



[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

## DOSSIER DE PRESSE

---

### Rapport ‘refonder le ministère public’

**Jeudi 28 novembre 2013**

Contact presse - Ministère de la Justice Tél. : 01 44 77 22 02

# **SOMMAIRE**

- 1. Démarche dans le cadre de la Justice du 21<sup>ème</sup> siècle, le citoyen au cœur du service public de la Justice**
- 2. Synthèse des propositions**
- 3. Participants à la commission**
- 4. Personnalités auditionnées**

## **1. Démarche dans le cadre de la Justice du 21ème siècle, le citoyen au cœur du service public de la Justice**

Le président de la République a, dans son engagement 53, souhaité que l'accès à la justice de proximité pour tous les litiges portant sur des aspects essentiels de la vie quotidienne des Français soit facilité.

Lors de son intervention à l'audience solennelle de la Cour de cassation le 18 janvier 2013, il a présenté les grandes lignes de son projet politique rappelant que la justice de proximité était une de ses priorités.

Ce projet politique d'organisation judiciaire rendait nécessaire une réflexion sur les missions des juges et des procureurs et sur leurs méthodes de travail.

Pour assurer la réussite de la modernisation des services judiciaires, il a été choisi d'associer très en amont tous les professionnels et les organisations syndicales.

Un premier travail a été réalisé par l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ). Le rapport, rendu public en juin 2013, se fonde sur une analyse à la fois théorique et orienté sur les pratiques professionnelles. Il a servi de base aux réflexions menées dans le cadre des deux groupes de travail et de la commission :

La commission sur la modernisation du ministère public présidée par M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la cour de cassation ;

Le groupe de travail « le magistrat du XXIème siècle » : sur l'office du juge et du greffe, sous la direction de M. Pierre Delmas-Goyon, Conseiller à la cour de cassation ;

Le groupe de travail « les juridictions du XXIème siècle » : sur l'organisation judiciaire de première instance et d'appel, présidé par M. Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier.

Le groupe de travail sur le magistrat du 21ème siècle rendra ses conclusions le 9 décembre prochain et le groupe de travail sur les juridictions du 21ème siècle 16 décembre. Un point presse sera organisé à l'issue de la dernière restitution.

Un débat national sera l'occasion de mettre en perspective les propositions de ces groupes de travail, autour d'un projet de société sera organisé les 10 et 11 janvier 2014 à l'UNESCO.

Ce débat national sera organisé autour de 5 thématiques toutes présentées lors d'ateliers qui poseront les questions au cœur des réformes judiciaires, au centre desquelles seront les citoyens : comment concilier proximité de la Justice, efficacité et statuts des agents ? Comment organiser une équipe autour du magistrat ? Comment faire monter la médiation et la conciliation et quelle place pour l'avocat ? Comment penser la justice du quotidien qui ne se rend plus en audience publique mais dans les cabinets des juges ? Comment veiller à ce que les magistrats du siège et du parquet puissent remplir leur office de protection des libertés ?

## **2. Synthèse de la mission**

*Par lettre de mission du 2 juillet 2013 la Garde des sceaux a confié à Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation, le soin de présider une commission chargée d'engager « une réflexion approfondie sur les missions et les méthodes d'action du parquet au sein de l'institution judiciaire et dans la cité ».*

*Composée de 45 membres (magistrats du parquet et magistrats du siège, greffiers, avocats, universitaires, préfets, représentants de la police et de la gendarmerie), la Commission de modernisation de l'action publique a travaillé sur les 4 grands thèmes mentionnés dans la lettre de mission : élaboration et mise en œuvre de la politique pénale ; direction de la police judiciaire ; compétences du ministère public ; organisation des parquets.*

*Dans son rapport, la Commission dresse le constat de la crise profonde que traverse le ministère public en France, qui naît de l'ambiguïté de son statut, de l'accroissement considérable de ses missions au fil des années et de l'obsolescence de son organisation, notamment territoriale.*

*Pour répondre à cette crise, la Commission propose une véritable refondation du ministère public.*

*A cette fin, elle formule 67 propositions précises et opérationnelles correspondant à 10 grandes orientations.*

### **10 axes d'action proposés :**

Garantir l'indépendance du ministère public à l'égard de l'exécutif : inscrire dans la Constitution le principe de l'unité du corps judiciaire, selon lequel l'autorité judiciaire comprend les magistrats du siège et du parquet.

Soumettre la nomination des magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Cet organe devrait par ailleurs se voir confier le pouvoir – qui serait donc retiré au Garde des sceaux – de proposer la nomination des procureurs de la République, des procureurs généraux et des membres du parquet général de la Cour de cassation. Il statuerait également comme conseil de discipline des magistrats du parquet.

Inscrire l'action du ministère public dans un cadre territorial élargi : créer un parquet départemental auprès d'un tribunal de grande instance départemental, avec maintien de l'ensemble des implantations judiciaires existantes, qui constitueraient des antennes de cette juridiction unique. Il n'y aurait, ainsi, qu'un seul procureur de la République et une seule politique d'action publique dans chaque département. Une telle modification n'impliquerait aucune réforme de la carte judiciaire. Le ressort des cours d'appel devrait ensuite être rapproché des régions administratives. Les zones de compétence des juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée (JIRS) devraient être mises en cohérence avec les zones de compétence des directions interrégionales de police judiciaire (DIPJ).

Donner au ministère public des moyens à la hauteur de son rôle : développer les mesures alternatives aux poursuites.

Créer des « assistants du ministère public », recrutés parmi les greffiers des services judiciaires, qui se verraient confier une partie des attributions des magistrats (ex. : traitement d'une partie des appels passés à la permanence, préparation des audiences).

Renforcer les moyens téléphoniques et informatiques est également une priorité.

Redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale : placer, auprès du Garde des sceaux, un conseil national de politique pénale.

Cet organisme consultatif, composé notamment de magistrats, d'un avocat, de représentants de la police et de la gendarmerie, aurait pour mission, par ses avis et rapports, d'éclairer le ministre de la justice sur les choix de politique pénale, sur la base de constats partagés et d'une évaluation renforcée, en lui offrant le moyen d'une plus grande objectivation.

Confier au Garde des sceaux le soin de prononcer à intervalles réguliers un discours sur la politique pénale devant le Parlement, qui lui permettrait de dresser le bilan des actions engagées et de fixer de nouveaux objectifs.

Encadrer les modalités de la transmission d'informations au Garde des sceaux sur des affaires individuelles.

Ancrer dans la pratique le rôle des procureurs généraux dans l'animation et la coordination de la politique pénale au niveau régional, tout en reconnaissant dans la loi aux procureurs de la République une capacité d'initiative pour définir, en fonction des réalités locales, des objectifs complémentaires de lutte contre la délinquance.

Réaffirmer les missions essentielles du ministère public : recentrer l'activité du parquet sur l'exercice de l'action publique dans les affaires individuelles. Ceci suppose de rompre avec la pratique, assez artificielle, d'une réponse pénale systématique et de redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites.

En matière de fraude fiscale, la Commission juge nécessaire de supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration, qui a pour effet de transférer à une autorité politique, le ministre du budget, l'opportunité des poursuites en la matière.

Renforcer l'autorité fonctionnelle du ministère public sur la police judiciaire : exprimer plus clairement le principe du libre choix par le procureur du service d'enquête.

L'autorité judiciaire devrait ensuite être consultée sur les moyens dévolus aux forces de sécurité : à cette fin, le Garde des sceaux devrait être associé aux arbitrages budgétaires qui concernent les services de police et unités de gendarmerie. En aval, les procureurs généraux devraient décider, avec les responsables des services territoriaux, de la répartition des moyens et des effectifs en fonction des priorités de politique pénale. Ils devraient en outre être consultés sur les projets de nomination des principaux responsables de la police et de la gendarmerie.

Repenser le traitement des enquêtes : engager une réflexion en vue d'une réforme d'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête. Accorder des droits plus importants à la défense, en introduisant une phase de contradictoire à l'issue des enquêtes préliminaires longues et en généralisant l'assistance par un avocat au moment du défèlement d'un mis en cause devant le procureur.

Revoir complètement la doctrine d'emploi du « traitement en temps réel », qui devrait être réservé aux seules urgences judiciaires, et de renforcer nettement l'assistance aux magistrats assurant la permanence.

Impliquer davantage le commandement des services de police et unités de gendarmerie dans le suivi des enquêtes et de rendre plus lisible la fonction de suivi des enquêtes longues au sein de l'organisation des parquets.

Tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale, pour un ministère public plus responsable : faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre. En aval, il est nécessaire de sensibiliser tous les acteurs de la procédure – magistrats et enquêteurs – au coût des actes d'enquête, d'améliorer la traçabilité des frais de justice et d'exercer un contrôle étroit de l'engagement de dépenses en dehors des marchés négociés par l'administration centrale (ex. : marchés d'analyses de traces ADN).

Moderniser l'organisation et le pilotage des parquets : clarifier le positionnement du substitut du procureur dans l'organisation du parquet, constituer des référentiels d'organisation adaptés à la taille des juridictions et des organigrammes intégrant l'ensemble des agents qui concourent à l'exercice de l'action publique (magistrats du parquet, assistants du ministère public, assistants spécialisés, officiers du ministère public, médiateurs et délégués du procureur).

Généraliser la diffusion de fiches de poste pour les fonctions « à profil », notamment pour les magistrats exerçant des responsabilités d'encadrement, et de permettre aux chefs de parquets et de parquets généraux d'être consultés sur le choix de leurs plus proches collaborateurs.

Moderniser l'outil statistique constitue un point important et doit être accompagné de la création de nouveaux indicateurs reflétant fidèlement l'ensemble de l'activité des parquets.

Restaurer l'attractivité des fonctions de magistrat du parquet : mieux prendre en compte les sujétions propres aux fonctions exercées par les magistrats du parquet et faciliter les allers-retours entre parquet et parquet général au cours de la carrière. L'exercice des fonctions d'encadrement et d'animation devrait être mieux accompagné et valorisé. Enfin, un droit de mutation prioritaire devrait pouvoir être reconnu aux magistrats ayant accepté de postuler sur des postes difficiles à pourvoir.

### **3. Participants à la commission**

*Président :*

*M. Jean-Louis NADAL, procureur général honoraire près la Cour de cassation*

*Rapporteur général :*

*M. Romain VICTOR, maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat*

*Rapporteur général adjoint :*

*M. Philippe MOLLARD, avocat général référendaire à la Cour de cassation*

*Membres de la Commission (par ordre alphabétique) :*

*M. Gilles ACCOMANDO, président du tribunal de grande instance d'Avignon*

*Mme Stéphanie AOUINE, vice-procureure au tribunal de grande instance de Pau*

*M. Nicolas AUBERTIN, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny*

*M. Sylvain BARBIER SAINTE MARIE, vice-procureur au tribunal de grande instance de Paris*

*M. Jacques BEAUME, procureur général près la cour d'appel de Lyon*

*M. Pascal BEAUVAIS, professeur à l'université de Nanterre*

*M. Didier BOCCON-GIBOD, premier avocat général à la Cour de cassation*

*M. Yves CHARPENEL, premier avocat général à la Cour de cassation*

*Maître Philippe CHAUDON, avocat au barreau de Marseille*

*M. Denis CHAUSSERIE-LAPREE, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Toulouse, représentant du Syndicat de la Magistrature*

*M. Marc CIMAMONTI, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon*

*Maître Françoise COTTA, avocate au barreau de Paris*

*M. Bertrand DAILLIE, inspecteur des services judiciaires*

*M. Jean DANET, avocat honoraire, maître de conférences à l'université de Nantes*

*M. Olivier DECIMA, professeur à l'université Bordeaux IV*

*M. Frédéric DESPORTES, avocat général à la Cour de cassation*

*Mme Delphine DEWAILLY, procureure de la République adjointe au tribunal de grande instance de Rennes*

*M. Albert DOUTRE, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique du Rhône*

*M. Richard DUBANT, directeur de projet au secrétariat général du ministère de la Justice*

*M. Robert GELLI, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nanterre*

*M. Henri GENIN, procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Pontoise*

*Mme Isabelle GRIGNE-GAZON, greffière en chef au tribunal de grande instance du Mans*

*M. Jean-Marie HUET, procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence*  
*M. Mickael JANAS, président du tribunal de grande instance d'Angoulême*  
*M. Olivier JANSON, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bayonne, secrétaire national de l'Union syndicale des magistrats*  
*M. Philippe JEANNIN, premier président de la cour d'appel de Rennes*  
*Mme Brigitte LAMY, procureure de la République près le tribunal de grande instance de Nantes*  
*Mme Sarah MASSOUD, substitute du procureur au tribunal de grande instance de Paris*  
*M. Eric MATHAIS, chef de service, adjoint à la directrice des affaires criminelles et des grâces*  
*M. Ferdinand MELIN SOUCRAMANIEN, professeur à l'université Bordeaux IV*  
*M. Philippe MICHEL, vice-président au tribunal de grande instance de Créteil*  
*Mme Maud MOREL-COUJARD, procureure de la République près le tribunal de grande instance d'Auxerre*  
*M. Jean-Luc NÉVACHE, préfet du Val d'Oise*  
*Mme Caroline NISAND, procureure de la République près le tribunal de grande instance de Saverne*  
*M. Michel PATTIN, général de gendarmerie, sous-directeur de la police judiciaire, direction générale de la gendarmerie nationale*  
*Mme Catherine PIGNON, procureure générale près la cour d'appel d'Angers*  
*M. Patrick POIRRET, procureur général près la cour d'appel de Nancy*  
*M. Pascal PRACHE, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Agen*  
*M. Jean-Christophe MICHARD, substitut du procureur de Roanne*  
*Mme Nathalie RECOULES, sous-directrice de l'organisation judiciaire à la direction des services judiciaires*  
*M. Pierre ROUSSEL, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Montpellier*  
*M. Patrick SZTRODA, préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille et Vilaine*  
*Mme Françoise TOMÉ, inspecteur général adjoint des services judiciaires*  
*Mme Ariane WEBEN, bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Caen*

**4. Personnalités auditionnées (par ordre alphabétique)**

NOM	Prénom	Fonction
BALAND	Claude	Directeur général de la Police nationale
BEYNEL	Jean-François	Directeur des services judiciaires
BURGUBURU	Jean-Marie	Président du Conseil national des barreaux
CAMUS	Benjamin	Sous-directeur de la statistique et des études au secrétariat général du ministère de la justice
CHAMPALAUNE	Carole	Directrice des affaires civiles et du Sceau
DALLES	Bruno	Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Melun et vice-président de la Conférence nationale des procureurs de la République
DAUBIGNY	Jean	Préfet de la région Ile-de-France et président de l'association du corps préfectoral
D'URSO	Claire	Présidente de l'Association française des magistrats instructeurs et juge d'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny
DUTEMPS	Dominique	Représentante du syndicat CGT

DUVAL	Virginie	Secrétaire générale de l'Unions syndicale des magistrats
FAURE	Arnaud	Représentant du syndicat UNSA Services judiciaires
FAVIER	Denis	Général, directeur général de la Gendarmerie nationale
FELTZ	François	Inspecteur général des services judiciaires
FERAL-SCHUHL	Christiane	Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris
GILABERT	Philippe	Secrétaire général adjoint du syndicat UNSA Services judiciaires
GRENOUILLET	Michèle	Représentante du syndicat des greffiers en chef CDC
HARDOUIN	Stéphane	Directeur de l'Ecole nationale des greffes
HUET	Jean-Marie	Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence
LAMANDA	Vincent	Premier président de la Cour de cassation et président de la formation plénière du Conseil national de la Magistrature
LE CORRE	Joëlle	Greffière placée au SAR de Limoges, représentante du syndicat des greffiers de France SDGF/FO

LE QUEAU	Marie-Suzanne	Directrice des affaires criminelles et des grâces
LOMBARD	Martine	Professeur de droit public, membre du Conseil supérieur de la Magistrature et auteur de l'étude sur la parité dans la magistrature
MARIN	Jean-Claude	Procureur général près la Cour de cassation et président de la formation parquet du Conseil supérieur de la magistrature
MARTRES	Françoise	Président du Syndicat de la Magistrature et conseillère à la cour d'appel de Paris
MEHAIGNERIE	Pierre	Ancien garde des sceaux
MOLINS	François	Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris
MONPIERRE	Evelyne	Représentante de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille et vice-présidente chargées des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Créteil
NALLET	Henri	Ancien garde des sceaux
POINAS	Emmanuel	Secrétaire général de FO magistrats
RAIMBOURG	Dominique	Député et vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale
ROBERT	Marc	Procureur général près la cour d'appel de Riom

RON SIN	Xavier	Directeur de l'Ecole nationale de la Magistrature
SAINT-JEAN	Michel	Directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris Ile-de-France
SIDAINE	Thierry	Vice-président chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de Marseille, représentant de l'Association nationale des juges de l'application des peines
SUEUR	Jean-Pierre	Sénateur et président de la commission des lois du Sénat
VEAUX	Frédéric	Directeur adjoint de la direction centrale de la Police judiciaire