plus facilement quantifiables restent souvent très imprécis¹²⁵.

Il convient aujourd'hui, au-delà du comblement de la vacance de postes, de prendre la mesure de ces évolutions que le parquet a assumées jusqu'à présent sans réel changement de paradigme. **Cf. recommandations n° 1, 2 et 3.**

2.2.4 Un manque criant, voire un défaut d'assistance pour un métier en pleine mutation

2.2.4.1 Un constat général partagé

La mission a constaté un défaut général d'assistance pour les magistrats du parquet. Cette carence recouvre l'assistance au sens le plus large de son terme. Elle s'entend du simple soutien technique et de secrétariat, à l'assistance juridictionnelle et juridique, à l'aide à la décision, et même à l'assistance technologique.

Ce constat ressort des nombreuses auditions et investigations de la mission.

Pour la CNPR, la situation actuelle confine à une absence d'assistance¹²⁶.

¹²² Les articles 26, 27 et 28 du projet de loi prévoient ainsi des dispositions étendant la possibilité de recourir aux interceptions téléphoniques, à la géolocalisation, à l'enquête sous pseudonyme et aux techniques spéciales d'enquête. L'article 38 du projet de loi prévoit la création de la procédure de comparution différée.

¹²³ L'étude d'impact relève que « l'extension du champ infractionnel de l'enquête sous pseudonyme devrait conduire à une augmentation des enquêtes d'initiative et des affaires résolues, ce qui engendrera une augmentation corrélative du nombre de procédures pénales » tout en affirmant qu'elle aura, pour les services judiciaires, un « impact marginal sur son activité » ; de même s'agissant de la disposition facilitant les dépistages d'alcoolémie et de stupéfiants : « elle pourrait en ce sens accroître l'activité des juridictions en la matière. Toutefois, l'impact sur les services judiciaires devrait rester très réduit ».

¹²⁴ Cf. annexe 14 : contribution de la CNPR du 15 septembre 2018.

¹²⁵ Ainsi, les gains attendus n'ont pas été calculés s'agissant de la réduction du nombre annuel de demandes d'habilitation d'officier de police judiciaire (OPJ) par les parquets généraux ou du nombre d'autorisations à réquisitions de l'enquête préliminaire (article 29 du projet de loi), du caractère facultatif de la présentation préalable à la prolongation des gardes à vue (article 30), de l'extension du recours aux procédures alternatives, aux compositions pénales et aux CRPC (article 37), de l'extension de la compétence du juge unique et de l'ordonnance pénale (article 39). Seuls les gains escomptés de la création de l'amende forfaitaire délictuelle pour les ventes d'alcool aux mineurs, les transports routiers en violation des règles relatives au chronotachygraphe et surtout pour les usages de stupéfiants (article 36) ont été estimés à 15 ETPT magistrats et 36 ETPT fonctionnaires.

¹²⁶ Contribution de la CNPR du 9 avril 2018.

Les représentants de la CNPG font valoir, que faute d'une assistance suffisante, les magistrats du parquet sont contraints *« d'exécuter des tâches répétitives, différentes, peu valorisantes ne relevant quelquefois pas de la compétence du magistrat. Outre que cette façon de travailler pèse sur les magistrats, elle est contreproductive en termes d'efficience et de qualité de l'action du parquet. C'est pourquoi avec la multiplication des charges du parquet, la complexité des procédures est apparue la nécessité de l'épauler »*.

La conférence nationale des premiers présidents (CNPP) souligne pour sa part : *« Sur la nature du travail, on ressent tout à fait que le magistrat au service de traitement en temps réel doit tout faire, y compris aller ouvrir la porte du palais le week-end. Cela renvoie à l'assistance par le greffe. Sur les tensions greffe parquet, on s'aperçoit que les tâches sont mal réparties, de même qu'au siège : les juges doivent dactylographier tous leurs jugements »*.

Ce même constat est partagé par l'ensemble des organisations syndicales.

Ainsi l'USM dans son livre blanc a écrit : *« À la pression résultant de la multiplicité des affaires, de la réactivité attendue, de la concentration prolongée, de la cadence des appels téléphoniques, s'ajoute la nécessité pour le magistrat de permanence de faire face lui-même à toutes les tâches matérielles qui sont des tâches administratives, relevant normalement du greffe. C'est ainsi que les magistrats du parquet rapportent qu'ils sont contraints de demander eux-mêmes les casiers judiciaires, d'enregistrer les procédures dans CASSIOPEE, de rechercher et communiquer les dates d'audience, d'organiser les défèrements, de préparer les procès-verbaux, de délivrer des avis aux différentes parties et intervenants »*.

Les représentants du SM entendus par la mission soulignent que les magistrats du parquet ne bénéficient pas d'une assistance suffisante et qu'ils doivent enregistrer eux-mêmes les procédures à la permanence. Selon eux, il faudrait *« arrêter le bricolage et les statuts précaires »*.

Selon les représentants du syndicat unité magistrats (SNM FO) : *« en raison de tâches annexes et chronophages, confondant celles imputables aux magistrats et aux greffiers et celles relevant de simples tâches administratives, le parquetier n'est plus en capacité de rester centré sur le cœur de ses missions¹²⁷ »*.

L'enquête Sphinx montre que pour l'ensemble des magistrats, parmi les 16 leviers proposés, le développement de l'assistance arrive en 7^e position des moyens qui permettraient d'améliorer significativement les conditions de travail et l'attractivité des fonctions¹²⁸.

De même, la grande majorité des procureurs dénonce le manque cruel d'assistance, quelle que soit la taille de leur parquet. Sur les 157 procureurs qui ont répondu au questionnaire, 138 demandent des effectifs en assistance comme principal moyen pour organiser et rationaliser leur service. Ils indiquent que cette carence est source de découragement et de moindre intérêt pour les fonctions. Ils souhaitent une évolution des conditions de mise en œuvre des fonctions du ministère public, avec une meilleure déclinaison et définition des tâches et le développement du soutien et de l'assistance sur tout le spectre de l'activité des parquets : tâches de secrétariat, soutien technique et logistique, assistance juridictionnelle, assistance juridique, aide à la décision, assistance informatique.

¹²⁷ Cf. annexe 18.

¹²⁸ Cf. annexe 3 : enquête Sphinx magistrats, p. 39.

L'analyse des procureurs est unanimement partagée par les magistrats du parquet comme du siège rencontrés par la mission.

Ce besoin d'assistance dans les parquets au sens large s'est considérablement accru ces dernières années sous l'effet d'une quadruple conjonction :

- la généralisation à l'ensemble des parquets du TTR avec actuellement le primat du temps court sur le temps long dans l'exercice des activités du parquet ;
- l'extension du champ de compétences et des charges nouvelles confiées au parquet au cours des 20 dernières années ;
- la complexité sans cesse renouvelée des textes et des règles de procédures pénales¹²⁹ ;
- le développement d'une phase contradictoire de plus en plus importante au stade des poursuites à la charge des seuls magistrats du parquet.

Cette situation ancienne, mais plus prégnante aujourd'hui, est dénoncée dans divers rapports. L'assistance était déjà présentée comme une condition préalable au déploiement du TTR dans les années 90.

En mars 2012, le groupe de travail sur le fonctionnement du parquet, piloté par la DACG et composé de différents représentants du ministère public suggérait en seconde priorité sur huit préconisations « *de garantir une réelle assistance aux magistrats du parquet* ».

La treizième recommandation de la Commission de modernisation de l'action publique était de « *confier à des assistants du ministère public une partie des attributions du parquet* ».

Dans son rapport sur le TTR-BDE, l'IGSJ préconisait la mise en place d'une assistance des magistrats par les fonctionnaires et formulait quatre propositions précises¹³⁰, reprises en partie par la DACG dans la circulaire du 23 décembre 2015¹³¹ préconisant l'affectation d'un fonctionnaire chargé d'assister le magistrat au TTR.

Le déficit d'assistance est encore plus marqué lors des permanences de fin de semaine, le magistrat se retrouvant souvent seul pour assumer la totalité de la charge de travail. Malgré la note du 10 novembre 2016¹³² fixant un cadre à l'assistance des magistrats du parquet par le greffe lors des astreintes, celle-ci reste encore insuffisamment mise en œuvre notamment dans les petits parquets.

Les moyens dédiés au parquet sont largement insuffisants, avec des collaborateurs, à l'effectif très limité, dotés de statuts précaires pour lesquels aucune doctrine d'emploi n'est arrêtée. Le défaut d'assistance technologique et d'aide à la décision a été également régulièrement dénoncé à la mission. La transformation numérique de la procédure aboutissant à des procédures nativement numériques à brève échéance impliquera le déploiement d'une véritable assistance technologique.

Le différentiel entre l'évolution de l'activité du ministère public et ses soutiens matériels et humains est considérable et d'autant plus durement ressenti que la juridiction est de petite taille.

¹²⁹ Voir en annexe 11 la note de la DACG du 23 juillet 2018 et le rapport Ph.BAS, *op. cit.*

¹³⁰ *Op.cit.*, propositions 9, 18, 19 et 20.

¹³¹ Circulaire 2015/0034/01 : traitement en temps réel et organisation des parquets.

¹³² La note SJ-16-394-RHG3 expose les modalités de recours aux astreintes dans les parquets pour les personnels de greffe, privilégiant le volontariat.

Cette carence générale est une source supplémentaire de frustration et de désillusion pour les magistrats de l'ordre judiciaire alors que sa mise en œuvre est déjà largement institutionnalisée dans les juridictions administratives et financières.

Ainsi, leurs assistants, appelés assistants du contentieux pour les premières, assistants de vérifications financières pour les secondes, jouent un rôle majeur dans le fonctionnement de ces juridictions, dans la préparation de leurs décisions, comme cela a été rapporté dans le rapport établi par l'IGJ sur les assistants spécialisés de décembre 2013. Cette situation a été confirmée à la mission lors de ses contacts avec le secrétaire général adjoint du Conseil d'État, en charge de l'administration des juridictions administratives.

Un triple bénéfice est attendu de l'amélioration de l'assistance des magistrats du parquet.

Le premier, en offrant de meilleures conditions de travail aux magistrats du parquet, doit permettre une revalorisation de leurs tâches et de leur intérêt pour ces fonctions. Comme préconisé par le rapport Nadal : *« cette nouvelle organisation doit être conçue de telle sorte que les magistrats du parquet puissent se consacrer aux faits les plus graves et les plus sensibles, aux enquêtes les plus complexes (...). Recentrer le ministère public sur sa fonction première, c'est d'abord lui donner le temps et les moyens d'exercer cette mission de manière qualitative »*.

Le deuxième bénéfice attendu porte sur une amélioration significative du service public de la justice à l'aune de la demande des justiciables.

Le troisième vise à valoriser le travail des greffiers, en leur apportant plus de considération par un enrichissement de leurs tâches et en donnant une plus grande cohésion à l'ensemble de l'organisation judiciaire et du sens à *« l'équipe magistrats - fonctionnaires »*, selon la nouvelle dénomination retenue par la DSJ.

Ces objectifs rejoignent ceux dressés par la mission de préfiguration de la procédure pénale numérique pour qui la transformation numérique de la procédure conduira notamment au recentrage sur le cœur de métier¹³³.

2.2.4.2 *Le greffe, au cœur du besoin en assistance*

A. Une reconnaissance progressive des missions d'assistance du greffier auprès du magistrat du parquet

L'assistance, qui s'entend du soutien et de l'aide à la décision par le greffe, constitue la première demande des procureurs¹³⁴. Le greffe, au sens traditionnel du terme, a toujours eu une place réduite au sein des parquets, son rôle principal consistant à authentifier les actes du juge du siège. La Cour de cassation et le TGI de Paris sont les seules juridictions dotées aujourd'hui d'un secrétariat de parquet autonome¹³⁵. La sémantique est d'ailleurs révélatrice, puisque le texte parle d'un secrétariat de parquet et non d'un service de greffe¹³⁶.

Sur ce point, la chancellerie, bien consciente de la difficulté, tente depuis une quinzaine d'années de faire évoluer les textes et la doctrine. Ainsi, le greffier est peu à peu passé dans les textes, d'un rôle d'authentificateur, garant des décisions de justice, à un rôle de collaborateur du magistrat. Il doit l'aider à prendre ses décisions et à les rendre dans les meilleurs délais.

La mission d'assistance a été introduite en 2003 dans le statut des greffiers des services judiciaires¹³⁷. Elle est réaffirmée par l'article 4 du décret du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires : *« Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction et authentifient les actes juridictionnels dans les conditions prévues par le code de l'organisation, le code du travail et les textes particuliers. Les greffiers exercent également des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques. Selon les directives des magistrats ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires (...) »*.

Ces évolutions textuelles ont conduit en 2003 à une première expérimentation, consistant à spécialiser certains greffiers dans l'assistance renforcée au profit des magistrats du parquet (GARM). Conduite au sein de quatre cours d'appel et 17 tribunaux de grande instance, elle supposait un renforcement significatif des effectifs de greffiers. Elle n'a pas été généralisée, faute, selon la DSJ, de moyens suffisants¹³⁸. Elle s'est éteinte progressivement au gré des vacances de postes, malgré les conclusions favorables d'un rapport d'évaluation rendu en 2006¹³⁹.

¹³³ Cf. Procédure pénale numérique, rapport de la mission de préfiguration, 31 mars 2018 : « Surtout, la procédure pénale numérique n'est pas un simple outil supplémentaire mis à la disposition des magistrats, greffiers, policiers et gendarmes : elle modifiera profondément leurs pratiques professionnelles, et portera en réalité une réforme complète des métiers, qui passe par une acculturation au travail sans support papier. Deux logiques devront être prises en compte. L'une – le « recentrage sur le cœur de métier » – est rassurante car attendue, puisqu'elle tend à libérer les professionnels de tâches automatisables pour leur permettre d'exercer davantage leurs missions à « forte valeur ajoutée » : par exemple, la prise de décision pour un magistrat, l'assistance du magistrat et son rôle de garant de l'authentification de la procédure pénale pour un fonctionnaire de greffe, ou un temps d'investigation accru pour un enquêteur ».

¹³⁴ Cf. annexe 5. Cette demande est également la priorité pour la CNPR.

¹³⁵ Arrêté du garde des sceaux du 14 mai 1992 fixant la liste des juridictions dotées d'un secrétariat de parquet autonome.

¹³⁶ Article R. 123-19 du code de l'organisation judiciaire (COJ).

¹³⁷ Article 2 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, abrogé par le décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015.

¹³⁸ Cf. réponse de la DSJ au questionnaire, annexe 9.

¹³⁹ Rapport d'évaluation sur les GARM de 2006.

En 2014, à la suite des travaux sur la justice du 21^e siècle, la nécessité de constituer « *une équipe autour du magistrat* » est de nouveau apparue avec pour objectif de recentrer ce dernier sur les tâches juridictionnelles. Une nouvelle expérimentation¹⁴⁰ a ainsi été lancée portant sur le greffier assistant des magistrats (GAM), réservés aux seuls parquets¹⁴¹. À cet égard, la circulaire de la DACG du 23 décembre 2015 illustre cette nouvelle conception de l'assistance en prévoyant que les GAM affectés au TTR « *pourront se voir confier des missions clairement définies relevant de l'aide décisionnelle au magistrat* ».

La mission a pu constater un véritable plébiscite de l'ensemble des magistrats pour ce dispositif. Dans le questionnaire aux procureurs, ceux-ci évaluent à 156 le besoin en effectifs de greffiers, soit quatre fois l'effectif actuel.

Prenant acte du bilan très positif de l'expérimentation¹⁴² dressé en 2016, la circulaire DSJ du 25 avril 2017 a généralisé le principe de la présence des greffiers dans les services de permanence et dans les BDE¹⁴³.

Comme annoncé dans la circulaire, le répertoire des métiers et des compétences des greffes (RMCG), créé en 2001, a été modifié en 2017 afin d'intégrer dans les fiches emplois - type du référentiel, notamment, le développement des fonctions d'assistance du magistrat par le greffe. Ainsi, la fiche « greffier pénal » prévoit désormais sa participation à la permanence pénale téléphonique ou électronique, la mise en forme et le suivi des dossiers du BDE ou la gestion des procédures alternatives aux poursuites.

Les travaux de la DSJ se poursuivent actuellement avec l'évaluation de la charge de travail que représentent ces nouvelles missions. L'actualisation de l'applicatif Outilgref¹⁴⁴ engagée en octobre 2017, devrait aboutir en janvier 2019.

La répartition et la redéfinition des missions et des compétences de chacun sont au centre de la réflexion déjà avancée par le groupe de travail sur la charge du parquet¹⁴⁵.

La DSJ prépare la mise en place d'un groupe de travail, scindé en sous - groupes siège / parquet, chargé d'établir une revue des missions des équipes juridictionnelles, associant les chefs de cour, de TGI, les magistrats, directeurs de greffe, greffiers et juristes assistants. L'objectif de la DSJ est de modéliser les types d'organisation selon la taille des juridictions et de terminer les travaux à la fin du 1^{er} trimestre 2019.

De l'avis de la mission, ce projet doit recevoir rapidement une application effective.
Cf. recommandations n° 8, 9 et 10.

¹⁴⁰ Fin 2016, cette expérimentation progressive concernait 27 parquets dans toutes les juridictions du groupe 1 et dans les dix plus importantes du groupe 2. Elle a correspondu selon la DSJ à un renfort spécifique de 58 emplois localisés mais seulement 40 effectifs réels selon les procureurs qui ont répondu au questionnaire.

¹⁴¹ Note du 8 octobre 2014 relative à l'expérimentation de « l'assistance des magistrats ».

¹⁴² Le déploiement des GAM contribue à « *une efficacité accrue du service public de la justice en termes de célérité, lisibilité et accessibilité* ». Il permet notamment : *l'amélioration des organisations et des circuits des différents services du parquet, l'amélioration des délais de traitement des dossiers en période d'activité normale, une meilleure réponse dans le traitement des situations des victimes, un renforcement des relations partenariales, le recentrage des magistrats sur leurs cœur de métiers, la prise en compte du niveau de qualification des personnels de greffe et la valorisation de leurs compétences* ». Cf. rapport de la mission d'évaluation relative à l'expérimentation des GAM, déposé en janvier 2017.

¹⁴³ Circulaire SJ-17-138-RHG2/25.04.17 relative à l'assistance des magistrats du parquet par les greffiers.

¹⁴⁴ L'outil de gestion et de répartition des emplois des fonctionnaires (Outilgref) évalue la charge de travail des fonctionnaires.

¹⁴⁵ Cf. focus sur l'assistance aux magistrats du parquet dans le rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la charge du travail des magistrats-sous-groupe « magistrats du parquet » - février 2018 – DSJ-SDRHM-RHM1.

Par ailleurs, pour l'heure, seules les missions d'assistance sont envisagées. Or, la loi du 3 juin 2016 modifiant l'article 396 du CPP a prévu la possibilité pour le procureur « ou son greffier » de notifier la date et l'heure de l'audience au prévenu non incarcéré par le JLD. Ce texte consacre pour la première fois la présence du greffier auprès du procureur dans son activité juridictionnelle. Cette mission d'authentification rejoint la demande forte des magistrats du parquet¹⁴⁶ de se voir assistés d'un greffier dès lors qu'ils notifient des actes à un justiciable. **Cf. recommandation n° 6.**

B. Des effectifs de greffe au parquet très insuffisants

La mission a relevé, que les tâches d'assistance par les fonctionnaires de greffe ne sont pas suffisamment assurées, dans un contexte de vacance massive et structurelle.

Selon les données fournies par la DSJ¹⁴⁷, si le taux de vacance d'emplois de fonctionnaires est resté stable entre 2008 et 2011, maintenant une vacance structurelle autour de 4 %, un décrochage est apparu entre la localisation et les effectifs réels en 2012, pour se poursuivre jusqu'en 2017 et atteindre en moyenne 7,5 %.

À la date du 31 août 2018, le taux de vacance du greffe est de 5,71 % au niveau national dans les juridictions et les services administratifs régionaux et de 3,79 % dans les TGI.

Aujourd'hui, les besoins des parquets en greffiers sont évalués à 1 223 ETPe¹⁴⁸ par Outilgref, alors que 852 ETPe seulement sont déclarés au terme du registre des métiers et des compétences des greffes, soit un déficit de 30 % des postes. Alors que l'activité des parquets des TGI devrait être répartie également entre greffiers (50,3 %) et agents de catégorie C (49,6 %), ces derniers sont surreprésentés à hauteur de 54,3 %.

Enfin, toujours d'après Outilgref, au 10 septembre 2018, 21 % des greffiers devraient être affectés dans les parquets de première instance. Or, ils ne sont que 15 % à y exercer effectivement¹⁴⁹.

La situation des effectifs montre la difficulté de pérenniser les postes de greffiers et de fonctionnaires chargés des tâches d'assistance dans les parquets.

En effet, le COJ¹⁵⁰ confie l'affectation à l'intérieur des divers services du siège ou du parquet au directeur de greffe, sous le contrôle des chefs de juridiction, après que la répartition de l'effectif de fonctionnaires entre les services du siège et du parquet ait été décidée par les chefs de juridiction.

Pour cause d'effectifs insuffisants ou d'absences diverses, ces personnels sont souvent transférés, à la demande des directeurs des services de greffes, dans d'autres services de la juridiction où les textes imposent leur présence. De fait, l'assistance des magistrats du parquet par le greffe est largement tributaire des effectifs réels de greffe dans les juridictions, des priorités de service et de l'arbitrage des chefs de juridiction.

Dans le contexte actuel de tension dans les parquets, cette situation n'est plus acceptable et appelle une réforme normative pour asseoir dans les textes la présence du greffier au parquet. **Cf. recommandations n° 6 et 7.**

¹⁴⁶ Cette demande est relayée notamment par la CNPR. Cf. annexe 14.

¹⁴⁷ Cf. annexe 9.

¹⁴⁸ L'équivalent temps plein emploi (ETPe) représente les effectifs physiques pondérés par la quotité de travail de l'agent (temps plein ou temps partiel).

¹⁴⁹ Source LOLFI : 5 777 greffiers localisés au TGI dont 1 223 au parquet soit 21,17 % ; effectif réel 5 523 dont 852 au parquet soit 15,42 %

¹⁵⁰ Articles R. 123-15 et R.123-16 du COJ.

2.2.4.3 Des secrétariats insuffisamment pourvus dans les cabinets des procureurs

Dans de nombreux parquets, notamment du groupe 4, les procureurs ne sont pas toujours assistés d'un secrétariat à temps plein. Cette situation les oblige à accomplir de simples tâches matérielles de secrétariat¹⁵¹, en sus de leurs activités principales d'organisation du parquet, de cogestion de la juridiction, d'impulsion et de contrôle de la police judiciaire, de partenariat avec les diverses autorités locales et d'accomplissement de leurs activités juridictionnelles. Particulièrement chronophages, ces tâches sont souvent ressenties par les jeunes procureurs comme le signe d'une dévalorisation de leurs fonctions.

Le constat est souvent partagé dans les juridictions du groupe 3, qui ne disposent pas toujours d'un secrétariat optimal, indispensable pour leur permettre de faire face avec efficacité à leurs nombreuses tâches d'organisation et de préparation de réunions.

Pour l'ensemble des procureurs, cette carence est cruellement ressentie, notamment dans leurs relations partenariales avec les diverses autorités locales pour assurer au mieux la tenue des multiples réunions¹⁵². De nombreux procureurs ont le sentiment de ne pas fonctionner sur un même pied d'égalité avec leurs partenaires extérieurs.

Pour les parquets des groupes 1 et 2, la situation est plus favorable, la DSJ ayant créé, en sus des emplois de secrétariat, des postes de secrétaire général (SG) pour le groupe 1 ou de chef de cabinet pour les groupes 2, en particulier pour mieux prendre en compte la préparation du travail partenarial. Dans les juridictions de groupe 1, l'ensemble des postes de SG sont pourvus. Dans les juridictions de groupe 2 dans lesquels les chefs de cabinet peuvent être affectés, leur nombre effectif reste faible : sur les 68 postes, seuls 7 sont affectés dans les 30 parquets du groupe 2.

Selon la DSJ, les postes de secrétariat comptent aujourd'hui 196 ETPe alors que les besoins sont estimés, à partir d'Outilgref, à 285 ETP pour l'ensemble des secrétariats des 164 parquets.

Ces chiffres particulièrement faibles confortent la carence dénoncée par les PR dans ce domaine. La demande à pouvoir disposer *a minima* d'un secrétariat à temps plein, effectif et formé est récurrente et légitime. **Cf. recommandation n° 11.**

Par ailleurs, le projet de loi de programmation prévoit la modification de l'article 39-4 du CPP afin de permettre au procureur général de désigner l'un des procureurs de la République dans les départements où plusieurs TGI sont implantés pour représenter l'ensemble des parquets dans la conduite de la politique partenariale. L'affectation de chefs de cabinet devra donc être renforcée dans les parquets désignés « chefs de file » dans les relations avec les autorités administratives. **Cf. recommandation n° 11.**

¹⁵¹ Au cours de l'un de ses déplacements, la mission a constaté que le procureur était contraint de mettre lui-même ses courriers sous pli.

¹⁵² Voir le tableau des activités partenariales établi par le groupe de travail sur la charge de travail du parquet. Dans ce document remis à la DSJ en février 2018, le groupe de travail composé à la fois de représentants des directions de l'administration centrale, de représentants des organisations syndicales de magistrats et de membres du parquet en activité aux origines les plus diverses ont identifié plus d'une vingtaine d'instances partenariales auxquelles chaque parquet de première instance doit participer à plusieurs reprises chaque année.

2.2.4.4 Les autres collaborateurs : une doctrine d'emploi à clarifier

Au-delà du soutien pouvant être apporté par les greffiers, les magistrats dénoncent l'insuffisance des postes de collaborateurs, initié dans les années 90 avec la création successive des assistants de justice en 1986¹⁵³, des assistants spécialisés en 1998¹⁵⁴, des juristes assistants en 2016¹⁵⁵.

A. Les assistants de justice : un soutien devenu inadapté

Le soutien par les assistants de justice est considéré aujourd'hui par les magistrats du parquet comme très insuffisant, ces postes n'étant pas pérennes et ces collaborateurs engagés sur des temps de présence hebdomadaire, 20 heures par semaine, trop courts pour être totalement efficaces et suffisamment intégrés au niveau des équipes de magistrats et de fonctionnaires.

Le temps consacré à leur formation, comparé au taux de rotation important est contreproductif. Le plus souvent étudiants en phase de préparation des concours de l'ENM, de commissaire de police ou de l'examen d'accès au barreau, les assistants de justice sont en outre très difficiles à recruter dans les ressorts des petites juridictions trop éloignées des infrastructures universitaires.

Leur doctrine d'emploi manque de clarté. S'ils sont majoritairement dédiés à la rédaction des projets de réquisitoires définitifs et à des recherches juridiques, ils peuvent aussi effectuer un travail d'assistance du magistrat au TTR, en traitant par exemple du courrier électronique, en préparant les dossiers de comparution préalable ou immédiate ou en effectuant un travail de greffe en enregistrant des procédures dans l'application CASSIOPEE¹⁵⁶.

Cette situation est notamment dénoncée par les représentants du syndicat FO : « *On assiste trop souvent à des détournements de statuts pour pallier la pénurie. Ainsi, les assistants de justice accomplissent parfois le travail de magistrats, les stagiaires sont affectés à des tâches de fonctionnaires et les vacataires exécutent des tâches de greffe. (...) Il est fondamental de veiller à ce que la notion d'assistance ne soit pas dévoyée. (...) il n'est pas indifférent que les enquêteurs soient en contact direct avec le procureur ou l'un de ses substituts plutôt qu'avec un assistant de justice. L'enjeu est celui de l'autorité et de crédibilité* ».

La DSJ a indiqué que les cours d'appel ont une autorisation de recrutement de 1 134 assistants de justice, sans pouvoir préciser leur répartition entre le siège et le parquet.

B. Les assistants spécialisés : un soutien apprécié

La mesure, qui existe depuis le 2 juillet 1998, est unanimement appréciée. Les assistants spécialisés ont d'abord été recrutés pour travailler dans les pôles économiques et financiers, dans les pôles santé en 2002, puis dans les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) en 2004. Des assistants spécialisés en matière de lutte contre la radicalisation ont ensuite été recrutés à partir de 2016 au titre des plans de lutte anti-terroriste.

¹⁵³ Décret 86-83 du 17 janvier 1986, loi n° 95-125 du 8 février 1995, décret n° 96-513 du 7 juin 1996.

¹⁵⁴ Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998- décret n° 99-75 du 5 février 1999.

¹⁵⁵ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, décret n° 17-1618 du 28 novembre 2017.

¹⁵⁶ Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure pénale Et Enfants.

Pour la majorité, il s'agit de fonctionnaires et agents publics issus d'autres administrations en détachement. Les autres sont issus du secteur privé et sont des agents contractuels de la fonction publique.

Ces assistants spécialisés sont favorablement appréciés des magistrats du parquet pour leur expertise technique.

Selon la DSJ, le nombre d'assistants spécialisés devrait désormais rester stable : au 1^{er} janvier 2018, 109 assistants spécialisés étaient en poste, 84 exercent leur fonction au parquet et 25 au siège.

C. Les juristes assistants : un soutien dont la généralisation est souhaitée

Intégrés dans le COJ aux articles R. 123-30 et suivants, les juristes assistants voient leurs missions ainsi définies : « *Ils contribuent par leur expertise, en matière civile et pénale, à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquelles ils sont placés. Ils ne participent ni à la procédure ni aux audiences. Ils ne peuvent assister aux délibérés* ».

Ce dispositif est plébiscité par les magistrats du parquet. Pour les chefs de parquet qui n'en bénéficient pas, ils demandent quasiment tous l'affectation de juristes assistants, le plus souvent en lieu et place des assistants de justice. En effet, leur niveau juridique, leur stabilité et leur temps de présence hebdomadaire au sein des parquets leur confèrent une plus grande efficacité.

La DSJ précise que « *près d'un quart des 396 emplois de juristes assistants dont bénéficient à ce jour les juridictions ont été alloués en soutien des parquets. Il est prévu d'en recruter encore 50 chaque année, de 2019 à 2022, au terme du budget 2018-2022* ». Pour 2018, 16 emplois de juristes assistants sur 48 ont été affectés au parquet¹⁵⁷.

L'estimation des besoins faite par les procureurs est de 107 juristes assistants supplémentaires.

L'empilement des dispositifs appelle la clarification des missions et des régimes d'affectation. **Cf. recommandations n° 8, 9 et 10.**

¹⁵⁷ Cf. note SJ18-162-RHM1-RHG2.

3. UN MODÈLE EN CRISE

3.1 Une mise en œuvre de l'action publique insatisfaisante

3.1.1 Le malaise institutionnel

3.1.1.1 Un traitement en temps réel à bout de souffle

A. Un système hypertrophié qui peine à remplir ses missions

Fruit des expériences de terrain au début des années 90, le traitement en temps réel des procédures pénales est aujourd'hui le pivot central de l'organisation des parquets de première instance¹⁵⁸. Outil de gestion des flux, de direction de la police judiciaire, de connaissance de la structuration de la délinquance du ressort, le TTR est devenu le « cœur du réacteur ».

Si aucun texte législatif ou réglementaire n'officialise son existence ni ne définit son mode de fonctionnement, de nombreux rapports, notes et circulaires successives¹⁵⁹ sont venus préciser les finalités du TTR, son champ d'intervention et certaines de ses modalités d'organisation.

En juin 2014, la mission de l'IGSJ concluait : « ainsi, il ressort de l'ensemble de ces notes et circulaires une implication politique forte, relayée par la DACG dans la définition d'une politique pénale volontariste afin de parvenir à une généralisation du TTR et une extension régulière de son périmètre. Néanmoins, la mission constate que ces directives privilégient l'évolution doctrinale et sous-estiment les enjeux organisationnels liés au développement du TTR ».

Dès 2006, la DACG dressait un bilan sévère des modalités de fonctionnement du TTR tout en soulignant sa place prépondérante dans le bon fonctionnement des parquets. La direction relevait déjà l'hétérogénéité des organisations et leurs insuffisances : nombre croissant d'appels téléphoniques, parquet devenu directeur d'enquête au quotidien, faible impact sur la diminution du nombre des procédures « courrier ». Pour autant, elle continuait à prôner le développement du TTR en l'étendant au suivi des affaires graves non élucidées et à l'exécution des peines.

¹⁵⁸ La mission TTR-BDE réalisée par l'IGSJ permettait de constater qu'en juin 2014, le TTR était en vigueur dans les 145 parquets ayant répondu au questionnaire Sphinx.

¹⁵⁹ Le rapport TTR-BDE de l'IGSJ recense l'ensemble de ces écrits : note d'orientation d'octobre 1992 de la DACG présentant les expérimentations ; rapport du 16 février 1995 du groupe de travail conduit par la DACG ; memento de la DACG produits entre octobre 95 et avril 96 soulignant les enjeux du TTR : maîtrise de l'action publique et direction de la police judiciaire ; instructions générales de politique pénale du 1^{er} novembre 2009 recommandant l'utilisation des nouvelles technologies et le développement de la CRPC ; dépêche conjointe de la DACG et de la DSJ du 27 septembre 2010 pour l'amélioration du TTR accompagnée de 2 fiches techniques dont une sur l'organisation ; instructions générales du garde des sceaux du 15 février 2011 sur l'utilisation de Cassiopée dans les services de TTR et la mise à jour des situations pénales ; rapport de mars 2012 du groupe de travail piloté par la DACG pour l'amélioration du fonctionnement des parquets sur la base du constat partagé de l'existence de charges nouvelles qui élargit encore le champ du TTR à l'exécution des peines ; circulaire de la DACG relative à la réforme de la garde à vue du 23 mai 2011 ; circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012 insistant sur la nécessaire individualisation de la réponse pénale apportée aux infractions poursuivables.

Le 23 décembre 2015, une nouvelle circulaire de la garde des sceaux sur cette modalité de mise en œuvre de l'action publique et d'organisation des parquets venait réaffirmer, à la suite de ces rapports et des conclusions du groupe de travail piloté par la DACG¹⁶⁰, l'importance du TTR et des BDE. Elle proposait une nouvelle doctrine d'emploi. La circulaire abordait clairement la question des moyens humains et matériels nécessaires ainsi que les orientations de politique pénale telles que le recours au classement en opportunité et le traitement des contentieux de masse.

Les entretiens et déplacements réalisés par la mission confirment la place omnipotente occupée aujourd'hui par le TTR dans les parquets et ses répercussions sur l'ensemble des autres services.

La permanence est devenue la principale voie d'entrée, des affaires criminelles aux infractions routières, en préliminaire comme en flagrance. Les services de TTR font de plus en plus difficilement face au flux des procédures qui leur sont soumises. La création des permanences dites « électroniques »¹⁶¹ n'a manifestement pas entraîné la baisse escomptée des appels téléphoniques ni le volume des transmissions de procédures par courrier¹⁶².

L'action publique définie par le procureur de la République est de plus en plus difficile à maîtriser. Les parquets subissent les appels des services enquêteurs plus qu'ils ne dirigent et orientent leurs investigations.

En offrant la possibilité d'une réponse immédiate même aux affaires les moins graves et aux contentieux de masse, les parquets ont atteint des taux de réponse pénale de plus de 85 %, posant la question du sens d'une réponse quasi-systématique¹⁶³. À tel point que la circulaire de 2015 a réaffirmé la possibilité pour les parquets de recourir au classement sans suite en opportunité.

Alors que le TTR devait offrir la possibilité de contrôler au plus près la qualité des procédures et le travail de la police judiciaire, la charge de travail des magistrats dans les permanences rend cette mission particulièrement compliquée.

Les décisions sont prises quasi-exclusivement sur la base de comptes rendus oraux des enquêteurs, sans lecture et réelle analyse des procès-verbaux. Ce n'est souvent que lors de la transmission physique de la procédure, après sa clôture par le service d'enquête et alors que son orientation est déjà prise, qu'un magistrat du parquet en prend connaissance. Les transmissions de procès-verbaux avant leur clôture restent impossibles à systématiser tant elles sont chronophages.

Il n'est donc pas rare que la procédure présentée au parquet, puis à la juridiction ou au magistrat instructeur, ne soit pas totalement conforme au compte-rendu et comporte soit des charges insuffisantes, des points importants non vérifiés ou des irrégularités.

¹⁶⁰ L'analyse du groupe de travail composé de représentants de la DSJ, de l'IGSJ, du SG et des PG de Douai, Aix-en-Provence et Versailles a été diffusée par dépêche du 30 septembre 2015.

¹⁶¹ Préconisé par le rapport de l'IGSJ précité, le compte-rendu du service enquêteur est effectué par mail, soit sur la boîte du magistrat de permanence, soit sur une boîte dédiée ; le TTR électronique concerne en principe les demandes plus simples et moins urgentes que celles qui sont traitées par la permanence téléphonique (contentieux « de masse », autorisations à réquisitions...).

¹⁶² Le TTR absorbant une grande partie des ressources magistrats des parquets, le risque est grand de voir ces procédures « courrier » traitées dans un délai beaucoup plus long.

¹⁶³ Entre 2007 et 2015, le rapport BAS met en évidence une augmentation de près de 4 points du taux de réponse pénale : 83,6 % en 2007 ; 88,4 % en 2010 ; 89 % en 2012 ; 87,8 % en 2015.

Il en résulte que les magistrats du parquet sont parfois l'objet des critiques des magistrats du siège ou des avocats, y compris publiquement. Ils peuvent également être amenés à prendre à l'audience ou en débat contradictoire une position différente de celle de leur collègue de permanence, ce qui n'est pas toujours aisé tant la dimension collective du travail est importante au parquet¹⁶⁴.

Chargé d'assurer la direction effective de la police judiciaire, le magistrat de permanence se retrouve fréquemment dans la position d'un « chef enquêteur ». En effet, de manière unanime, les magistrats rencontrés déplorent le manque d'encadrement des officiers et agents de police judiciaire. Devenu leur interlocuteur quotidien, le magistrat du parquet s'est progressivement substitué à la hiérarchie de l'enquêteur.

Les magistrats constatent également un affaiblissement du niveau de compétence des fonctionnaires de police et des gendarmes affectés dans les services d'investigation devenus d'ailleurs moins attrayants que les unités dédiées à l'ordre public.

B. Des correctifs organisationnels insuffisants

Les services de TTR des parquets se sont adaptés aux contraintes.

Des outils de gestion des appels téléphoniques ont été déployés. Certains magistrats et personnels de greffe ont été dotés de casques pour un plus grand confort de travail. Paradoxalement, ces outils ont eu pour effet de considérablement dégrader l'image des permanences, parfois comparées aux « call center » des entreprises. Le logiciel métier VIGIE¹⁶⁵ qui devrait permettre un meilleur suivi des affaires portées à la connaissance de la permanence est en cours de déploiement.

Les procureurs ont également cherché à mieux maîtriser les flux d'appels reçus et à désengorger les permanences en donnant des instructions précises aux services d'enquête pour décliner, suivant la nature des affaires et leur gravité, l'orientation des comptes rendus vers la permanence téléphonique, électronique ou éventuellement le BDE¹⁶⁶.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné les difficultés qu'ils rencontraient à faire respecter ces instructions : les procédures sont régulièrement mal orientées, certaines ne sont pas soumises à la permanence alors que la sensibilité ou la gravité des faits mériteraient qu'elles le soient. D'autres au contraire font l'objet d'un appel téléphonique alors qu'elles pourraient être traitées par courriel voire par courrier. Certains services de police et de gendarmerie contactent la permanence de week-end pour lui soumettre des procédures non urgentes sans aucun enjeu en termes d'action publique.

Enfin, les parquets ont adapté l'organisation interne des services de permanence.

¹⁶⁴ Pour certains auditeurs rencontrés par la mission, la crainte de « *devoir assumer le choix des autres* », de ne pas pouvoir requérir la relaxe dans un dossier poursuivi par un collègue, mais auquel « *on ne croit pas* » constitue une difficulté insurmontable. Le collectif est alors perçu comme un enfermement, incompatible avec la fonction de magistrat.

¹⁶⁵ Le logiciel VIGIE (Veille informatisée de Gestion des Infractions et des Événements) permet à l'ensemble des magistrats du service de permanence et à la hiérarchie d'accéder aux notes du magistrat de permanence.

¹⁶⁶ Dédié au suivi et au traitement des affaires d'importance en préliminaire, le BDE devrait échapper au phénomène d'engorgement et offrir tant aux magistrats du parquet qu'aux enquêteurs un espace d'échange de qualité. Cependant, leur mise en place se révèle coûteuse en termes de moyens humains et logistiques.

Ainsi, dans les parquets des juridictions des groupes 1 et 2, les services de permanence ont été spécialisés : un nombre déterminé de magistrats se consacre à la permanence de semaine. Par souci de gain de temps et d'économie de moyens, les tâches ont été rationalisées au point de tendre vers une forme de taylorisation de l'organisation du travail : la décision d'orientation de la procédure est prise au téléphone par un premier magistrat, la procédure est ensuite relue et qualifiée par un deuxième, les réquisitions sont prises à l'audience ou devant le JLD par un troisième.

Cette organisation peut créer des scissions au sein d'un même parquet, en opposant ceux qui travaillent dans l'urgence et ceux qui, en charge de contentieux spécifiques, bénéficient de la réflexion du temps long.

Le TTR a également pris une part considérable dans les parquets des groupes 3 et 4. À défaut d'une équipe de magistrats dédiée à la permanence, chacun y participe à tour de rôle, y compris le procureur lui-même. Dans tous les cas, le chef de parquet doit veiller à ce que la charge de la permanence soit maîtrisée pour éviter qu'elle prenne le pas sur les autres contentieux. Afin de les accompagner, la DACG a mis en ligne en 2017 un référentiel sur l'organisation du TTR dans ces structures.

Ainsi, conçu comme un outil de maîtrise de l'action publique et de direction de la police judiciaire¹⁶⁷, le TTR n'est plus en capacité de remplir pleinement l'office qui lui était assigné. Rarement remis en cause dans son principe, ce sont aujourd'hui ses conditions de mise en œuvre qui posent difficultés ainsi que sa généralisation à tous les contentieux et quelle que soit la taille des parquets.

Malgré les efforts de l'administration centrale pour rationaliser et modéliser les pratiques, l'organisation du TTR reste très hétérogène y compris dans chaque groupe de juridictions¹⁶⁸.

À cet égard, il convient de revisiter les modalités de mise en œuvre du TTR, de redéfinir la notion d'urgence pour les périodes d'astreinte et de modéliser les organisations.
Cf. recommandations n° 4 et 5.

3.1.1.2 Des champs de compétence mal couverts

A. Des contentieux délaissés

Si la réduction du nombre des missions dévolues au parquet a pu être envisagée, la plupart des magistrats ne remettent pas en cause les attributions dont ils ont la charge. En revanche, beaucoup déplorent des conditions de travail dégradées qui ne leur permettent plus d'assurer convenablement toutes leurs missions.

Les contentieux spécialisés et techniques tels que les affaires commerciales ou le parquet civil sont parfois délaissés.

Dans plusieurs parquets visités, la part de l'activité qui devrait être consacrée à ces contentieux est sous-évaluée. Ainsi, le contentieux civil sera estimé à 20 % du poste par le procureur alors que le parquetier qui en a la charge l'évalue à 50 % de son temps de travail. De même, un procureur fera le choix de traiter *a minima* les problématiques d'urbanisme alors qu'elles représentent un enjeu local fort.

¹⁶⁷ Cette doctrine d'emploi du TTR est développée par le mémento de la DACG 1995-96.

¹⁶⁸ L'hétérogénéité des pratiques et des organisations se retrouve au niveau des dénominations des services de TTR ou de permanence.

La mission a pu observer que cette situation a deux conséquences principales : d'une part, la difficulté à traiter le contentieux qui génère parfois des retards importants voire des abandons de champ de compétence, d'autre part, un sentiment de dévalorisation des magistrats du parquet en charge de ces contentieux.

À cet égard, ceux-ci déplorent que les compétences qu'ils ont acquises dans un précédent poste ne sont pas toujours valorisées. En effet, les affectations dans les services spécialisées se font prioritairement en interne et le dernier magistrat arrivé se retrouve fréquemment dans un service de permanence. **Cf. recommandation n° 27.**

Par ailleurs, les tâches complexes de rédaction ou d'analyse juridique sont parfois déléguées à des tiers (assistants de justice, magistrats réservistes, stagiaires) tandis que le magistrat du parquet assure les actes pour lesquels sa présence est obligatoire (audiences, décisions téléphoniques, notifications des poursuites). Si le prétraitement des procédures de masse se prête aisément à ces délégations, la rédaction des réquisitoires définitifs par les assistants de justice peut conduire à un paradoxe : l'analyse des dossiers d'information complexes, sensibles et stratégiques est confiée à un assistant tandis que le magistrat traite au téléphone des contentieux répétitifs, simples, souvent sans grand enjeu en termes d'action publique.

Ainsi certains magistrats du parquet ont confié à la mission qu'ils enviaient quelquefois le travail de leurs collaborateurs. D'une manière générale, ils déplorent le manque de temps de cabinet pour traiter les procédures complexes.

Enfin, les magistrats ne sont plus en capacité de contrôler l'activité des services de police ou de gendarmerie. Des stocks massifs de procédures anciennes voire prescrites se constituent dans ces services sans que le parquet ne puisse en soupçonner l'existence, faute d'outil de suivi. Lorsqu'il en est finalement informé, le magistrat ne peut plus que procéder au traitement dégradé du stock, essentiellement par le biais des classements sans suite.

Cette situation pose la question de la mise en œuvre effective des instructions de politique pénale déclinées par le procureur de la République.

B. Une présence de la justice dans les politiques partenariales de prévention et de sécurité difficile à assumer

Les politiques nationales et locales de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes¹⁶⁹ ont connu des orientations et évolutions successives par l'ajout notamment de la sécurité, de la lutte contre la radicalisation, du suivi et de l'accompagnement renforcé des victimes d'infractions pénales et d'attentats terroristes.

Elles impliquent l'installation de coopérations entre tous les partenaires concernés, au premier rang desquels la justice, pour dégager des priorités d'actions. Les procureurs de la République ou leurs représentants en sont les chefs de file.

La justice n'est pas à « armes égales » pour tenir sa place et le faire dans l'équilibre des pouvoirs. Il existe donc une déconnection entre l'exigence posée par la loi de la représentation du ministère public et la capacité de l'institution à la tenir.

¹⁶⁹ La politique de prévention de la délinquance a été initiée dès 1985 : création du conseil national de prévention de la délinquance, d'une politique de contractualisation des actions de l'Etat avec les actions des collectivités territoriales et, élaborés via les conseils locaux et départementaux.

En outre, ces dispositifs qui se sont multipliés peuvent être redondants et induire une certaine confusion. La multiplication des instances, parfois d'une productivité inégale, est particulièrement compliquée à assurer pour les petits parquets. Nonobstant leur volonté de s'investir pleinement dans les politiques partenariales et dans la nécessaire co-production de sécurité locale, la surcharge de travail oblige les procureurs à prioriser certaines instances auxquels ils participent sans disposer des outils et du temps de préparation nécessaires.

Cette situation partagée par de nombreux parquets entraîne un certain découragement et le sentiment se développe que les orientations stratégiques sont prises en dehors d'eux : *« Le sentiment est que la justice est faible (dans l'urgence, dans la carence) et plus elle est faible, plus elle n'a que le pouvoir de dire non. Un procureur doit pouvoir être présent et il ne le peut plus »*.

L'impression dominante est donc « d'être en retard » sur l'administration préfectorale plaçant « l'institution justice » en situation de faiblesse institutionnelle.

Les procureurs sont donc placés devant un obstacle insurmontable, excepté dans les grosses juridictions : quelle que soit leur volonté, pour tenir la place qui leur est assignée par la loi, faute de collaborateurs dédiés¹⁷⁰, faute de moyens financiers, faute d'appui suffisant par les cours d'appel et la chancellerie, ils ne sont pas en mesure de reprendre l'initiative. De ce fait, l'initiative reste du côté préfectoral.

Chez les jeunes magistrats, cette situation génère une forte désillusion. En effet, nombre d'entre eux espèrent pouvoir s'impliquer dans les politiques partenariales : *« Il y a plein de choses dont je me prive, parce que je n'ai pas le temps, comme le partenariat, les conférences locales avec les partenaires - avec lesquels je suis pourtant en contact au quotidien. Je finis par l'analyser comme une perte de temps, alors que ce n'est pas le cas »*.

Beaucoup de jeunes magistrats ont désormais une expérience professionnelle antérieure, parfois dans la conduite de projet en entreprise ou dans d'autres administrations de la fonction publique. Or certains procureurs n'ont pas le souci de déléguer et d'organiser leur représentation dans ces instances. Les informations ne redescendent pas toujours vers la base.

Lorsqu'ils peuvent s'investir dans les partenariats locaux, les magistrats du parquet disent y trouver de la satisfaction, de l'ouverture, et du renfort, pour conduire leur action mais aussi de la reconnaissance. La place de la justice dans la ville, la garantie de la défense des droits individuels, la défense des libertés publiques, le rapprochement avec le justiciable, l'éducation aux droits, sont au cœur de leur choix professionnel.

Le réinvestissement de ces champs par l'ensemble des magistrats, source d'attrait pour les fonctions du parquet, ne pourra intervenir qu'avec un renforcement significatif des effectifs. **Cf. recommandation n° 1.**

¹⁷⁰ Les parquets de Paris, Marseille ou Lille ont pu mettre en place des cellules justice ville de façon pérenne ou momentanée.

3.1.2 Les répercussions au plan individuel

La mission a pu prendre la mesure des répercussions majeures que la crise du ministère public fait peser individuellement sur les magistrats du parquet et de la réalité du malaise professionnel qui peut se transformer en risques psycho-sociaux¹⁷¹.

Ces derniers sont pointés depuis longtemps par les organisations syndicales¹⁷².

3.1.2.1 Une surcharge de travail difficile à tenir professionnellement et personnellement

Verbatim

« Avant de prendre ces fonctions, je n’imaginai pas que l’activité était si soutenue et qu’elle deviendrait intenable ».

« On n’arrive pas à résorber, quel que soit l’effort, c’est décourageant ».

« Je suis arrivé à être un jour une ou deux fois en trois ans. On a l’impression d’abattage, c’est très frustrant ».

« Je travaille le week-end et le soir, mais je n’ai pas de charge de famille. Je travaille durant les vacances pour être à jour ».

« Nous sommes tellement surchargés que nous ne pouvons pas nous entraider. J’aime pourtant beaucoup ce que je fais ».

« Il m’est arrivé de prendre une semaine de congés pour régler trois dossiers. Je l’ai signalé à ma hiérarchie ».

La surcharge de travail est une surprise lors de la prise de fonctions, car elle n’est pas « imaginée », du moins s’exerçant de façon si paroxystique. Et de difficilement tenable, elle semblerait devenir dans de nombreuses juridictions, intenable. Il n’est pas rare de prendre un cabinet surchargé, en déshérence depuis plusieurs mois, puis de partir en congé de maternité « à jour », de pas être remplacée et de retrouver à son retour des piles de procédures, de devoir passer 70 % de son temps à la permanence et 30 % à son cabinet, de savoir qu’on devrait être plusieurs pour la charge de travail et que l’on est seul.

Et quels que soient les efforts, les organisations inventées, les solidarités entre collègues, l’impression est que la masse des affaires qui arrive est telle que l’on ne peut en venir à bout.

L’amplitude horaire accomplie est très large (10 h / 12 h) et dans certains cas hors normes : audiences qui finissent après minuit, travail le week-end et durant les congés, voire renoncement aux vacances.

L’organisation de travail du magistrat du parquet dépend du rythme des autres collègues. Le magistrat est soumis à un agenda sur lequel il n’a que peu de prise.

Le planning de chacun est très chargé et changeant, notamment en fonction des absences imprévues et des vacances de poste. Le manque d’anticipation et les évolutions permanentes du planning sont un sujet récurrent de critiques et de tensions.

¹⁷¹ Les risques psycho-sociaux sont définis par le ministère du travail comme un risque pour la santé physique et mentale des travailleurs ; leurs causes sont à rechercher dans les conditions d’emploi, les facteurs liés à l’organisation de travail et aux relations de travail.

¹⁷² Voir notamment le livre blanc de l’USM, « *Souffrance au travail des magistrats, état des lieux, état d’alerte* », février 2015.

Cette surcharge de travail et le mode de travail dégradé exposent les magistrats à plusieurs risques systémiques qui peuvent se coaliser.

Dans ce contexte, les procureurs, qui sont eux-mêmes soumis à une très forte pression sont souvent contraints d'exercer un « *management de crise* »¹⁷³, loin de l'idée qu'ils se font de leur mission de chef d'équipe. Cette situation peut être elle-même source de conduites managériales inadaptées générant un autre type de souffrance au travail. **Cf. recommandation n° 24.**

3.1.2.2 *Un isolement professionnel et un effondrement de la solidarité et du collectif de travail*

Verbatim

« Les fonctions à l'exécution des peines sont isolantes. Lorsque je finis les CAP, les collègues du parquet sont déjà partis déjeuner. J'ai perdu le lien collectif avec les autres fonctions de par mes fonctions. L'exécution des peines est une matière méconnue par les collègues. Ils l'envisagent avec appréhension. La collectivité du parquet en est détruite »

« Avant nous déjeunions ensemble, et avec les collègues du siège. Maintenant je déjeune dans mon bureau ».

Alors que l'un des principaux facteurs de l'attractivité du parquet est le travail en équipe, certains magistrats indiquent se trouver placés, à cause de leur charge excessive de travail ou de leur rythme d'activité, dans un grand isolement professionnel.

La détresse du substitut qui prend son poste, rapidement submergé par un stock important de procédures, est identifiée, sans que ses collègues ne puissent l'aider. La propre surcharge de chacun empêche souvent la solidarité. Cette situation peut conduire à un fort sentiment de culpabilité. Ainsi, l'indivisibilité du parquet est mise à mal, la collectivité est réduite. Les réunions de travail internes s'amenuisent, l'organisation globale et la rationalisation du travail s'en ressentent.

La mission a constaté, dans les juridictions visitées, combien la surcharge de travail et la détérioration des conditions d'exercice des fonctions sont vécues difficilement par les magistrats rencontrés, y compris dans celles qui ne subissent pas ou peu de vacance de postes.

Ceux qui étaient en grande difficulté ont tous vécu leur situation dans la solitude et disent avoir hésité à se manifester par crainte de s'exposer à des jugements de vulnérabilité, voire « d'incompétence » qui auraient pu conduire à de mauvaises appréciations professionnelles. Ceux qui en ont été témoins ont fait part de leurs difficultés à intervenir, pour les mêmes raisons et parce qu'ils ne savaient pas quels leviers actionner.

¹⁷³ La notion de « management de crise » est évoquée par la CNPR.

3.1.2.3 Une perte de la qualité de la réponse pénale qui entraîne une souffrance éthique et la crainte de voir sa responsabilité engagée

Verbatim

- « J'ai accepté de travailler en mode dégradé et c'est ce qui est le plus triste, ce renoncement ».
- « J'ai mis deux ans à interroger cette dimension de surcharge, je me suis organisée pour faire les choses plus vite, moins approfondies, même si je fais moins bien, je fais sortir les dossiers ».
- « Je priorise l'urgence de l'urgence, on vit un peu avec la pression de se dire qu'il peut se passer quelque chose de dramatique ».
- « Je prépare matériellement mes audiences, mais pas intellectuellement, mais je ne suis pas responsable de la rupture de contrat ».
- « On apprend à travailler plus vite et moins bien ».
- « On a peu de temps à consacrer aux décisions, on a l'impression d'être un fusible ».
- « J'ai le sentiment que l'on ne nous donne pas les moyens et c'est à chacun de se débrouiller avec sa conscience professionnelle, cela m'épuise ».

La plupart des magistrats rencontrés disent ressentir l'absence de temps pour l'approfondissement des dossiers et la motivation de leurs décisions comme une frustration professionnelle et un affaissement éthique.

Ils s'estiment soumis par leur hiérarchie à l'injonction contradictoire : rendre un travail de qualité mais dans un délai bref. La dissociation devient évidente entre le rythme imposé par l'institution et la qualité de la réponse pénale.

Ils ont parfaitement conscience que les conditions dégradées dans lesquelles ils travaillent les exposent au risque de prendre une mauvaise décision. Ils craignent également de voir leur responsabilité personnelle engagée et de ne pas être soutenus par leur hiérarchie.

Or, la notion de responsabilité professionnelle, déjà très fortement enracinée chez les magistrats, devient une préoccupation constante.

Ils sont donc confrontés à des dilemmes moraux. La qualité du travail leur est devenue impossible à satisfaire, alors qu'ils ont été formés et habitués à en être les garants. Certains magistrats ont le sentiment de ne plus exercer leurs fonctions selon les valeurs qu'ils portent et que les justiciables attendent d'eux. C'est une souffrance personnelle et professionnelle.

La perte de qualité des prises de décisions des magistrats est d'autant plus mal vécue qu'il existe une augmentation des attentes vis-à-vis des parquets, en interne et comme l'extérieur : « rien n'est pardonné au parquet ». Ainsi, les magistrats ont le sentiment que le parquet cristallise tout le mal être de la chaîne pénale dont ils portent la charge mentale.

3.1.2.4 Le stress lié à la charge émotionnelle

Verbatim

« Il n'y pas de psy... on pense alors que c'est un aveu de faiblesse. Lorsque vous êtes face à un cadavre, que vous allez sur des autopsies... A la maison vous n'allez pas leur raconter des horreurs. Au parquet on voit pas le beau. On prend cela en pleine figure ».

« Avec les parquetiers les sujets de souffrance sont tabous. La solidarité entre collègues est assez inexistante, tout est en place pour qu'un élément fragile subisse un stress ».

« L'entourage n'est pas prêt à en parler de ces affaires, avec les collègues, ce n'est pas possible non plus d'en parler. J'ai le sentiment que si je devais en parler vraiment, je me tournerai vers une aide extérieure. Le numéro vert du ministère de la justice ne me semble pas adapté ».

La lettre de mission émet l'hypothèse que la lourdeur émotionnelle et psychologique à laquelle sont confrontés les magistrats du parquet amenés à assister à des autopsies ou à se déplacer sur des scènes de crimes ou d'accidents graves peut avoir une influence sur la perte d'attractivité des fonctions.

De l'enquête Sphinx, il ressort que la charge émotionnelle est la dernière raison proposée qui conduit les magistrats du parquet à quitter ces fonctions pour rejoindre le siège¹⁷⁴.

Cette question a donc été systématiquement évoquée au cours des entretiens qualitatifs réalisés lors des huit déplacements en juridiction de la mission.

Le premier commentaire formulé à l'énoncé de la question a été d'indiquer que d'autres fonctions judiciaires impliquent une charge psychologique analogue, voire plus importante, en particulier les fonctions de juge des enfants, de juge aux affaires familiales ou de juge d'instruction.

Pour la majorité des magistrats entendus, la charge psychologique et émotionnelle est d'abord banalisée : *« elle fait partie du métier, nous y sommes préparés, c'est inhérent aux fonctions. Ces choses horribles que l'on peut voir vont de soi et l'on n'a pas à s'en plaindre ou à le partager. On ne va pas en faire une histoire ! »*. L'esprit de solidarité qui règne au sein du parquet amortirait les chocs des scènes de crimes et des affaires douloureuses.

Donc cette question était, semble-t-il, sans incidence sur l'attractivité.

Il nous a été proposé de décentrer la question : les difficultés proviendraient non pas tant de la lourdeur des situations mais du fait que les répercussions potentielles que ces situations peuvent avoir sur les magistrats et les fonctionnaires, seraient ignorées des chefs de juridictions.

Ce décentrage permet, en creux, d'admettre, alors qu'elles sont d'abord minorées, les répercussions que certaines situations ont eues sur chacun.

¹⁷⁴ Cf. annexe 3 : enquête Sphinx magistrats p. 21.

Les situations traumatiques auxquelles les magistrats ont été confrontés surgissent alors dans les témoignages recueillis : meurtres d'enfants alors que la magistrate est enceinte ou nouveau parent, séries de meurtres terribles et concentrés sur un week-end, découverte d'une jeune fille violée et tuée, grand nombre de victimes et leurs familles éplorées qui génèrent des cauchemars récurrents, situations que l'on voudrait ne jamais revoir, collègues cassés par le traumatisme de ce qu'ils ont vécu et non ou mal pris en charge. Apparaissent alors la violence des faits et leur incidence traumatique, vécus souvent dans la solitude et rapportés comme dans la confiance et dans une souffrance contenue.

Le constat est fait qu'il est aujourd'hui difficile de verbaliser collectivement ces situations violentes, avant qu'elles ne deviennent post-traumatiques, ou alors de façon exceptionnelle, comme à l'occasion de la mise en place d'un dispositif national d'aide psychologique post-attentats.

L'attente exprimée lors des auditions serait de disposer de lieux d'expression, individuelle et collective. **Cf. recommandations n° 22 et 23.**

3.2 Un statut du ministère public inachevé

3.2.1 Une réforme indispensable

L'évolution du statut du ministère public était la première proposition, « *sans conteste la plus impérieuse* », que la Commission de modernisation de l'action publique entendait formuler en 2013. Cette réforme passait, selon le rapport, par une modification des règles de nomination et de discipline applicables aux magistrats du parquet, pour répondre « *au malaise profond éprouvé par les membres du ministère public qui (...) souffrent de se voir dénier, y compris par d'autres magistrats, la qualité de membres à part entière de l'autorité judiciaire* ».

Les entretiens individuels menés par la mission ont confirmé la profonde crise d'identité du ministère public, vécue individuellement par les magistrats. À titre d'exemple, certains collègues sont régulièrement victimes d'attaques directes de la part d'avocats pratiquant des défenses de rupture et les accusant d'être les « *suppôts de l'exécutif* », sans se sentir toujours soutenus par les juges du siège.

Certains interlocuteurs présentent la scission du corps comme une solution pour répondre à la crise du ministère public.

Le soupçon de dépendance au pouvoir exécutif a été nourri par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui a jugé par arrêt du 23 novembre 2010, dans l'affaire Moulin contre France, que « *du fait de leur statut (...), les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif*¹⁷⁵ ».

En 2013, le projet de loi constitutionnelle prévoyant un avis conforme du CSM pour la nomination des magistrats du parquet et l'alignement de la procédure disciplinaire sur celle des magistrats du siège n'a pas abouti, en raison de l'opposition du Sénat.

¹⁷⁵ CEDH, req. 37104/06, point 57.

En revanche, l'impossibilité pour le ministre de la justice d'adresser aux magistrats du ministère public des instructions dans des affaires individuelles a été inscrite dans l'article 30 du code de procédure pénale (CPP) par la loi du 25 juillet 2013¹⁷⁶.

Cette réforme fait suite à la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 définissant, d'une part, de nouvelles modalités de relations entre la chancellerie, les procureurs généraux et les procureurs de la République et, d'autre part, les principes directeurs guidant la nouvelle politique pénale.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature¹⁷⁷, le Conseil constitutionnel a jugé le 8 décembre 2017 que les dispositions de cet article assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution¹⁷⁸. Il a considéré que les dispositions de l'article 5 ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs ni le droit à un procès équitable et les droits de la défense.

L'union syndicale des magistrats, rejointe par le syndicat de la magistrature et FO magistrats, reprochait à ces dispositions de méconnaître le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire qui découle de l'article 64 de la Constitution, au motif qu'elles placent les magistrats du parquet sous la subordination hiérarchique du garde des sceaux, alors que ces magistrats appartiennent à l'autorité judiciaire et devraient bénéficier, à ce titre, autant que les magistrats du siège, de la garantie constitutionnelle de cette indépendance. Pour le même motif, l'USM reprochait également à l'article 5 de méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, dans des conditions affectant le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Pour le Conseil constitutionnel, l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, est consacrée par la Constitution en ses articles 64 et 65 ; cette indépendance doit être conciliée avec les prérogatives du gouvernement, qui détermine et conduit la politique de la nation, et n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège.

Comme le souligne la CNPR dans le *Livre noir du ministère public*, il existe un consensus sur la nécessité de réformer le statut du ministère public. La Conférence se prononce en faveur de l'alignement des modalités de nomination de l'ensemble des magistrats du parquet sur celle des magistrats du siège, avec pouvoir de proposition de la formation parquet du CSM pour les magistrats du parquet général de la Cour de cassation, les procureurs généraux et les procureurs de la République.

¹⁷⁶ Loi n° 2013-669 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. Dans sa rédaction antérieure, l'article 30 du CPP prévoyait que le ministre de la justice « peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes ».

¹⁷⁷ L'article 5 de l'ordonnance statutaire prévoit que « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre ».

¹⁷⁸ Décision n° 2017-680 QPC relative à l'indépendance du parquet.

L'article 12 du projet de loi constitutionnelle « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace »¹⁷⁹ prévoit une évolution de la procédure de nomination, sans aller jusqu'à confier au CSM un pouvoir de proposition. A l'instar des magistrats du siège, les magistrats du parquet seront nommés sur avis conforme de la formation compétente du CSM, et non plus sur avis simple. Cette réforme vise à inscrire dans l'article 65 de la Constitution la pratique en vigueur depuis 2012, consistant pour les ministres de la justice successifs à ne plus passer outre un avis défavorable.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit un alignement de la procédure disciplinaire des magistrats du parquet sur celle des magistrats du siège, dans le sens où la formation du CSM compétente en matière disciplinaire rendrait ses propres décisions, et non plus un simple avis au ministre de la justice.

Pour la mission, la réforme du statut est rendue indispensable par l'accroissement des pouvoirs du parquet, qui lui confie un rôle de « quasi-juge » ou de « juge avant le juge », pour reprendre les mots de Jean-Paul JEAN¹⁸⁰, dans le cadre des alternatives aux poursuites ou des procédures simplifiées¹⁸¹.

Elle est de nature à garantir et renforcer l'unité du corps de la magistrature.
Cf. recommandation n° 25.

3.2.2 Une pratique du lien hiérarchique interrogée

Si le lien hiérarchique inhérent au ministère public n'est pas remis en cause, l'exercice de ce lien fait l'objet de critiques de la part de magistrats qui ont le sentiment d'être parfois démis de leur autonomie ou de leur pouvoir de décision.

« Dépendant », « soumis », « hiérarchisé » sont ainsi les qualificatifs attribués le plus fréquemment au magistrat du parquet par les juges du siège ayant déjà exercé ou non des fonctions au parquet¹⁸².

Les magistrats du siège estiment notamment que la redéfinition du lien hiérarchique dans l'exercice professionnel est un levier important pour rendre le métier de parquetier plus attractif, au même rang que le développement de l'assistance du magistrat du parquet, démontrant ainsi la charge négative portée sur cet aspect du métier¹⁸³. Les magistrats du siège qui n'ont jamais exercé au parquet, n'envisagent pas d'y exercer à 75 % en raison majoritairement des conditions de travail, mais aussi de manière équivalente, à cause de l'existence du lien hiérarchique¹⁸⁴.

La question de la pratique du lien hiérarchique a été soulevée par des auditeurs de justice et des magistrats au cours des entretiens individuels conduits par la mission. Elle est relayée par l'association des jeunes magistrats¹⁸⁵ et le syndicat de la magistrature¹⁸⁶, qui dénoncent le poids excessif d'une hiérarchie « déresponsabilisante » ou « infantilisante ».

¹⁷⁹ Projet de loi présenté le 9 mai 2018 en conseil des ministres.

¹⁸⁰ Voir l'article de Jean-Paul JEAN « *Le ministère public français au regard des justices pénales d'Europe* », dans le dossier « *Faut-il réformer le statut du ministère public ?* », AJ Pénal, mars 2011.

¹⁸¹ Cf. paragraphe 2.2.1.

¹⁸² Cf. annexe 3, p.36.

¹⁸³ Cf. annexe 3 p. 42. Voir infra paragraphe 3.2.2.

¹⁸⁴ Cf. annexe 3, p. 19 et 20.

¹⁸⁵ Cf. annexe 20.

¹⁸⁶ Cf. annexe 17. Le syndicat de la magistrature préconise à cet égard un mécanisme formalisé d'attribution des services et des dossiers entre les magistrats du parquet sur le modèle de l'ordonnance de roulement.

Si la plupart des auditeurs de justice ont une perception rassurante de la hiérarchie¹⁸⁷, les ayant poussés à choisir le parquet en premier poste, d'autres à l'inverse la remettent en cause, en ce qu'elle dépend trop de la personnalité de celui qui l'exerce. Ils réclament davantage de doctrine dans les relations entre le substitut et le procureur, et suggèrent d'élaborer des protocoles ou de définir des règles plus claires. Ils ont souvent été les témoins de situations qui les ont mis mal à l'aise, notamment lorsque les décisions de substituts sont réformées par le procureur, parfois même sans l'en aviser ou sans en discuter avec lui au préalable.

L'exercice du lien hiérarchique renvoie à l'indivisibilité du parquet. En raison de ce principe, la jurisprudence considère que le substitut puise dans sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoir, le droit d'accomplir tous les actes rentrant dans l'exercice de l'action publique¹⁸⁸.

Pour autant, des pratiques consistant, pour la hiérarchie du parquet, à réformer des décisions prises par des substituts à la suite soit d'une contestation émanant d'un service d'enquête, soit d'une médiatisation de l'affaire, sont couramment évoquées par les jeunes magistrats. Seuls ceux qui ont une expérience plus aguerrie des fonctions au parquet ont indiqué pouvoir « résister » à ce type de pratique.

La signature des réquisitoires définitifs en matière criminelle par le procureur de la République en personne, voire parfois des réquisitoires introductifs, illustre également l'accroissement du contrôle hiérarchique dans les parquets. Certains jeunes substituts n'ont pas paru s'étonner de cette situation qu'ils ont toujours connue.

Pour la plupart des magistrats entendus, le choix d'un poste au parquet est nécessairement fonction de la personnalité du procureur, alors que celle du président a moins d'incidence sur le choix d'un poste au siège.

Au-delà de la dimension managériale, il existerait une évolution dans la façon d'exercer la notion d'encadrement dans les parquets, tendant à déresponsabiliser ou amoindrir l'intérêt des fonctions. Le devoir d'information dans les affaires graves ou sensibles, qui découle du principe de loyauté, se serait ainsi transformé pour certains magistrats en une demande d'autorisation préalable.

Ces critiques ne sont cependant pas partagées par l'ensemble des interlocuteurs.

De l'enquête Sphinx réalisée par la mission, il ressort que la redéfinition du lien hiérarchique dans l'exercice juridictionnel n'apparaît pas comme un levier prioritaire pour améliorer l'attractivité des fonctions du parquet.

Par ailleurs, la CNPG souligne que, dans le contexte médiatique de l'information en continu et des exigences de l'opinion publique, les procureurs portent une responsabilité personnelle dans les décisions qui engagent leurs parquets, ce qui les conduit à assumer seuls et individuellement les orientations prises dans les affaires sensibles.

De l'avis de la mission, une réflexion doit être engagée pour redéfinir l'office du magistrat du parquet. L'élaboration de normes sur le pouvoir propre du magistrat dans l'exercice de l'action publique et la modélisation de la relation hiérarchique au sein du ministère public sont de nature à revaloriser l'intérêt des fonctions, au-delà de la réforme statutaire qui ne résoudra pas, à elle seule, la crise d'identité. **Cf. recommandation n° 26.**

¹⁸⁷ Cf. paragraphe 1.1.2.3.

¹⁸⁸ Cass. crim. 03/07/1990, pourvoi n° 90-82418, bulletin criminel 1990 n° 275, page 697.

3.3 Une symbolique affaiblie de l'autorité du ministère public

3.3.1 Une représentation symbolique dégradée

3.3.1.1 La perte des logements de fonction

La fin des concessions de logement pour utilité de service¹⁸⁹ des chefs de cour et de certains chefs de juridiction a été actée par le décret du 9 mai 2012¹⁹⁰. Seuls les magistrats nommés dans une juridiction située dans une collectivité d'outre-mer¹⁹¹ peuvent encore bénéficier d'un logement de fonction.

En lieu et place de l'ancien dispositif, il a été créé, pour les seuls magistrats exerçant des fonctions en Corse ou dans un DOM, le régime de convention d'occupation à titre précaire¹⁹².

Le ministère de la justice avait envisagé alors de compenser la perte des logements de fonction en majorant l'indemnité pour frais de représentation. Ce projet a été abandonné pour des raisons budgétaires.

La réforme de 2012 a été vécue comme injustifiée et vexatoire, dans la mesure où elle porte atteinte à la reconnaissance de la place des autorités judiciaires locales, d'autant que d'autres responsables d'administration de niveau équivalent ont conservé des avantages de cette nature.

Pour la DSJ, la revalorisation du taux de prime forfaitaire des présidents et procureurs de la République, attribuée à raison de leurs fonctions, a compensé la perte du dispositif, dans une logique de fusion des différentes primes. Par arrêté du 13 février 2017, le taux de prime forfaitaire des chefs de juridiction a ainsi été revalorisé, selon les juridictions, de 39 % à 42 %, 45 %, 48 %, 50 % du traitement indiciaire brut.

Pour autant, les procureurs, qui sont astreints à une obligation de résidence au même titre que l'ensemble des magistrats, sont mobilisables comme les préfets et sous-préfets et susceptibles de se déplacer à tout moment sur les scènes de crime, les accidents, attentats ou catastrophes et de mettre en place des cellules de crise.

L'allocation d'une indemnité de résidence, au titre de l'utilité de service, serait de nature à renforcer l'attractivité des fonctions de procureur de la République, en particulier dans les plus petites juridictions. **Cf. recommandation n° 15.**

Cette mesure pourra s'inscrire dans le cadre d'une politique plus globale d'accompagnement à la mobilité, prévoyant par exemple le développement d'un système de conventionnement avec des organismes de bailleurs privés ou le réseau des préfetures, tel que préconisé dans le rapport du groupe de travail de la DSJ rendu en décembre 2016, relatif aux juridictions en situation de fragilité¹⁹³.

¹⁸⁹ La concession de logement par nécessité de service n'a jamais concerné les chefs de cour ou de juridiction.

¹⁹⁰ Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, dont l'entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} septembre 2015.

¹⁹¹ Le décret n° 67-1039 du 29 novembre 1967 octroie aux magistrats exerçant leurs fonctions au sein d'une collectivité d'outre - mer (ancien TOM) un logement de fonction, dès lors que sa résidence habituelle est située en dehors de la collectivité dans laquelle ils exercent leurs fonctions.

¹⁹² Article R. 2124-64 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁹³ Ce dispositif relève des départements des ressources humaines et de l'action sociale des délégations interrégionales du Secrétariat général.

3.3.1.2 *L'insuffisance de véhicules de service dédiés à la permanence*

L'ensemble des TGI disposent au minimum de deux véhicules de service dont les chefs de juridiction décident de l'affectation. Le parc automobile des services judiciaires représente 688 véhicules, sans qu'une répartition par juridiction n'ait pu être donnée à la mission.

Les interlocuteurs de la mission ont indiqué que les services de permanence ne disposent pas toujours de véhicule dédié et peuvent être en difficulté en cas de déplacement en urgence, en particulier la nuit. Parfois, ces véhicules ne disposent pas d'avertisseur lumineux. Les magistrats du parquet sont souvent conduits à utiliser leur véhicule personnel pour les déplacements sur les lieux des affaires les plus importantes, voire à se faire véhiculer par les forces de l'ordre. Ils sont les seuls, parmi les intervenants requis (police, gendarmerie, préfecture) à devoir procéder ainsi.

Seuls les procureurs de la République des plus importants TGI disposent d'un véhicule de fonction¹⁹⁴. Les autres doivent utiliser un des véhicules de service de la juridiction, dans leurs déplacements et leurs fonctions de représentation.

Outre les difficultés de déplacement engendrées au quotidien, la symbolique judiciaire est atteinte par la faiblesse des moyens accordés en comparaison avec ceux des autres administrations publiques.

Il est indispensable de prévoir une dotation de chaque parquet en véhicule de service dédié à la permanence. **Cf. recommandation n° 21.**

3.3.1.3 *Le manque de moyens en équipements téléphoniques et informatiques*

Selon le *Livre noir du ministère public*, les juridictions souffrent en particulier de déficits mobiliers et immobiliers, au premier rang desquelles les juridictions moyennes et petites, en dépit des quelques avancées réalisées en matière informatique (équipements en ordinateurs ultra portables, double écrans) qui prennent mieux en compte les impératifs de mobilité des magistrats ou la nécessité de travailler sur plusieurs applications informatiques.

La mission lors de ses déplacements a eu l'occasion d'observer la répercussion concrète de ces avancées - qui sont appréciées - mais aussi des déficits qui demeurent. Les plus handicapants concernent les moyens obsolètes en téléphonie : ainsi, les téléphones de type *Hermès* attribués aux procureurs et aux permanences étaient déjà dépassés au moment de leur déploiement : extinction intempestive, accès nomade fréquemment en panne, batteries insuffisantes et accès aux applications pratiquement impossibles. Cette situation est parfaitement connue de la DSJ qui maintient néanmoins le plan de déploiement prévu. Les magistrats ne comprennent donc pas la piètre qualité des téléphones qui leur sont fournis, et le vivent mal, d'autant qu'ils disposent à titre personnel d'équipements plus modernes et sont tentés chaque fois que nécessaire d'en faire usage pour pallier l'insuffisance de leurs équipements professionnels.

¹⁹⁴ La circulaire du 20 Avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'Etat, des établissements publics de l'Etat et autres organismes fixe la grille d'attribution des véhicules au titre des fonctions, dont celles de procureur de la République.

Il en va de même pour les logiciels métiers et les applications informatiques demandés de longue date, testés actuellement par la DSJ (permanence pénale, audience des poursuites et des alternatives ou encore bureau d'exécution des peines) qui sont très en deçà des besoins et conduisent les parquets à inventer des outils de substitution plus ou moins aboutis pour échapper au traitement papier.

Au quotidien, il existe un décalage entre le discours au plan national sur la numérisation et ses avantages, la nécessaire modernisation, et la rusticité des dotations matérielles. **Cf. recommandation n° 20.**

3.3.2 *Un ministère public fragilisé dans ses relations avec l'autorité préfectorale*

Tous les procureurs entendus ont fait état de la situation de faiblesse de moyens dans laquelle le ministère public est placé pour participer à la production des politiques partenariales locales. Il ne dispose pas de personnels dédiés, excepté dans les juridictions de grande taille, et la surcharge de travail lui ôte la latitude de mobiliser des magistrats pour concevoir et suivre des projets. Enfin, l'absence de moyens pour financer des initiatives locales est une entrave au développement de projets et place souvent les magistrats du parquet en position de quémailleurs face aux autres administrations (préfecture) – et notamment dans le cadre des financements du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. De ce fait, l'initiative reste du côté préfectoral.

Cette faiblesse de l'institution judiciaire s'est accentuée, ces dernières années.

Tout d'abord, elle est expliquée, en partie, par l'impact de la réforme territoriale sur le positionnement des préfets de département : de nombreuses compétences départementales (environnement, urbanisme) sont assumées désormais au niveau régional. En conséquence, les préfets de département se sont repositionnés, au principal, sur l'enjeu de la sécurité, notamment la police des étrangers et la lutte contre la radicalisation. Au demeurant, ces sujets concernent particulièrement la conduite de l'action publique.

Elle s'explique également par le renforcement du dispositif sécuritaire mis en place à la suite des attentats terroristes et par l'élaboration d'une stratégie nationale¹⁹⁵, dont les préfets sont les coordonnateurs locaux. Côté justice, des magistrats référents terrorisme et des assistants radicalisation ont été mis en place¹⁹⁶.

Cependant, de fortes inquiétudes et attentes ont été exprimées devant la mission sur le difficile positionnement des procureurs de la République, voire la marginalisation du ministère public dans les dispositifs actuels. À titre d'illustration, les préfets tiennent des réunions hebdomadaires sur des questions relevant parfois de l'action publique, hors la présence du procureur.

¹⁹⁵ Outre les opérations militaires extérieures, elle combine plusieurs dimensions : plan vigipirate, état d'urgence prolongé, déploiement des forces de sécurité, augmentation des moyens de la police et de la justice et de l'armée, densification des dispositifs de prévention de la radicalisation.

¹⁹⁶ Circulaire du 13 octobre 2016 relative à la prévention de la radicalisation violente, coordination de la réponse judiciaire et rôle du magistrat référent terrorisme – NOR : JUSD1629597C. Concernant les assistants spécialisés : soutien aux référents terrorisme, dans le prolongement de l'annonce du 21 janvier 2015 faite par le premier ministre, d'un plan de lutte contre le terrorisme et la radicalisation (PLAT 1) prévoyant notamment la création de plusieurs centaines d'emplois au sein du ministère de la justice, 15 assistants spécialisés ont été recrutés et répartis comme suit : un dans chacune des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) métropolitaines : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris et Rennes ; un dans chacune des huit juridictions suivantes non JIRS : Bobigny, Grenoble, Montpellier, Nice, Orléans, Strasbourg, Toulouse et Versailles. Dans le cadre du plan PLAT 2, décidé à la suite des attentats de novembre 2015, 25 nouveaux assistants spécialisés (les portant au nombre de 40) devaient être recrutés. Ce renforcement amène à les déployer tant au niveau des parquets généraux que des parquets des ressorts les plus concernés par la problématique de la radicalisation violente, assurant ainsi une couverture régionale renforcée.

Les procureurs observent un désinvestissement progressif des préfets de département dans les états-majors de sécurité (EMS). Ils doivent, le plus souvent, les solliciter pour les réunir ; ils disent avoir des difficultés pour les présider en alternance dans les locaux du palais de justice, ainsi qu'il est prévu.

Tous ces éléments d'affaiblissement symbolique de l'autorité du ministère public exposés sont vécus comme témoignant de la pauvreté, de la pénurie de moyens, mais surtout de la faiblesse de la place accordée au ministère de la justice. Ces affaiblissements de l'autorité du ministère public s'ajoutent à la dégradation des conditions d'exercice des fonctions du ministère public. Ils contribuent, dans la perception de tous, au déficit général d'attractivité de la magistrature et à la marginalisation institutionnelle progressive de la justice qui est vécue comme une blessure. Ainsi qu'un magistrat l'a exprimé sobrement « *nous avons une noble mission et nous la défendons noblement, mais l'institution n'est pas défendue noblement* ».

Ces affaiblissements symboliques génèrent, tant au niveau individuel qu'au niveau du ministère public, un sentiment d'exaspération et de démoralisation et deux convictions aujourd'hui ancrées. La première est que les services centraux ne perçoivent pas les difficultés des juridictions et ne connaissent pas leur réalité de fonctionnement. La seconde, que les autorités politiques n'ont pas conscience de leurs difficultés ou, que si elles en ont conscience, elles ne font rien pour y mettre un terme.

4. UNE INDISPENSABLE AMÉLIORATION DE L'ATTRACTIVITÉ DU MINISTÈRE PUBLIC DANS UN OBJECTIF DE QUALITÉ DE LA JUSTICE PÉNALE

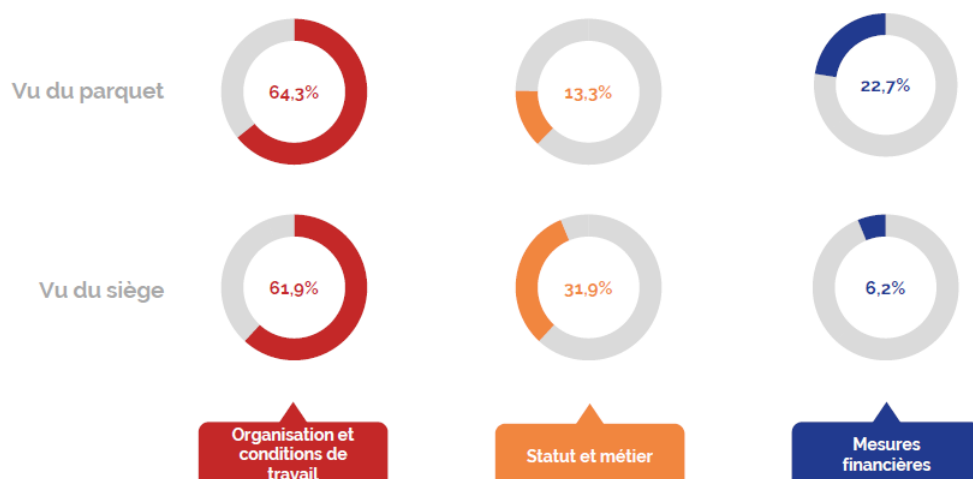
4.1 Les attentes des magistrats

L'enquête Sphinx a mis en évidence les principaux leviers attendus par les magistrats pour une meilleure attractivité des fonctions du parquet.

Pour près de 63 % des magistrats, le principal levier est relatif aux conditions et à l'organisation du travail. Il s'agit du premier type de levier pour améliorer l'attractivité des fonctions du ministère public, tant pour les magistrats du siège que du parquet.

Les mesures relatives au statut et métier arrivent en deuxième position pour 26,4 % du corps et les mesures financières en troisième position pour 10,7 %. Leur ordre de priorité varie cependant selon que le magistrat exerce au siège ou au parquet : les magistrats du parquet placent les mesures financières en deuxième position, alors que les magistrats du siège privilégient celles relatives au statut et au métier.

Le principal type de levier attendu



Sur le plan opérationnel, les mesures jugées les plus intéressantes sont¹⁹⁷ :

- le comblement des postes vacants et des absences ;
- l'augmentation significative des effectifs de magistrats ;
- l'amélioration des conditions matérielles ;
- l'instauration de récupérations après les permanences ;
- la revalorisation de l'indemnisation des astreintes.

Pour leur part, les procureurs de la République ont également mis l'accent sur l'intérêt pour l'attractivité des fonctions que représente le développement de l'assistance du ministère public.

¹⁹⁷ Cf. annexe 3 : enquête Sphinx magistrats p. 41.

L'analyse de la mission conduit à présenter les recommandations sous une forme articulée et dont le degré d'importance est priorisé. Les leviers opérationnels présentés sont interdépendants et doivent être actionnés simultanément.

4.2 Les préconisations de la mission

4.2.1 *Augmenter significativement les effectifs de magistrats pour répondre aux missions du ministère public*

Le sous-effectif chronique dont souffre le ministère public rend impérative et urgente la mise en place d'un ambitieux plan de rattrapage des moyens en effectifs de magistrats et ce indépendamment des moyens d'assistance qui devront être offerts aux parquets.

La nécessité de combler au plus vite la vacance de postes dans les parquets fait aujourd'hui consensus¹⁹⁸.

Mais le comblement de la vacance en cours sera insuffisant à garantir un fonctionnement satisfaisant des parquets à localisation d'emplois constante. Condition première de l'amélioration significative de l'attractivité des fonctions, l'adéquation des ressources aux besoins recouvre en réalité un enjeu supérieur.

L'amélioration de la qualité de la justice rendue aux citoyens, l'exercice efficient de la direction de la police judiciaire, la reconquête de certains champs de compétence abandonnés, le réinvestissement du travail partenarial commandent de doter les parquets des moyens humains à la hauteur de la place qui est la leur dans l'institution judiciaire.

Sans même faire application du ratio moyen de procureur pour 100 000 habitants établi par la CEPEJ¹⁹⁹, les 157 procureurs de la République ayant répondu au questionnaire de la mission estiment leurs besoins réels à 1 629 magistrats contre 1 454 actuellement localisés soit une augmentation de 12,03 %, correspondant à 175 magistrats.

Dans le contexte du maintien de l'ensemble des TGI sur le territoire national, les exigences multiples auxquelles sont confrontés les parquets imposent d'augmenter les effectifs de magistrats dans les plus petites unités, qui ne peuvent assurer un fonctionnement normal à moins de quatre magistrats. Cette situation concerne 29 parquets et représente un effectif supplémentaire de 33 magistrats²⁰⁰.

La mission considère que les outils à disposition de la DSJ doivent être améliorés pour lui offrir une meilleure connaissance de la charge de travail des magistrats du parquet mais aussi lui permettre une meilleure anticipation des évolutions socio-économiques et des effets des réformes législatives. De véritables études d'impact devront être mises en œuvre à l'occasion de chaque réforme législative.

¹⁹⁸ Cf. la proposition n° 2 du rapport BAS, la note de la DSJ du 2 mai 2018 : « La DSJ s'engage ainsi dès 2018 dans une stratégie volontariste de résorption de la vacance d'emplois en adaptant la localisation des emplois afin que celle-ci reste inférieure aux arrivées d'effectifs en juridiction ». Dans sa réponse adressée à la mission le 22 août 2018, la direction indique « Ainsi les projections, réalisées sur la base d'une localisation maintenue à 8 071 postes (CLE 2017-2018) laissent apparaître une vacance frictionnelle inférieure à 0,5 % dès 2020 ». Elle considère qu'il convient de jouer sur deux leviers : la poursuite d'un haut niveau de recrutement et la stabilisation de la localisation des emplois. Les autorisations budgétaires pour le quinquennal devraient, selon la DSJ « permettre de maintenir un solde positif d'arrivées supplémentaires en juridiction au-dessus de 120 pour les années 2019 et 2020 ».

¹⁹⁹ Selon les données 2014 du rapport 2016 du CEPEJ, le nombre de magistrats du parquet pour 100 000 habitants est de 2,8. La moyenne des états membres du conseil de l'Europe s'établit à 11,3. Pour se hisser à ce niveau, la France devrait se doter de 5 713 magistrats supplémentaires au parquet pour atteindre le chiffre de 7 595.

²⁰⁰ Actuellement sur les 29 juridictions de groupe 4, 25 parquets ont un effectif localisé à 3 magistrats et 4 parquets à 2 magistrats.

Le document élaboré par le sous-groupe de travail « magistrats du parquet » sur l'évaluation de la charge de travail apparaît particulièrement utile. Il doit être complété par un référentiel d'activité régulièrement mis à jour sur la base de critères qualitatifs et quantitatifs permettant de déterminer les besoins en ETP nécessaires dans chaque parquet.

Une appréhension plus fine de la charge de travail des parquets permettra de recentrer le périmètre du TTR et de mieux modéliser leur activité ainsi que les moyens qui doivent leur être alloués par groupe de juridictions.

Recommandation n° 1. À l'attention de la DSJ : augmenter significativement les effectifs de magistrats au parquet par le comblement de la vacance et réviser les critères de localisation des emplois (priorité 1).

Recommandation n° 2. À l'attention de la DSJ : créer un référentiel d'activité des magistrats du parquet sur la base de critères objectifs permettant de déterminer les effectifs nécessaires (priorité 1).

Recommandation n° 3. À l'attention conjointe de la DSJ et de la DACG : élaborer des études d'impact permettant d'anticiper réellement les besoins supplémentaires résultant des évolutions législatives (priorité 1).

Recommandation n° 4. À l'attention de la DACG : redéfinir le périmètre d'activité et les modalités de mise en œuvre du traitement en temps réel (priorité 1).

Recommandation n° 5. À l'attention de la DACG : modéliser l'organisation des services de traitement en temps réel pour l'ensemble des groupes de juridiction (priorité 2).

4.2.2 Assurer une véritable assistance du ministère public

Le constat est aujourd'hui partagé d'un besoin général d'assistance, pour couvrir un spectre de tâches particulièrement larges, imparfaitement ou insuffisamment envisagées par les dispositions normatives.

4.2.2.1 Mieux reconnaître l'assistance du greffe par une évolution normative

A. Ancrer dans le code de procédure pénale la présence du greffier pour les actes juridictionnels du procureur

Au-delà de la revue des missions qui permettra de redéfinir la répartition des tâches au parquet entre les magistrats, les services de greffe et les autres collaborateurs, il convient aujourd'hui de sécuriser juridiquement les actes du procureur dans ses fonctions juridictionnelles en prévoyant l'obligation d'une assistance par un greffier, dès lors que ce dernier doit établir un acte en présence d'un justiciable pouvant être assisté d'un avocat. Cette obligation est d'autant plus impérative aujourd'hui avec la montée en puissance des phases contradictoires de la procédure et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)²⁰¹. Les magistrats du parquet doivent ainsi bénéficier de la même assistance que les magistrats du siège, tels que le juge d'instruction et le JLD.

Ainsi, la mission propose une réforme législative visant à introduire dans le CPP la nécessité pour le procureur de la République d'être assisté par un greffier pour l'établissement des actes suivants : la notification d'une convocation par procès-verbal (article 394 du CPP), la traduction du prévenu en comparution immédiate (article 395 CPP) ou devant le JLD (article 396), la proposition de peine au titre de la procédure de CRPC (article 495-8 du CPP).

Les directions sollicitées sont réservées sur cette proposition : la DACG en raison de la complexité d'une réforme législative et d'un risque accru d'annulation de procédures, la DSJ en raison du risque de rigidification des organisations.

Ces réticences ne peuvent résister à l'impératif de sécurité juridique des actes qui touchent à la liberté des personnes présentées et à la qualité des procédures soumises au juge.

Recommandation n° 6. *Introduire dans le code de procédure pénale l'assistance du greffier pour l'établissement des actes de poursuite notifiés au prévenu par le procureur de la République (priorité 1).*

B. Consacrer dans le code de l'organisation judiciaire les fonctions d'assistance au parquet

Aux termes de l'article R. 123-13 du COJ, les greffiers « assistent les magistrats à l'audience et dans les cas prévus par les lois et règlements. Ils dressent les actes de greffe, notes et procès-verbaux dans les cas prévus par les lois et règlements ».

²⁰¹ La mission relative à l'évaluation de l'expérimentation des greffiers assistants des magistrats conclut dans le même sens : « De plus en plus, le magistrat du parquet est amené à instrumenter et à notifier des charges dans le respect des droits fondamentaux ou à proposer des peines, le tout en présence d'un avocat. Le contrôle doit être naturellement dévolu au greffier en sa qualité de garant de la procédure. On citera en exemple les dispositions des articles 393, 495-8 du CPP ou encore 132-16 du décret du 19-12-1991 », p. 16 du rapport.

Les fonctions d'assistance du ministère public, telles que définies dans l'article 4 du décret du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, devraient être inscrites dans ce texte, afin de consacrer l'équipe magistrats - fonctionnaires au sein des parquets.

Recommandation n° 7. *Modifier l'article R. 123-13 du code de l'organisation judiciaire pour préciser que le greffe peut également exercer des fonctions d'assistance au profit des magistrats du parquet (priorité 1).*

4.2.2.2 Clarifier les besoins de l'assistance au parquet

Cette transformation vers une véritable assistance du parquet suppose la clarification du rôle de chacun des acteurs qui y participent aujourd'hui. Il s'agit également de l'une des propositions du rapport du sénateur Bas sur le plan quinquennal pour la justice, qui suggère « *de clarifier les rôles respectifs des membres de l'équipe du magistrat : greffier, assistant de justice et juriste assistant*²⁰² ».

Le greffier devra être pleinement reconnu dans son rôle de collaborateur principal auprès du magistrat. Au sein de l'équipe d'assistance, il conviendra de définir ses missions, fonctions et tâches et leurs articulations avec celles des assistants de justice, juristes assistants, assistants spécialisés ou toute autre ressource.

Il convient d'engager dès à présent les travaux sur la revue des missions des équipes juridictionnelles, dans la continuité de l'étude sur la charge de travail au parquet, en vue d'identifier les tâches relevant de l'assistance, en lien avec celles du magistrat figurant dans le référentiel d'activité, dans un souci de reconnaissance et de valorisation du rôle de chacun. À cet égard, il y a lieu de mettre en place un groupe de travail constitué des chefs de juridiction, magistrats, directeurs de greffe, greffiers et fonctionnaires, juristes assistants.

Le périmètre des missions susceptibles d'être confiées en délégation de plein exercice devra être précisé. Le champ de l'assistance du magistrat pourra comporter notamment l'instruction préparatoire des dossiers.

Cette réflexion devra se traduire par la poursuite de l'inscription des missions d'assistance du greffe au parquet dans le RMCG, qui devront être prises en compte dans l'application *Outilgref*. Il conviendra en outre d'élaborer un référentiel d'activité distinct concernant les autres formes d'assistance.

Il est par ailleurs indispensable de renforcer les effectifs de secrétariat auprès des procureurs, en particulier dans les juridictions des groupes 3 et 4. Il conviendrait de privilégier l'affectation de secrétaires administratifs, formés spécifiquement au travail de cabinet et non aux tâches juridictionnelles et de renforcer l'affectation de chefs de cabinet dans les parquets désignés « chefs de file » dans les relations avec les autorités administratives.

²⁰² Il s'agit de la proposition 92 du rapport Ph. BAS, *op. cit.*

Recommandation n° 8. À l'attention de la DSJ : définir le périmètre des missions relevant du greffe et des autres formes d'assistance aux magistrats (priorité 1).

Recommandation n° 9. À l'attention de la DSJ : poursuivre l'inscription des missions d'assistance du greffe au parquet dans le référentiel des métiers et des compétences des greffes et les traduire dans l'applicatif Outilgref (priorité 2).

Recommandation n° 10. À l'attention de la DSJ : élaborer un référentiel d'activité propre aux autres personnels d'assistance au parquet (priorité 2).

Recommandation n° 11. Renforcer le secrétariat et l'assistance dans les cabinets des procureurs en affectant au moins un secrétaire administratif dans chaque parquet et un chef de cabinet dans les parquets des TGI situés aux chefs-lieux de départements (priorité 1).

4.2.3 Compenser les sujétions

4.2.3.1 Inciter financièrement

Les sujétions propres au ministère public, à l'origine d'une moindre attractivité de ces fonctions, sont susceptibles d'être compensées par des incitations financières.

Deux volets peuvent être actionnés : d'une part, la prime forfaitaire, versée à raison des fonctions exercées, et d'autre part, l'indemnisation des astreintes, correspondant en réalité à l'accomplissement d'un travail effectif.

Par ailleurs, s'agissant des procureurs de la République, l'allocation d'une indemnité spécifique pourrait utilement compenser la perte des logements pour utilité de service.

A. Augmenter significativement la prime forfaitaire des magistrats du parquet

La prime forfaitaire des magistrats est prévue par le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 modifié relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire et l'arrêté du 3 mars 2010 modifié.

Son montant varie de 34 % à 52 % du traitement indiciaire brut. Le taux de prime forfaitaire des chefs de juridiction, de cour d'appel ou de la Cour de cassation est compris entre 42 % et 52 %. Celui des autres fonctions du corps judiciaire varie entre 34 % et 39 %.

Les fonctions du parquet de TGI ou de première instance (TPI) relèvent d'un taux de 38 %, appliqué à l'ensemble des grades. Ce taux est d'un point supérieur à celui attribué aux fonctions de vice-président de TGI ou TPI et de deux points par rapport aux fonctions de juge.

Le régime de la prime forfaitaire reposant sur une différenciation par fonction, il est parfaitement possible, sous réserve de l'octroi d'une enveloppe budgétaire supplémentaire, de prévoir une augmentation de celle des fonctions de magistrat du parquet en première instance, qui souffrent le plus d'un défaut d'attractivité²⁰³.

Selon la DSJ, le coût d'une revalorisation de trois points de la prime forfaitaire pour les magistrats du parquet de première instance représenterait une augmentation annuelle de 1 391,75 € euros brut par magistrat, soit un coût total de 2,7 millions d'euros²⁰⁴.

La prise en compte des sujétions propres aux fonctions du parquet pourrait ainsi se traduire par une augmentation de trois points du taux de prime forfaitaire, tout en conservant la cohérence globale du régime et notamment la différenciation entre le taux attribué aux chefs de juridiction et celui des autres fonctions.

Cette mesure catégorielle serait de nature à renforcer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet en première instance.

Recommandation n° 12. Porter à 41 % le taux de prime forfaitaire accordée aux magistrats du parquet des TGI et TPI (priorité 1).

B. Revaloriser l'indemnisation des permanences du parquet

La limitation du versement de l'indemnité d'intervention aux cas de déplacement ne permet pas de rémunérer à sa juste valeur le travail effectif accompli par les magistrats du parquet à l'occasion des permanences de nuit et de fin de semaine.

En effet, sans nécessairement avoir à se déplacer, les magistrats du parquet sont amenés à intervenir régulièrement par téléphone ou courrier électronique pour prendre des décisions de direction d'enquête ou d'action publique.

Ils perçoivent alors une seule indemnité d'astreinte, au demeurant plafonnée, qui ne correspond pas à la définition réglementaire de cette période, à savoir celle pendant laquelle l'agent public doit se tenir à la disposition de son administration afin d'être en mesure d'intervenir pour réaliser un travail effectif.

Par ailleurs, au-delà d'un certain montant, les astreintes et interventions des magistrats ne sont plus indemnisées. Ce plafonnement ne s'explique que par des raisons budgétaires. La comparaison avec le régime réglementaire des indemnités versées par d'autres administrations²⁰⁵ montre que seul le ministère de la justice applique cette limitation.

²⁰³ A titre d'illustration, l'attribution d'un taux de 39 % aux magistrats placés en 2010 était destinée à améliorer l'attractivité de ces fonctions.

²⁰⁴ La DSJ fonde ce calcul sur l'hypothèse de 1 951 magistrats du parquet ayant un indice moyen de référence de 825 points.

²⁰⁵ Cf. annexe 12 : tableau récapitulatif (non exhaustif) du régime réglementaire produit par la DGAFP.

Recommandation n° 13. Permettre le versement de l'indemnité d'intervention en cas de travail effectif accompli par les magistrats du parquet à l'occasion des permanences de nuit ou de fin de semaine, en supprimant la condition de déplacement nécessaire à son versement (priorité 1).

Recommandation n° 14. Déplafonner les montants des indemnités d'astreinte et d'intervention (priorité 1).

C. Allouer une indemnité de logement aux procureurs de la République

En 2012, la suppression des logements de fonctions attribués pour utilité de service à certains chefs de juridiction ne s'est traduite par aucune indemnité spécifique.

Or, les procureurs de la République sont mobilisables à tout instant sur leur ressort, à raison des exigences de l'action publique, au même rang que les autorités préfectorales et les responsables des services de police et de gendarmerie. À cet égard, l'obligation de résidence statutaire à laquelle ils sont astreints, à l'instar de tous les magistrats, est renforcée par ces impératifs ainsi que par leurs fonctions de représentation.

L'allocation d'une indemnité de logement aux procureurs de la République est de nature à améliorer l'attractivité de ces fonctions, en particulier pour les petites juridictions.

Recommandation n° 15. Allouer une indemnité spécifique de logement aux procureurs de la République (priorité 2).

4.2.3.2 Prévoir des mesures organisationnelles et matérielles

A. Garantir des temps de repos journalier et hebdomadaire

Les magistrats du parquet assurent des permanences de fins de semaine qui les conduisent régulièrement à assurer des interventions au TGI, sans prise du repos hebdomadaire de 35 heures.

Au cours des permanences de nuit, dans la majorité des cas, ils n'assurent pas une simple astreinte mais accomplissent un travail effectif. Ils donnent notamment des instructions par téléphone ou par courrier électronique sur l'orientation des procédures et la protection des mineurs en danger, contrôlent les mesures de gardes à vue et peuvent se déplacer sur des scènes de crimes. Ces sujétions spécifiques au parquet ne donnent pas lieu à la prise du repos hebdomadaire prévu par la réglementation, malgré les répercussions sur la santé que représente le travail de nuit.

La lourdeur de la charge de travail générée par les permanences de fins de semaine ou de nuit a conduit certains chefs de parquets, en particulier dans les TGI de groupes 1 et 2, à mettre en place des systèmes de repos compensateurs. En l'absence d'orientations nationales, ces pratiques sont très hétérogènes. Faute d'effectifs suffisants, la majorité des parquets des groupes 3 et 4 ne peuvent mettre en place ces compensations.

Cette situation impose l'élaboration par l'administration centrale de règles claires et applicables à tous sur les temps de repos compensateurs des magistrats du parquet, en conformité avec la réglementation en vigueur.

Elle devra se traduire par l'évaluation et la prise en compte dans la CLE du nombre d'effectifs nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

Recommandation n° 16. À l'attention de la DSJ : élaborer une réglementation en vue de garantir aux magistrats de permanence les temps de repos journalier et hebdomadaire prévus par le décret 2000-815 du 25 août 2000 (priorité 1).

Recommandation n° 17. À l'attention de la DSJ : calculer le nombre d'ETP nécessaires à la mise en œuvre des temps de repos compensateurs et les intégrer dans la localisation des emplois de magistrats du parquet (priorité 1).

B. Encourager la mutualisation des permanences dans certains ressorts

Dans les petites juridictions, comportant quatre magistrats et moins au parquet, les permanences de fin de semaine reviennent très régulièrement et constituent une contrainte organisationnelle lourde.

L'article R. 122-4 du COJ prévoit que « pour l'organisation du service de fin de semaine ou du service allégé pendant la période au cours de laquelle les magistrats bénéficient de leurs congés annuels, le procureur général peut désigner, après avis des procureurs de la République concernés, un magistrat du parquet d'un tribunal de grande instance de son ressort pour exercer également les compétences du ministère public près d'au plus deux autres tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'appel ».

Les distances géographiques entre les TGI et l'étendue des ressorts ne favorisent pas toujours la mise en œuvre d'une telle mutualisation. En outre, la disparité de taille entre les parquets, générant des modèles d'organisation interne variés et des enjeux d'action publique différents, peut être un frein à la mutualisation. Enfin, l'impact financier de cette organisation n'est pas négligeable pour les magistrats, qui préfèrent parfois cumuler des indemnités d'astreinte plutôt que des inconvénients liés à des permanences plus chargées et des défèrements en dehors de leur ressort habituel.

Pour autant, certains parquets, de taille comparable et implantés sur un même département, pourraient se prêter à une mutualisation des permanences. Cette organisation suppose une harmonisation de la politique pénale et un travail partenarial resserré. Elle n'implique pas de modification normative et peut donc être mise en œuvre dès à présent pour alléger les sujétions des magistrats dans certains parquets.

Il appartient aux procureurs généraux, en concertation avec les procureurs de la République, d'analyser les ressorts susceptibles d'être concernés par cette modalité d'organisation et d'encourager sa mise en œuvre. Le développement de la mutualisation des permanences va de pair avec la revalorisation indemnitaire et la généralisation des temps de repos compensateurs préconisées par la mission.

Recommandation n° 18. À l'attention de la DSJ : inviter les procureurs généraux à développer la mutualisation des permanences sur leur ressort lorsque cette organisation est compatible avec la taille et l'activité des parquets concernés, sur le fondement de l'article R. 122-4 du COJ (priorité 2).

C. Favoriser le travail à distance

Dans l'organisation de leur travail, les magistrats du parquet sont tenus par les exigences du service (audiences, permanences, débats contradictoires, participation aux réunions extérieures avec les partenaires institutionnels) qui réservent peu de temps au travail de cabinet. Au-delà de ces contraintes, le travail en équipe, fondé sur l'indivisibilité du parquet, amène les magistrats à se remplacer à tout moment, ce qui renforce la culture professionnelle du présentisme et limite leur autonomie. En comparaison avec les magistrats du siège, ils disposent ainsi de moins de flexibilité dans l'organisation de leur travail.

Pour autant, le travail à distance peut être organisé dans les parquets, quelle que soit leur taille, tel qu'il en résulte de la consultation des procureurs de la République et de l'avis des représentants de la CNPR et de la CNPG²⁰⁶.

Cette pratique mérite d'être encouragée, dès lors qu'elle reste compatible avec les nécessités du service.

Recommandation n° 19. À l'attention de la DSJ : inciter les procureurs de la République à favoriser l'organisation du travail à distance (priorité 2).

D. Optimiser les moyens de mobilité adaptés aux besoins

Les moyens actuellement affectés aux parquets, notamment en téléphonie sont notoirement obsolètes et insuffisants. Ils sont à reconsidérer dans leur qualité et leur vitesse de déploiement. Les équipements informatiques comme les ultra-portables et les doubles écrans sont à compléter. Il en va de même pour les équipements de visio-conférence qui sont manquants. L'égalité d'équipement entre juridictions doit être mieux assurée.

Les applicatifs continuent de décevoir les attentes des magistrats en l'absence d'interconnexion entre eux et avec d'autres logiciels comme le casier judiciaire national, le fichier des personnes recherchées ou le fichier national des détenus.

Ces difficultés constituent un frein à l'efficacité de l'action quotidienne des magistrats et compliquent les conditions de travail, alors que les équipements informatiques devraient au contraire les améliorer.

Recommandation n° 20. À l'attention de la DSJ : doter l'ensemble des juridictions des équipements informatiques et de téléphonie adéquats en lien avec le plan de transformation numérique (priorité 2).

²⁰⁶ Cf. annexe 15.

E. Augmenter la dotation en véhicules de service

La grande majorité des véhicules de service sont affectés en nombre limité et mutualisés avec le siège. Les services de permanences du parquet n'ont pas de véhicules dédiés et de fait, ne disposent pas toujours d'un véhicule disponible au moment où ils doivent se déplacer en urgence sur les lieux d'une scène de crime.

Par ailleurs, ces véhicules sont soit très anciens, soit de basse catégorie et ne répondent ni aux obligations des services d'urgence, ni aux fonctions de représentation des procureurs, amenés à les utiliser faute d'attribution de véhicule au titre de leurs fonctions.

La dotation en véhicules de service doit être fortement réévaluée et mise en œuvre. Au préalable, un état des lieux du parc automobile devra être réalisé. Il est indispensable que chaque parquet puisse bénéficier pour la bonne organisation de son service de permanence d'un véhicule dédié et équipé d'un avertisseur lumineux²⁰⁷.

Recommandation n° 21. À l'attention de la DSJ : veiller à ce que chaque parquet soit doté d'un véhicule de service dédié à la permanence (priorité 2).

4.2.4 Identifier et mieux prendre en compte les risques psycho-sociaux

Les risques psycho-sociaux identifiés par la mission et vécus par les membres des parquets ne sont pas tous de même nature.

Ils trouvent leur origine soit dans la dégradation des conditions de travail, soit dans un management inadapté de certains procureurs ou des hiérarchies intermédiaires, soit enfin dans des difficultés relationnelles entre collègues.

Concernant le stress émotionnel, il est inhérent à la nature du métier. Il concerne les situations quotidiennes de violences auxquelles les magistrats et fonctionnaires du parquet sont confrontés, tout comme des situations exceptionnelles comportant un grand nombre de victimes.

Ces risques psycho-sociaux n'appellent pas les mêmes réponses. Leur identification est insuffisante à l'échelle des juridictions et de l'administration centrale. Une forme d'autocensure existe pour en parler au sein de l'institution. Il faut donc mettre en place des dispositifs de prévention, d'expression et de prise en charge, à l'initiative des procureurs généraux et des procureurs de la République, comme de l'administration centrale.

La figure du procureur est un facteur d'attractivité, mais peut aussi contribuer à la fuite des magistrats du parquet vers le siège, lorsque le mode de management est considéré comme inadapté en interne. A l'heure où les conditions dégradées de travail contraignent les procureurs à un management de crise, il est nécessaire de mieux prendre en compte leurs qualités managériales, non seulement au moment de leur première nomination à ces fonctions mais également avant chaque nouvelle nomination en qualité de chef de parquet.

Les procureurs généraux chargés de l'évaluation des procureurs de la République et le Conseil national du ministère public pourraient utilement être associés à une réflexion portant sur la nature et le périmètre de l'évaluation ainsi que la structure chargée d'y procéder.

²⁰⁷ La circulaire du 20 avril 2017, précitée, indique que les avertisseurs lumineux sont octroyés aux autorités ayant accès aux véhicules de fonction des segments H et M2, sur autorisation du ministère de l'Intérieur.

Recommandation n° 22. À l'attention de la DSJ : accompagner les procureurs généraux et les procureurs de la République dans la prévention, l'expression et la prise en charge des risques psycho-sociaux et l'organisation des retours d'expérience (priorité 1).

Recommandation n° 23. À l'attention de la DSJ : veiller en cas de situations exceptionnelles à la mise en place localement d'un suivi « post événement » pour l'ensemble des fonctionnaires et magistrats concernés, en lien avec les procureurs généraux (priorité 1).

Recommandation n° 24. À l'attention conjointe de la DSJ et de la DACG : engager une réflexion avec les procureurs généraux pour mieux prendre en compte la dimension managériale dans l'évaluation des procureurs à chaque étape de leur carrière (priorité 2).

4.2.5 Réformer le statut et enrichir le déroulement de carrière

4.2.5.1 Garantir l'indépendance statutaire du ministère public

La réforme du statut du ministère public fait aujourd'hui l'unanimité, tant au vu des rapports produits depuis la Commission de modernisation de l'action publique que des auditions de la mission. Seuls les contours de la réforme et les pouvoirs à confier au CSM donnent lieu à débat.

A minima, la réforme constitutionnelle doit prévoir l'avis conforme du CSM pour la nomination des magistrats du parquet et l'alignement de la procédure disciplinaire sur celle des magistrats du siège.

L'aboutissement de cette réforme est de nature à renforcer les garanties d'indépendance du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif et améliorer ainsi l'attrait de ces fonctions pour l'ensemble des magistrats, du parquet comme du siège.

Recommandation n° 25. Réformer le statut de la magistrature en vue de renforcer l'indépendance du ministère public (priorité 1).

4.2.5.2 Clarifier le statut du magistrat du parquet dans la relation hiérarchique

L'intervention de la hiérarchie du parquet pour réformer des décisions émanant de magistrats est perçue comme une perte d'autonomie dans la prise de décision et peut expliquer, dans certains cas, une fuite vers les fonctions du siège.

Une réflexion s'impose sur l'exercice de la relation hiérarchique au sein des parquets, en vue de fidéliser les jeunes substituts qui aspirent à disposer de la pleine autorité attachée à leur qualité de magistrat au moment de la prise de décision juridictionnelle, dans le respect de la politique pénale déclinée localement par le procureur de la République en application des directives générales définies par le garde des sceaux.

Le rôle et la place de l'encadrement intermédiaire dans l'organisation des parquets doivent également être clarifiés, eu égard notamment au surnombre actuel de procureurs adjoints.

Cette réflexion devra être menée conjointement par la DSJ et la DACG. Le Conseil national du ministère public pourrait utilement y être associé.

Recommandation n° 26. *À l'attention conjointe de la DSJ et de la DACG : engager une réflexion en vue de définir et modéliser l'exercice de la relation hiérarchique au sein du ministère public (priorité 2).*

4.2.5.3 Enrichir le développement de carrière

A. Repérer les compétences et mieux valoriser les acquis professionnels

Avant l'accession aux postes d'encadrement, les fonctions polyvalentes du ministère public peuvent être perçues comme trop généralistes.

Pourtant, les domaines de spécialisation n'y manquent pas : parquet des mineurs, service de l'exécution des peines, section économique et financière, parquet civil, parquets à compétence nationale ou inter-régionales.

Cependant, à la différence des magistrats nommés sur des fonctions spécialisées au siège, les magistrats nommés substituts ou vice-procureurs ne découvrent souvent que tardivement le service auquel ils seront affectés par leur procureur. Cette absence de prévisibilité peut dissuader certaines candidatures, notamment de la part des juges et vice-présidents spécialisés.

À cet égard, le développement de la pratique des fiches de poste dans un travail conjoint entre la DSJ et les procureurs de la République peut permettre de susciter des candidatures qui ne se seraient pas manifestées sur un poste indéterminé.

Cela suppose concomitamment de pouvoir mieux repérer les acquis des magistrats du parquet.

Il en va ainsi des fonctions spécialisées mais également de celles exercées dans les permanences pénales, souvent dépréciées. Pourtant, les magistrats y acquièrent une connaissance exhaustive du corpus normatif, de la réactivité, du sang-froid, de la rigueur, de la pédagogie et le sens de la prise de décision. Enfin, certains substituts ou jeunes vice-procureurs se voient confier des fonctions d'encadrement.

A terme, mieux repérées, les expériences au parquet et les spécialisations acquises pourront être valorisées dans la poursuite de la carrière.

Recommandation n° 27. *À l'attention de la DSJ : renforcer la connaissance des profils de postes offerts au parquet et veiller à la valorisation des compétences acquises (priorité 3).*

B. Favoriser les allers-retours entre le parquet de première instance et le parquet général

Au titre des mesures susceptibles de restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet, la commission NADAL préconisait de favoriser les allers-retours entre parquet et parquet général au cours de la carrière²⁰⁸.

Cette proposition suscite toujours l'adhésion et elle est jugée intéressante par la CNPG.

Ces allers-retours, y compris au second grade, constitueraient indéniablement une source d'enrichissement réciproque. Cette mesure suppose une modification de la loi organique.

En revanche, la pratique consistant à empêcher la nomination au siège sur l'ensemble de la cour d'appel d'un magistrat du parquet général risque de constituer un obstacle important à l'attractivité du dispositif. Elle devrait alors être réexaminée.

***Recommandation n° 28.** À l'attention de la DSJ : favoriser les passages entre les parquets et les parquets généraux au cours de la carrière (priorité 3).*

4.3 La mise en œuvre stratégique des propositions

Le manque de moyens et la dureté des conditions de travail est une réalité objectivée. L'appel à la conscience professionnelle des magistrats ne permettra plus à terme de faire face à l'étendue des missions du ministère public.

Le degré de la crise, ses conséquences sur la qualité de la justice pénale et les répercussions sur les conditions d'exercice des fonctions justifient la mise en œuvre complète des recommandations de la mission.

L'ampleur des mesures prescrites, qui devront s'inscrire dans un véritable plan de programmation et ne pourront être réalisées à moyens constants, nécessitera un portage politique et budgétaire fort. Le coût global de la réforme nécessite une expertise financière approfondie.

La mise en œuvre de ce plan national pour le ministère public devrait être confiée à une direction de projet placée sous l'autorité directe du garde des sceaux, en raison de la dimension stratégique et politique du sujet.

Cette direction de projet sera chargée de coordonner la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan et de s'assurer de leur réalisation effective, aux différentes étapes du calendrier arrêté. Elle s'appuiera sur le groupe de travail composé d'acteurs de terrain pour procéder à l'évaluation d'une cartographie des besoins nouveaux en magistrats, greffiers, fonctionnaires et juristes assistants.

²⁰⁸ *Op. cit.* proposition n° 65.

Il y aura lieu, au préalable, de redéfinir les missions des magistrats et concevoir une véritable assistance au parquet, de déterminer précisément les effectifs nécessaires à leur accomplissement et de cibler les mesures financières, organisationnelles et matérielles destinées à compenser les sujétions propres au parquet.

Seul un plan d'envergure pour restaurer l'attractivité de ces fonctions est aujourd'hui de nature à moderniser le fonctionnement du ministère public, dans la perspective de la transformation numérique, pour répondre aux attentes des justiciables.

A Paris, le 01 OCT. 2018

M. Patrick Mathé

Inspecteur général puis
Procureur général
près la cour d'appel d'Agen



Responsable de la mission

Mme Claudine Bansept
Chargée de mission



Membre de la mission

Mme Julie Duwez
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

Mme Anne Coquet

Inspectrice de la justice



Membre de la mission

Mme Isabelle Poinso
Inspectrice de la justice



Membre de la mission