



# **PLAN D'ACTION POUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

ENM - 10 février 2014

Le « Plan d'action pour le ministère public » a pour vocation de présenter dans un document unique **l'ensemble des actions** conduites par la garde des sceaux pour conforter le « parquet à la française » et assurer son adaptation aux enjeux actuels. Il s'inscrit en ce sens pleinement dans la dynamique de la « **réforme des services judiciaires** ».




Ce plan a été préparé à la suite des échanges approfondis qui ont pu être conduits en décembre avec les principaux acteurs (conférence des procureurs généraux, conférence des procureurs, USM et SM), ceux-ci ayant pu à cette occasion exposer leurs analyses et observations notamment sur les propositions de la commission Nadal. Cette méthode faite de dialogue, d'écoute et d'association des acteurs devra être poursuivie tout au long du processus de mise en œuvre du plan d'action sous la forme de rencontres trimestrielles.

Le plan pourrait être complété, actualisé et amendé au fur et à mesure de sa mise en œuvre. En ce sens il s'agit d'un **processus souple de réforme**.

#### **Les grands axes :**

- Conforter le statut des magistrats du ministère public
- Améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pénales
- Améliorer les conditions de travail et l'efficacité de l'action publique
- Adapter le droit et le traitement de certains contentieux

#### **Le calendrier :**

-  Les mesures immédiates
-  Les mesures développées au 1<sup>er</sup> semestre 2014
-  Les mesures développées au 2<sup>ème</sup> semestre 2014

## 1 - Conforter le statut des magistrats du ministère public

	Actions à mettre en œuvre	Référence dans les rapports	Contenu du plan d'action	Services concernés	Cadre et supports	Calendrier
1-1	<b>Conforter le statut des magistrats du parquet</b>	Nadal 3 <sup>1</sup>  Nadal 4 <sup>2</sup>	Adoption de la réforme constitutionnelle intégrant : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une nomination sur avis conforme du CSM</li> <li>➤ Un régime disciplinaire identique à celui des magistrats du siège</li> </ul>	DSJ	Projet de loi constitutionnelle : modification des articles 65 de la Constitution, Article 16 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le CSM Articles 26, 28, 38 de la loi organique n°58-1270 du 22 décembre 1958 sur le statut de la magistrature, Articles 58-1 à 66 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	Deuxième semestre 2014

<sup>1</sup> Proposition n°3 : Soumettre la nomination des autres magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature

<sup>2</sup> Proposition n° 4 : Transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet

## 2 - Améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pénales

	Actions à mettre en œuvre	Référence dans les rapports	Contenu du plan d'action	Services concernés	Cadre et supports	Calendrier
2-1	<b>Conforter la méthode d'élaboration et d'évaluation des politiques pénales</b>	Nadal 21 <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fonder les politiques pénales sur une évaluation des politiques thématiques déjà mises en œuvre</li> <li>➤ Mieux prendre en compte :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ les réalités de terrain pour la déclinaison opérationnelle des politiques pénales par les parquets et les services d'enquête (en associant notamment les PR et PG)</li> <li>○ les conséquences pour les autres directions de l'administration centrale du ministère de la justice</li> </ul> </li> <li>➤ Développer les outils permettant d'analyser l'impact et l'efficacité des politiques pénales (à l'échelon national et des cours d'appel)</li> <li>➤ Définir des indicateurs complémentaires au taux de réponse pénale</li> <li>➤ Faire des rapports annuels de politique pénale un outil utile de présentation de l'action des parquets et d'évaluation des politiques pénales / nouveau format</li> </ul>	DACG	Circulaire	<p>Automne 2014</p> <p>Dépôt conclusions juin 2014/ mise en œuvre fin 2014</p>

<sup>3</sup> Proposition n° 21 : Accroître les capacités d'évaluation de la politique pénale par le ministère de la justice

	Actions à mettre en œuvre	Référence dans les rapports	Contenu du plan d'action	Services concernés	Cadre et supports	Calendrier
2-2	<b>Adapter la DACG aux besoins actuels</b>	Nadal 19 <sup>4</sup> Nadal 16 <sup>5</sup> Nadal 21 <sup>6</sup> Nadal 53 <sup>7</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Recentrer la direction autour des missions : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Elaboration de la norme pénale</li> <li>○ Expertise juridique en appui aux juridictions</li> <li>○ Elaboration et d'évaluation des politiques pénales</li> <li>○ Peines (sens, droit, amnistie, grâces, enregistrement)</li> </ul> </li> <li>➤ Cantonner le rôle de suivi des affaires individuelles</li> </ul>	DACG	Modification de l'article 5 du décret du 8 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, de l'article 1 <sup>er</sup> de l'arrêté du 11 avril 2012 sur le « bureau d'ordre de l'action publique et de victimes », de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation de la DACG	<p>Lettre de mission Directrice de la DACG en février 2014 (recueil des attentes, redéfinition des missions, propositions de schémas d'organisation)</p> <p>Dépôt rapport début mai 2014</p> <p>Analyses et orientations retenues par la ministre fin mai ou juin 2014 à l'occasion d'une manifestation pour les 200 ans de la DACG</p>

<sup>4</sup> Proposition n° 19 : Faire du ministère de la justice un point de passage incontournable dans la préparation des textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions pénales

<sup>5</sup> Proposition n° 16 : Renforcer le rôle de soutien juridique aux parquets de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des affaires civiles et du sceau

<sup>6</sup> Proposition n° 21 : Accroître les capacités d'évaluation de la politique pénale par le ministère de la justice

<sup>7</sup> Proposition n° 53 : Faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre

2-3	<b>Adapter les parquets généraux à leur mission transversale</b>	Nadal 22 <sup>8</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Développer les missions de coordination de l'action des parquets et d'évaluation des politiques pénales mises en œuvre</li> <li>➤ Développer les missions transversales des parquets généraux et limiter le suivi des parquets au travers des affaires individuelles</li> <li>➤ Adapter les organisations et méthodes de travail</li> </ul>	<p>DACG</p> <p>DSJ</p> <p>+</p> <p>groupe de déclinaison opérationnelle</p>	<p>Circulaire d'application de la loi du 25 juillet 2013</p> <p>+</p> <p>déclinaison opérationnelle par un groupe de travail DACG/PG/ PR /Expert en évaluation des politiques publiques</p>	<p>31 janvier 2014</p> <p>Groupe de déclinaison opérationnelle Février 2014 (préconisations juin 2014)</p>
2-4	<b>Encadrer et limiter la « remontée d'information » dans les affaires individuelles</b>	Nadal 20 <sup>9</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Définition de critères justifiant d'une information hiérarchique</li> <li>➤ Encadrement strict de la transmission de pièces de procédure</li> <li>➤ Objectif de diminution par deux du volume des affaires individuelles signalées fin 2014</li> </ul>	<p>DACG</p>	<p>Circulaire d'application de la loi du 25 juillet 2013</p>	<p>31 janvier 2014</p> <p>Point d'étape au 1<sup>er</sup> juillet 2014</p>

<sup>8</sup> Proposition n° 22 : Ancrer dans la pratique le rôle du procureur général en matière de coordination de la politique pénale au plan régional

<sup>9</sup> Proposition n°20 Circonscrire les cas dans lesquels le garde des sceaux est fondé à demander ou recevoir une information dans les affaires individuelles

### 3 - Améliorer les conditions de travail et l'efficacité de l'action publique

	Actions à mettre en œuvre	Référence dans les rapports	Contenu du plan d'action	Services concernés	Cadre et supports	Calendrier
3-1	Adapter les effectifs des parquets pour tenir compte de l'importance et de la diversité de leurs missions	Nadal 12 <sup>10</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elaboration d'un référentiel d'activité permettant de mieux calibrer la charge d'un ETP et, au regard des données d'activité, de mieux calibrer les effectifs</li> <li>➤ Poursuivre l'action d'harmonisation du taux de vacance de poste au siège et au parquet</li> </ul>	<p>Groupe de travail sur la « charge de travail des magistrats »</p> <p>DSJ</p>	<p>Circulaire de localisation des emplois</p> <p>Transparences</p>	2014 / 1 <sup>er</sup> semestre 2015
3-2	Développer l'assistance au magistrat	Nadal 13 <sup>11</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Réflexion autour de la création « d'assistants du ministère public », de « greffiers juridictionnels », de mobilisation de la réserve judiciaire...</li> </ul>	<p>Réforme de l'organisation judiciaire</p> <p>DSJ</p>		Décisions fin du 1 <sup>er</sup> semestre 2014
3-3	Adapter les indemnités d'astreinte à la réalité des charges	Nadal 64 <sup>12</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Etablir (pour les magistrats du parquet et du siège) une différenciation entre l'astreinte à domicile et l'astreinte nécessitant un déplacement (au tribunal notamment) qui justifie une revalorisation</li> </ul>	<p>DSJ</p>	<p>Dialogue social avec les organisations syndicales</p>	Janvier 2015

<sup>10</sup> Proposition n° 12 : Adapter les effectifs des parquets pour tenir compte de l'importance et de la diversité de leurs missions

<sup>11</sup> Proposition n° 13 : Confier à des « assistants du ministère public » une partie des attributions des magistrats du parquet

<sup>12</sup> Proposition n° 64 : Mieux prendre en compte les sujétions propres aux fonctions exercées par les magistrats du parquet

3-4	<b>Adapter les outils technologiques</b>	Nadal 14 <sup>13</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Modernisation de la téléphonie mobile dédiée à la permanence (passage au smartphone)</li> <li>➤ Développer les serveurs vocaux interactifs (juridictions groupe 1)</li> <li>➤ Réaliser une étude sur l'adaptation des niveaux de sécurité et l'utilisation de tablettes tactiles</li> <li>➤ Développement d'un progiciel dédié à la remontée de l'information</li> <li>➤ Développement du nombre d'ordinateurs portables (avec 3G) dans le cadre d'une réflexion locale sur l'organisation du travail (facilitation de la mobilité)</li> <li>➤ Qualifier le ministère de la Justice à la norme 4G</li> </ul>	<p>SG</p> <p>SG/DACG</p> <p>DSJ</p>		<p>Mars à Mai 2014</p> <p>2014/2015</p> <p>Expérimentation à partir de septembre 2014 - Bilan au bout de 6 mois</p>
3-5	<b>Adapter le territoire d'action du ministère public</b>	Nadal 7 <sup>14</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Définition / détermination du contour territorial de la juridiction unique</li> </ul>	<p>Réforme de l'organisation judiciaire</p> <p>DSJ</p> <p>DACG</p>		<p>Décisions fin du 1<sup>er</sup> semestre 2014</p>

<sup>13</sup> Proposition n° 14 : Développer l'équipement des parquets en nouvelles technologies de l'information et de la communication

<sup>14</sup> Proposition n° 7 : Créer un parquet départemental près un tribunal départemental



3-6	<b>Définir une nouvelle doctrine d'emploi du TTR</b>	Nadal 49	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Effectuer une étude sur la réalité de l'utilisation du TTR et des bureaux des enquêtes (IGSJ)</li> <li>➤ A partir de cette étude, définition d'une nouvelle doctrine d'emploi et d'une organisation du travail pour le TTR pour chaque groupe de juridictions : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Améliorer la qualité des procédures</li> <li>○ Améliorer la différenciation et l'orientation des procédures</li> <li>○ Améliorer les conditions de travail</li> </ul> </li> </ul>	IGSJ DACG DSJ	Circulaire	<p>Lancement d'une étude par l'IGSJ : janvier 2014</p> <p>Dépôt du rapport : avril 2014</p> <p>Séminaire pilotage DACG (centrale + PR) : mai 2014</p> <p>Expérimentation : juin 2014</p> <p><b>Circulaire de généralisation : automne 2014</b></p>
3-7	<b>Assurer une adéquation entre les orientations de politique pénale et les moyens de police judiciaire</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Réflexion sur la création d'instances de dialogue au niveau des TGI et des CA</li> </ul>	DACG + Ministère de l'Intérieur		Dialogue Justice/Intérieur dès février 2014
3-8	<b>Rationaliser les instances partenariales</b>	Nadal 31 <sup>15</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Limiter le nombre d'instances partenariales auxquelles participe le parquet</li> <li>➤ Mieux identifier les instances de prévention et les instances d'action publique</li> </ul>	DACG + Ministère de l'Intérieur	Circulaire	Dialogue Justice/Intérieur dès février 2014  Circulaire 1 <sup>er</sup> semestre 2014

<sup>15</sup> Proposition n° 31 : Rationaliser l'intervention du ministère public dans les instances partenariales

3-9	<b>Assurer un regroupement des procédures pertinent</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dialogue naturel au niveau des PR sous le contrôle des PG</li> <li>➤ Collecte et rediffusion des informations par la DACG</li> <li>➤ Arbitrage au niveau des PG</li> <li>➤ Organisation du dialogue entre les PG par la DACG en cas de désaccord</li> </ul>	DACG	Circulaire d'application de la loi du 25 juillet 2013	31 janvier 2014
3-10	<b>Adaptation de la communication des procureurs</b>	Nadal 15 <sup>16</sup>	<p><i>Les différents types de communications :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Au moment de la prise de fonction</li> <li>➤ La communication au quotidien</li> <li>➤ La communication urgente</li> <li>➤ La communication sur l'action des parquets</li> </ul> <p><i>Les moyens et soutiens apportés à la communication</i></p>	Groupe de travail DSJ/DACG		Dépôt du rapport mars 2014

---

<sup>16</sup> Proposition n° 15 : Répondre aux besoins spécifiques des procureurs de la République et des procureurs généraux en termes d'appui, de pilotage et de communication

#### 4 – Adapter le droit et le traitement de certains contentieux

	Actions à mettre en œuvre	Référence dans les rapports	Contenu du plan d'action	Services concernés	Cadre et supports	Calendrier
4-1	<b>Adapter l'architecture de l'enquête pénale pour renforcer les droits de la défense en garantissant l'efficacité des investigations</b>	Nadal 46 <sup>17</sup> Nadal 47 <sup>18</sup> Nadal 48 <sup>19</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mise en conformité du droit interne avec le droit européen</li> <li>➤ Modalités d'introduction du contradictoire dans l'enquête pénale</li> <li>➤ Définition des rôles respectifs du procureur et du JLD</li> <li>➤ Eventuelle nécessité d'une mise en état des affaires pénales</li> </ul>	Mission confiée au PG Beaume  +  DACG	Projet de loi réformant le code de procédure pénale  Transposition de la partie C de la directive du 22 mai 2012	Lancement le 3 février 2014  Rapport juin 2014
4-2	<b>Adapter le traitement de certains contentieux routiers</b>	Nadal 29 <sup>20</sup>  Delmas Goyon 6 et 9.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Réflexion sur la contraventionnalisation avec forfaitisation (et traitement automatisé) de certains délits (défaut d'assurance, défaut de permis, conduite malgré invalidation, conduite malgré injonction de restitution, CEA 0,4 à 0,8 gr/l)</li> </ul>	DACG  +  Ministère de l'Intérieur	Loi et décret	Dialogue Justice/Intérieur dès février 2014  <span style="background-color: yellow;">Mise en œuvre 2015</span>

<sup>17</sup> Proposition n° 46 : Engager une réflexion en vue d'une réforme d'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête

<sup>18</sup> Proposition n° 47 : Introduire une phase de contradictoire à l'issue des enquêtes longues

<sup>19</sup> Proposition n° 48 : Généraliser l'assistance par un avocat au moment du défèrement

<sup>20</sup> Proposition n° 29 : Assurer un traitement plus efficient de certaines infractions routières par le recours à la contraventionnalisation et à la forfaitisation

4-3	<b>Développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques</b>	Nadal 30 <sup>21</sup>	➤ En matière d'urbanisme	DACG	Loi	
4-4	<b>Moderniser l'intervention des parquets en matière civile et commerciale</b>	Nadal 33	Renforcer en toutes matières le soutien de la DACS aux parquets et adapter son rôle	DACS	Accompagnement de la formation Enrichissement du site intranet Modification de l'article 4 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice	Courant 2014
			<u>Actions particulières en matière civile :</u> ➤ Réfléchir au mode d'intervention du ministère public en matière gracieuse  ➤ Actualiser l'Instruction générale relative à l'état civil –IGREC	DACS	Modification de l'article 800 du code de procédure civile  Diffusion de la circulaire de mise à jour	Fin 1 <sup>er</sup> semestre 2014 <b>Partie décès 1<sup>er</sup> semestre 2014</b> Partie mariage fin 2014 Partie générale 1 <sup>er</sup> semestre 2015

<sup>21</sup> Proposition n° 30 : Encourager et développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques

<b>Moderniser l'intervention des parquets en matière civile et commerciale</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Redéfinir les relations entre l'administration centrale et les parquets en matière de nationalité.</li> </ul>		Diffusion d'une nouvelle circulaire	2 <sup>ème</sup> semestre 2014	
		<u>Actions particulières en matière commerciale :</u>  Renforcer le rôle du ministère public	DACS	Projet d'ordonnance portant réforme des procédures collectives + décret d'application  Projet de loi relatif à la justice commerciale	fin 1 <sup>er</sup> semestre 2014	
		<u>Actions particulières en matière de gestion des professions :</u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Transférer la gestion de la liste des experts aux parquets généraux (comme cela avait été fait pour les OPM en 2009)</li> </ul>	DACS	Modification du décret n°2004-1463 relatif aux experts judiciaires. Nécessité d'une étude d'impact préalable	1 2015	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Renforcer les liens entre la DACS et les parquets généraux pour la gestion des officiers publics et ministériels</li> </ul>	DACS	Poursuite de la formation à destination des parquets généraux en charge de la gestion des OPM (session annuelle à l'ENM)  Organisation d'un séminaire avec les parquets généraux et les professions	2 et 3 Juin 2014  Juin 2014	

	<b>Moderniser l'intervention des parquets en matière civile et commerciale</b>				Modernisation des référentiels d'inspection	2014-2015
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Création d'un logiciel dédié à la gestion de la liste des experts et comportant des outils de contrôle de l'activité et des coûts.</li> <li>➤ Intégrer les activités civiles du parquet au dispositif statistique du ministère de la Justice (décision du conseil de la statistique et des études du 16 octobre 2012)</li> </ul>	SG/DSJ	DACS / SG / DSJ	Remise des travaux du groupe de travail DACS sur l'activité des parquets  Nécessité de l'intégrer dans Portalis	