

DIRECTION
DES AFFAIRES CRIMINELLES
ET DES GRÂCES

RAPPORT

AU GARDE DES SCEAUX
SUR LA POLITIQUE PÉNALE
MENÉE EN 2004

Octobre 2005



S O M M A I R E

Avant-propos..... p. 3

■ Première partie – Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables

- I. Les parquets généraux : Le renforcement du rôle des parquets généraux p. 5
- II. L'activité des cours d'appel..... p.11
- III. Les parquets : une amélioration organisationnelle pour une plus grande efficacité.....p.17
- IV. L'activité des tribunaux de grande instance.....p.32

■ Deuxième partie – Diversifier la réponse pénale

- I. Les mesures alternatives aux poursuites..... p.36
- II. Le traitement des différents contentieux..... p.39

■ Troisième partie – Améliorer la mise à exécution des décisions pénales

- I. L'exécution des peines dans les cours d'appel..... p.68
- II. L'exécution des peines dans les tribunaux de grande instance..... p.69

■ Quatrième partie – Maîtriser la croissance des frais de justice

- I. La prise en compte des conséquences financières des prescriptions..... p.80
- II. Une volonté de rationaliser les dépenses..... p.82

AVANT-PROPOS

Le rapport de politique pénale pour l'année 2004 est profondément marqué par l'évolution à laquelle se sont trouvées confrontées les juridictions au cours de cette période.

L'année 2004 a tout d'abord connu une intense activité législative, ayant fortement impacté l'activité des juridictions : la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a créé les juridictions interrégionales spécialisées, la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et le mandat d'arrêt européen, pour ne citer que les principales dispositions du texte.

Cette année a été également marquée par l'intensification du travail de préparation à la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances.

Face à ces défis, l'institution judiciaire a su faire face à l'ensemble de ses missions en développant une réponse pénale proportionnée et rapide aux diverses formes de la délinquance.

Au terme de l'année 2004, le bilan qui se dégage fait apparaître que l'amélioration de l'efficacité judiciaire est au centre des préoccupations des parquets généraux et des parquets, tant au niveau de l'adaptation de la réponse pénale aux formes nationales ou internationales de la délinquance, qu'au niveau organisationnel et de la qualité du service rendu aux usagers de la justice.

Ces différents aspects ont incité, afin de rendre compte de cet effort constant d'adaptation, à présenter pour la première fois le rapport de politique pénale sous une forme nouvelle, calquée sur les quatre objectifs assignés dans l'action « conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » du programme « justice judiciaire » de la LOLF, à la réalisation desquels les magistrats du siège sont bien évidemment largement associés :

- Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables ;
- Améliorer et diversifier la réponse pénale ;
- Améliorer l'exécution des décisions pénales ;
- Maîtriser la croissance des frais de justice pénale.

Le but de cette présentation tend à traduire en termes qualitatifs les objectifs assignés et à décrire le fonctionnement et l'activité des parquets généraux et des parquets afin de compléter utilement les indicateurs quantitatifs retenus pour décrire l'avancée vers ces objectifs.

Il vise également, en anticipant la mise en place de la loi organique sur les lois de finances, à présenter dès maintenant l'action des parquets généraux et des parquets en terme de réalisation de ces objectifs.

A ce titre, le rapport de politique pénale 2004 peut apparaître comme un rapport de transition, évoluant d'un rapport de politique pénale traditionnelle à un rapport d'activité rendant compte des résultats obtenus au regard des objectifs affichés et des moyens mis en œuvre.

**RENDRE DES DECISIONS DE QUALITE
DANS DES DELAIS RAISONNABLES**

I – LES PARQUETS GENERAUX : LE RENFORCEMENT DU ROLE DES PARQUETS GENERAUX

Le rôle des parquets généraux s'est accru en 2004 sous l'effet de deux mouvements : celui induit par la mise en place prochaine de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), faisant des procureurs généraux et des premiers présidents des ordonnateurs secondaires, celui issu de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

1 - Administration et gestion

1.1 - La préparation à la mise en place de la LOLF

La cour d'appel de Lyon a été la première cour à expérimenter à compter du 1^{er} janvier 2004 la globalisation des crédits.

Huit autres cours (Angers, Basse-Terre, Colmar, Bordeaux, Metz, Nîmes, Pau et Versailles) ont été retenues pour procéder à l'expérimentation des principales dispositions de la LOLF, à compter du 1^{er} janvier 2005. Ces cours ont signé un protocole d'expérimentation avec la Direction des Services Judiciaires (DSJ) le 5 janvier 2005.

Ces cours expérimentales ont mis en place un travail pédagogique des enjeux de la LOLF et de sensibilisation des acteurs judiciaires, dès 2004.

Selon les cours d'appel, le procureur général assume seul (Pau) ou avec le concours d'un secrétaire général (Colmar, Lyon) ou d'un magistrat du parquet général désigné comme référent LOLF (Metz) la mise en place de l'expérience. Il a été créé, dans cette juridiction, une liste de discussion informatique destinée à l'ensemble des magistrats, greffiers, fonctionnaires des juridictions et de la chancellerie.

D'initiative, un document pédagogique destiné à mieux appréhender le fonctionnement de la LOLF au ministère de la Justice (« Si la LOLF m'était contée ») a été diffusé auprès des chefs de cour et des membres du SAR (Metz).

La documentation utile sur ce sujet a été systématiquement diffusée aux parquets. De même des notes didactiques ont été rédigées et transmises à tous les parquets (Nîmes).

Des modules de sensibilisation à la LOLF ont été organisés par les secrétaires généraux au nom des chefs de cour, en direction des chefs de juridiction et des greffiers en chef du ressort (Colmar).

Le parquet général a demandé aux parquets du ressort de créer un service « frais de justice » au sein de la chaîne pénale, dédié à la réception, à la vérification et au suivi des mémoires reçus dans les parquets (Nîmes).

Les cours d'appel dans lesquelles le poste de secrétaire général est vacant, ont souligné le caractère indispensable de la présence d'un secrétariat général avec la mise en place de la LOLF.

Les cours ont dû adapter leur organisation de telle sorte que les tâches traditionnellement dévolues à ce magistrat soient exécutées.

Certaines cours d'appel ont opté pour une solution transitoire consistant à transformer un poste d'avocat général en secrétaire général ou, plus simplement, elles ont chargé un avocat général ou un substitut général de l'exercice de ces fonctions (Douai, Toulouse, Colmar).

D'autres cours ont réparti les activités administratives entre les différents membres du parquet général avec ou sans réduction de leurs activités juridictionnelles (Angers, Orléans, Limoges, Besançon, Caen, Reims).

Enfin, dans quelques cours d'appel, le procureur général cumule ses fonctions administratives de chef de cour avec celles qu'a vocation à exercer un secrétaire général (Riom, Metz).

1.2 - L'activité des magistrats délégués en progression

Au sein des parquets généraux, quatre fonctions de magistrats délégués sont identifiées : magistrat délégué à la formation (MDF), magistrat délégué à la politique associative (MDPA), magistrat délégué à l'équipement (MDE) et magistrat délégué à la communication (MDC).

Ces fonctions de magistrats délégués sont occupées au sein de la cour d'appel soit par des magistrats du siège soit par des magistrats du parquet général.

Le magistrat délégué à la formation est nommé sur proposition des chefs de cour, par le conseil d'administration de l'École Nationale de la Magistrature pour 3 ans. Dans certaines cours, cette fonction est scindée en deux entre formation initiale et formation continue, et partagée entre le siège et le parquet (Rennes, Versailles). Le magistrat délégué à la formation initiale est chargé d'organiser et de superviser le stage des auditeurs de justice dans le ressort. Il a également un rôle important dans la sélection des directeurs des centres de stage. Il est également l'intermédiaire entre les centres de stage d'une part, et la mission « juge de proximité », d'autre part, pour les stages préalables ou probatoires auxquels sont soumis les candidats aux fonctions de juge de proximité (Versailles).

Dans le cadre de la formation continue, ce magistrat met en place des actions de formation déconcentrées qui ont notamment, cette année, porté sur l'application de la loi du 9 mars 2004 (Metz, Bordeaux).

La fonction de magistrat délégué à la politique associative est directement liée à la mise en œuvre des politiques pénales et publiques (Pau). Ces magistrats ont, au cours de l'année 2004, achevé la mise en application de la réforme du financement des mesures pré-sententielles (Versailles, Nîmes). Cette fonction concerne les conseils départementaux d'accès au droit, les associations d'aide aux victimes, les associations d'enquête pénale et de contrôle judiciaire (Riom).

Dans une cour d'appel, ce magistrat est également chargé d'animer la plate forme Europe, installée en octobre 2003 par le Garde des Sceaux. Il est aidé d'un greffier chargé de la mission des fonds sociaux européens (Caen).

Le magistrat délégué à l'équipement exerce des attributions quelque peu différentes selon les cours : questions relatives à l'ensemble des questions de bâti, et à la responsabilité de l'accès à la profession (Riom), suivi des équipements immobiliers et participation avec le SAR à la préparation et à la mise en œuvre de l'entretien immobilier (Poitiers), établissement en relation avec les chefs de cour et l'antenne régionale de l'équipement de priorités en matière de demandes d'autorisation de programme (Metz), intervention dans le cadre des projets de construction, de réalisation, de restructuration ou d'aménagement des nouveaux locaux (Rennes).

Dans une cour d'appel la fonction de MDE a été abandonnée au profit de celle de responsable de la gestion du patrimoine immobilier (Pau).

Dans d'autres, ce poste, pourtant qualifié de fort utile, la vision d'un magistrat dans le domaine immobilier étant indispensable, n'est pas pourvu (Aix en Provence, Nouméa, Montpellier).

Le magistrat délégué à la communication est une délégation récente. Dans les cours où il est présent, il a organisé les premières rencontres inter-directionnelles du ministère de la Justice ainsi que les différentes manifestations recommandées ou suggérées par le SCICOM (Rennes).

2 - L'animation et la coordination de l'action publique

L'article 35 du code de procédure pénale a réaffirmé en le clarifiant le rôle d'animation et de coordination de l'action publique tenu par les parquets généraux d'une manière générale et les dispositions relatives aux juridictions interrégionales ont donné une mission particulière aux procureurs généraux JIRS.

2.1 - Dans un cadre général

Ce rôle s'inscrit dans l'objectif général de « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables » par les conséquences sur le fonctionnement des parquets qu'il implique.

En effet, l'organisation de réunions du parquet général avec les procureurs du ressort, souvent pratiquées, qu'elles concernent un contentieux particulier ou qu'elles aient un thème plus général, tend à améliorer le traitement des contentieux.

Ainsi, dans les ressorts des cours d'appel de Paris et Versailles, le conseil régional de politique pénale réunit les deux procureurs généraux et les procureurs de la République ainsi que les responsables des services de police et de gendarmerie pour permettre un échange sur les pratiques, les difficultés et les solutions mises en œuvre et rechercher des pistes d'amélioration pouvant être modélisées.

Ces rencontres sont également l'occasion de diffuser et de commenter les réformes législatives et les directives de politiques pénales du Garde des Sceaux et de prévoir les modalités de leur mise en œuvre.

Le renforcement du lien entre les magistrats du parquet général et du parquet vise tant à améliorer l'harmonisation des politiques pénales qu'à assurer une meilleure circulation de l'information.

La mise en place de magistrats référents au niveau du parquet général (notamment en matière d'antisémitisme, de JIRS) participe également de l'amélioration de la qualité de la réponse pénale.

Instauré par la loi du 9 mars 2004, le recours devant le procureur général contre les classements sans suite des parquets a pris une place importante dans l'activité du parquet général en lien avec les parquets (Paris – 180 recours au 31 décembre 2004).

Selon certains parquets généraux, l'examen de ces recours constituera à terme une charge importante (Aix en Provence – 67 recours au 31 décembre 2004). D'autres ont noté une augmentation rapide de mois en mois (Toulouse 12 recours au 31 décembre 2004 – Versailles 74 recours au 31 décembre 2004).

Les parquets généraux veillent aussi à l'harmonisation des politiques de correctionnalisation et des seuils de transaction douanière. Ils soulignent la nécessaire coordination en amont de toute politique pénale dans un domaine ciblé, avec l'ensemble des composantes de l'institution judiciaire.

Ce rôle d'harmonisation s'étend dans certains parquets généraux à la sanction pénale, dans un souci de répondre aux attentes exprimées par les citoyens en matière d'égalité devant la loi.

Pour ce faire, dans certains ressorts (Montpellier), il est procédé à un examen attentif du passé judiciaire des prévenus et du quantum des peines prononcées. Une politique active d'appel est ainsi menée en cas de disparité entre ces deux aspects.

De même, les parquets généraux procèdent à l'exploitation des feuilles d'audience qui sont diffusées aux procureurs de la République où des dysfonctionnements peuvent être identifiés et commentés.

Par ailleurs, certains procureurs généraux (Lyon) ont développé le concept de « hiérarchie de proximité », qui se traduit par des déplacements au sein des parquets afin de percevoir la nature des besoins et des difficultés de chaque parquet, et de tenter d'y apporter des solutions, par la conclusion de contrats d'objectifs notamment.

Le parquet général identifie à travers les notices d'instruction les retards de règlements et apporte une aide aux parquets en difficultés, soit en déléguant un magistrat du parquet général, soit en se faisant adresser des dossiers pour règlement.

Enfin, le développement d'outils statistiques mis à leur disposition (tableaux de bord, observatoire des juridictions) tendent à faciliter le suivi de la mise en œuvre des politiques pénales ainsi qu'une identification et un diagnostic des difficultés des parquets.

2.2 - Dans le cadre des juridiction interrégionales spécialisées

Tous les procureurs généraux JIRS ont mis en œuvre dès l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004 leur actions d'animation et de coordination de la JIRS, au moyen de réunions d'information régulières et fréquentes, à destination de tous les magistrats des parquets généraux et parquets de leur ressort ainsi que des services enquêteurs.

Ces réunions ont débuté parfois même avant la mise en place des JIRS (Fort de France, Rennes).

A l'occasion de ces réunions, les procureurs généraux JIRS ont défini, en concertation avec les magistrats de leur ressort, la politique d'information et de saisine de la JIRS.

En matière d'information, certains procureurs généraux ont établi des seuils au delà desquels l'information de la JIRS par les services enquêteurs devient obligatoire (Aix en Provence, Bordeaux) ou ont demandé à être destinataires des messages d'informations d'affaires d'envergures (Paris, Lyon, Douai), d'arrestations, de bulletins quotidiens, qui leur permettent d'avoir l'information en temps réel (Paris). Un contrôle rigoureux de ces informations est destiné à mieux appréhender les phénomènes de criminalité organisée (Douai).

En matière de saisine, certains procureurs généraux indiquent que les dossiers susceptibles d'être confiés à la JIRS sont présentés lors de réunions de synthèse (Rennes), que la validation de la saisine de la JIRS appartient au procureur général JIRS (Douai) après concertation avec le procureur local (Bordeaux). En revanche, d'autres soulignent qu'il est préférable que la saisine de la JIRS se fasse pendant la garde à vue (Lyon), sauf si l'affaire en cause nécessite quelques investigations supplémentaires, sans que la durée de celles-ci dépasse un mois (Paris).

La saisine de la JIRS doit apporter une plus-value à l'affaire, grâce à un supplément de technicité et de célérité (Lyon). Les parquets JIRS sont également sollicités en qualité de support technique de la juridiction locale même sans saisine (Bordeaux, Grasse). Il est néanmoins parfois regretté que les conditions de saisine de la JIRS soient un peu restrictives (Agen, Castres).

Certains parquets généraux ont rédigé une doctrine d'emploi de la JIRS (Bordeaux) ou un protocole d'accord avec les parquets généraux locaux (Nancy) pour définir les relations avec la JIRS.

2.3 - L'augmentation et l'accélération de la coopération internationale

L'entraide pénale est à l'origine d'une activité juridictionnelle en progression, ce qui tend à améliorer la qualité de la décision pénale. Par ailleurs, la mise en place

d'instruments accélérant le processus d'entraide tend à faciliter le traitement des affaires.

Sur l'année 2004, les échanges constatés par les procureurs généraux avec les autorités judiciaires étrangères sont globalement en augmentation en raison, notamment, de la mise en place des juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée.

Mais c'est sans aucun doute la matière extraditionnelle qui a, au cours de cette année, connu la modification la plus substantielle avec l'entrée en vigueur, à compter du 12 mars 2004, de la procédure du mandat d'arrêt européen.

De fait, la montée en puissance de ce nouveau dispositif a été immédiate et continue, puisque, au 31 décembre 2004, près de 407 mandats d'arrêt européens avaient été échangés entre les autorités judiciaires françaises et celles d'Etats membres de l'Union européenne (ce chiffre est d'environ 1000 à la date du présent rapport). Outre ce développement quantitatif supérieur à ce qui pouvait être constaté avec la procédure classique d'extradition, l'ensemble des juridictions a salué la rapidité, la souplesse et l'efficacité de cette nouvelle procédure.

Les juridictions se sont parfaitement adaptées à ce nouvel outil de l'entraide pénale internationale et ont fait des propositions pour l'améliorer encore (par exemple en permettant la transmission des mandats d'arrêt européens par fax) ; il facilite le traitement judiciaire.

L'entrée en vigueur au mois d'août 2005 de la loi du 30 mars 2005 portant ratification de la convention européenne du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (art.695-1 du code de procédure pénale) prévoyant la transmission directe des demandes d'entraide entre autorités judiciaires d'Etats membres de l'Union européenne accélérera encore le processus.

Au niveau de l'Union Européenne, le recours au réseau judiciaire européen (RJE) est de plus en plus fréquent, et manifeste la participation des juridictions au développement d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

Plus particulièrement, les parquets généraux des zones frontalières ont développé des relations privilégiées avec leurs homologues étrangers (jumelage de la cour d'appel de Lyon avec celle de Lodz en Pologne, participation des procureurs généraux de Colmar et Metz à la conférence annuelle des procureurs généraux d'Allemagne, du Luxembourg et de France).

Enfin, l'activité des centres de coopération policiers et douaniers a été l'occasion de constater la recrudescence des demandes d'identification de propriétaires de véhicules ayant contrevenu aux règles de circulation routière.

II – L'ACTIVITE DES COURS D'APPEL

1 - Les chambres des appels correctionnels : une priorité des cours

Le nombre d'affaires nouvelles portées devant les chambres des appels correctionnels a augmenté (+2,7%) en 2004. Parallèlement, le nombre d'arrêts rendus cette même année a baissé de 2,1% par rapport à 2003. En conséquence, le nombre d'affaires en stock est en augmentation (Lyon, Paris, Nancy, Caen, Rennes, Bordeaux, Limoges).

Cet état de fait peut s'expliquer : par une augmentation importante du nombre des appels (+ 12% à Metz, + 17% à Nancy, +11% à Limoges), souvent plus importante que l'augmentation du nombre des arrêts rendus (Lyon) ; par l'évocation d'affaires particulièrement complexes en raison de la nature des infractions ou du nombre de mis en cause (Orléans) ; par l'allongement des débats (Caen). Enfin, certaines juridictions de première instance ont des difficultés à transmettre les dossiers d'appels dans des délais raisonnables, ce qui affecte la gestion de l'audience de la chambre des appels correctionnels (Limoges).

Néanmoins, certaines chambres des appels correctionnels ont vu leur stock se stabiliser (Nîmes, Amiens) voire diminuer (Toulouse, Besançon).

Les délais moyens d'audience sont variables. Ils sont de 2 à 3 mois pour une grande majorité des cours (Pau, Agen, Nîmes, Nouméa) mais peuvent atteindre 12 mois (Nancy).

La situation de la chambre des mineurs suit la tendance générale de la chambre des majeurs.

La plupart des cours ont concentré leurs efforts au cours de l'année 2004 pour réduire les délais entre la date de l'appel et celle où l'affaire est évoquée devant la cour.

Certaines ont augmenté le nombre d'audiences (Limoges, Besançon, Bordeaux, Douai), voire ont créé des audiences à juge unique tenues par le Président de la chambre correctionnelle pour juger des appels des tribunaux de police et des juges de proximité (Poitiers) ou ont confié à une chambre civile l'examen des contentieux simples (Lyon). D'autres ont créé une chambre dédiée à l'application des peines (Versailles) ou envisagent la création d'une seconde section correctionnelle (Nancy).

Les différentes cours ont réfléchi à l'organisation des chambres des appels correctionnels pour tenter de maîtriser les stocks. Des audiences sont réservées chaque mois au jugement des affaires dans lesquelles le prévenu est détenu (Besançon), une « filière d'urgence » permettant d'audier à bref délai les affaires le nécessitant a été instaurée (Reims), les procédures provenant d'un même tribunal sont regroupées à une même audience (Pau).

Plus généralement, le suivi de l'audience fait l'objet d'une attention particulière de la part du magistrat en charge de ce service. Un état chiffré mentionnant le nombre de dossiers reçus, audiencés ou en attente est établi chaque semaine

(Rennes). Des instructions ont été données aux tribunaux de grande instance pour que les dossiers d'appel soient transmis au parquet général dans les meilleurs délais, accompagnés d'un rapport synthétique (Pau).

2 - L'activité des chambres de l'instruction

L'activité des chambres a diminué de 2,7% par rapport à 2003, confirmant une tendance à la baisse des années antérieures seulement interrompue en 2002.

La majorité des cours signale donc une diminution du nombre d'affaires audiencées et des décisions rendues (Besançon, Toulouse, Caen, Poitiers, Rouen, Paris) ou à tout le moins un maintien du niveau d'activité de 2003 (Nouméa, Bordeaux, Pau, Lyon).

Cet état de fait s'explique par la baisse du nombre d'ouvertures d'information et par le fléchissement général du nombre de mandats de dépôts dans les cabinets d'instruction (Besançon, Caen).

Cependant certaines cours, contrairement à la tendance dégagée en 2003, connaissent une remontée de leur activité se traduisant principalement par une hausse du nombre d'arrêts rendus (Nîmes, Metz, Reims, Limoges).

La structure des contentieux soumis à cette chambre a varié. Elle se caractérise par une diminution du contentieux de la détention provisoire qui peut atteindre -27,6% (Toulouse), alors même que les autres types de contentieux tels que les appels des ordonnances de refus d'investigations complémentaires et les ordonnances de non comparution de détenus sur réquisition du parquet augmentent. Les requêtes en annulation de procédure semblent se maintenir à un niveau assez faible.

L'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 9 mars 2004 sur le mandat d'arrêt européen a induit une montée en puissance de ce type de contentieux en application des dispositions des articles 695-29 à 695-31 du code de procédure pénale (Bordeaux).

Enfin, certaines cours d'appel ont commencé à réfléchir à l'organisation des chambres de l'instruction en vue notamment de prendre en compte la mise en œuvre des dispositions nouvelles relatives aux JIRS (Douai).

3 - L'activité des cours d'assises

En 2004, le nombre d'arrêts rendus par les cours d'assises a augmenté de 1,2% par rapport à 2003.

Cette augmentation est générale sur l'ensemble des cours d'appel, à quelques exceptions près (Nouméa), et peut atteindre un taux de 31% (Limoges).

Parallèlement, le stock d'affaires en attente d'audiencement devant les cours d'assises a augmenté de 10% en 2003 pour atteindre, au niveau national, 2717 affaires, soit environ 11 mois d'activité.

Au niveau local, certaines cours d'appel connaissent une augmentation de leur stock d'affaires en attente d'être jugées largement supérieur (+16% à Metz, +50% à Caen, +47% dans le Val d'Oise). Rare sont les cours dans lesquelles ce stock est en diminution (Nîmes, Aix en Provence, Versailles) ou stable (Orléans, Bordeaux).

L'explication de cette augmentation réside dans l'allongement de la durée des débats, dû en partie à la progression du nombre d'auditions de témoins sollicitées par la défense (Lyon) et à la durée de certains procès qui peuvent s'étaler sur plusieurs mois (Douai).

L'état des cours d'assises de leur ressort demeure une priorité des parquets généraux. Un suivi minutieux de la gestion des flux est assuré par l'avocat général spécialement chargé de la gestion des contentieux criminels, et ce en liaison avec les présidents des cours d'assises (Lyon). Nombreuses sont les cours qui ont recours à des sessions supplémentaires pour évacuer le maximum d'affaires ou qui allongent la durée des sessions (Reims, Caen Douai). Certaines cours d'assises fonctionnent même en session continue (Bordeaux). En cas de situation particulièrement difficile, de nouvelles salles d'audience sont créées (Paris) ou sont en cours de création (Evry, Melun).

Cette augmentation des stocks a des incidences sur la répartition des affaires jugées. Certaines cours d'assises fixent en priorité les affaires avec des détenus afin d'éviter de solliciter des prolongations de détention provisoire auprès de la chambre de l'instruction. Il en résulte un ralentissement du rythme d'écoulement des procédures dites « d'accusés libres » de plus en plus nombreuses, notamment en matière sexuelle (Lyon). En revanche, dans certaines cours d'appel, on assiste à un allongement de la durée du délai pour juger les détenus (Metz).

Le taux d'appel sur les arrêts prononcés en 2004 s'élève à 21,3% et reste stable par rapport à 2003 (21,6%). Dans certaines cours d'appel il augmente atteignant en 2004 38% (Nîmes), voire 50% à Lyon où les appels sont fréquemment suivis de désistements.

Les cours d'assises d'appel ont augmenté leur activité de 11% par rapport à 2003, avec 365 arrêts prononcés.

4 - La juridiction régionale de libération conditionnelle

Cette juridiction n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2005 et est remplacée par le tribunal de l'application des peines.

L'activité de cette juridiction n'appelle pas de la part des parquets généraux de remarques particulières. Des disparités sont constatées selon les cours, en augmentation à Douai, en baisse à Bourges, et une stabilité à Paris et à Poitiers.

5 - La réparation de la détention provisoire

La loi du 9 mars 2004 a ajouté aux fins de non recevoir déjà prévues par l'article 149 du code de procédure pénale, deux nouveaux cas d'exclusion de la réparation : lorsque la prescription de l'action publique est intervenue après la remise en liberté

de l'intéressé et lorsque la personne était dans le même temps détenu pour autre cause.

En 2004, 491 demandes de réparation ont été présentées devant les premiers présidents. Parmi elles, 186 ont été introduites après le prononcé d'un non lieu, 191 après une relaxe, 114 après un acquittement.

Les premiers présidents ont rendu 449 décisions dont 409 affaires ont donné lieu à indemnisation. Le montant moyen de l'indemnisation s'élève à 13109 euros (en hausse par rapport à l'année 2003 où il se situait autour de 10700 euros). Le montant le moins élevé est de 1 euro, le montant le plus élevé est de 275630 euros.

Dans 40 affaires, il n'y a pas eu d'indemnisation soit pour des motifs d'irrecevabilité, de désistement ou d'incompétence, soit car la demande a été rejetée.

De manière générale, la mise en œuvre de la procédure dite «de réparation à raison d'une détention injustifiée» ne semble pas poser de difficulté particulière. L'activité en ce domaine reste faible par rapport aux autres secteurs d'activités des cours d'appel. Cependant des différences entre les cours d'appel sont à noter.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, le nombre de requêtes enregistrées auprès du greffe de la juridiction d'indemnisation est resté relativement stable lors des premières années mais a considérablement augmenté lors du dernier exercice (Caen).

Certaines n'ont rendu aucun arrêt en la matière (Tribunal Supérieur d'Appel de Saint-Pierre et Miquelon, Tribunal Supérieur d'Appel de Mamoudzou, Papeete, Poitiers, Nouméa).

Cette procédure commence à être bien identifiée par les justiciables et par leurs conseils (Reims et Caen) et laisse présager une hausse pour l'année à venir. A Reims, tandis que les chiffres de l'année 2004 sont en retrait, le total des décisions rendues à la fin du premier trimestre 2005 est équivalent à celui de toute l'année 2004.

Certains procureurs généraux ont engagé des actions dans le but de limiter les détentions provisoires injustifiées. A Toulouse, le parquet général a rappelé aux divers parquets la nécessité d'un suivi des procédures d'instruction, notamment celles comportant des détenus. A Chambéry, chaque décision est diffusée à l'ensemble des parquets du ressort afin que des enseignements puissent en être tirés et que chacun prenne conscience du coût de ces détentions provisoires injustifiées.

La diminution du montant global des indemnités allouées en 2004 : 46188 euros contre 128185 euros en 2003 s'explique par l'accroissement des demandes d'indemnisation pour des détentions de courte durée de l'ordre de dix jours à trois semaines (Nancy).

D'autres relèvent une augmentation du montant moyen des indemnisations en 2004 par rapport à 2003 (Rennes, Caen). Même s'il semble difficile de tirer des

conclusions générales compte tenu du faible nombre de dossiers, une meilleure qualité des dossiers présentés et une moyenne de jours de détention subie plus longue pour chacun des dossiers examinés sont avancés pour expliquer cette tendance.

Au cours de l'année 2004, le nombre de recours introduits devant la Commission nationale de réparation des détentions provisoires s'élève à 69. Majoritairement les auteurs du recours sont l'agent judiciaire du Trésor, et de manière plus résiduelle les procureurs généraux. Les recours proviennent principalement des cours d'appel de Paris, d'Aix en Provence et d'Amiens.

63 décisions ont été rendues par la Commission en 2004 dont 19% de rejets, 11% d'irrecevabilité et 67% de réformation.

Par exemple, à la cour d'appel de Besançon, sur les 5 affaires jugées au fond, un seul pourvoi a été formé devant la Commission nationale d'indemnisation, qui a accordé une somme supplémentaire de 5 000 euros au titre du préjudice matériel.
(voir tableau)

	Demandes reçues				Décisions rendues						Nombre total d'appels	reste à juger	Résultats							
	Total	Portant sur non lieu	Portant sur relaxe	Portant sur acquittement	Total	Irrecevabilité	Désistement	Incompétence	rejet	Indemnité			Affaires jugées	Affaires indemnisées	Taux d'indemnisation	Montants versés dans l'année	Moyenne par dossier	Montant le moins élevé	Montant le plus élevé	Nbre de mois de détention provisoire subis
CA d'Agen	5	0	3	2	3	0	0	0	0	3	1	5	3	3	100%	16 000 €	5 333 €	2 000 €	8 000 €	14,3
CA d'Aix-en-Provence	78	19	35	24	74	4	1	0	0	69	12	48	74	69	93%	697 486 €	10 108 €	300 €	40 200 €	556
CA d'Amiens	25	6	12	7	21	0	3	0	1	17	11	20	21	17	81%	289 995 €	17 059 €	658 €	45 000 €	
CA d'Angers	6	1	4	1	7	0	1	0	0	6	0	2	7	6	86%	47 925 €	7 988 €	1 500 €	24 000 €	16
CA de Basse-Terre	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	4	3	3	100%	128 839 €	42 946 €	1 524 €	125 660 €	23
CA de Bastia	6	0	6	0	10	0	0	0	0	10	2	6	10	10	100%	59 109 €	5 911 €	1 050 €	12 000 €	62
CA de Besançon	11	6	4	1	5	0	0	0	0	5	1	10	5	5	100%	34 883 €	6 977 €	1 000 €	12 500 €	47
CA de Bordeaux	16	6	8	2	9	1	0	0	0	8	0	16	9	8	89%	115 246 €	14 406 €	1 500 €	71 180 €	
CA de Bourges	3	2	1	0	3	1	0	0	0	2	1	3	3	2	67%	7 500 €	3 750 €	1 500 €	6 000 €	16
CA de Caen	13	2	3	8	3	0	0	0	0	3	0	13	3	3	100%	61 490 €	20 497 €	5 000 €	41 870 €	
CA de Chambéry	2	1	1	0	4	0	0	0	0	4	1	2	4	4	100%	45 144 €	11 286 €	7 500 €	19 976 €	20
CA de Colmar	11	6	4	1	10	0	0	0	0	10	0	15	10	10	100%	110 851 €	11 085 €	2 800 €	32 000 €	10
CA de Dijon	11	6	5	0	15	0	0	0	0	15	2	9	15	15	100%	250 598 €	16 707 €	2 379 €	97 773 €	84,4
CA de Douai	29	10	10	9	33	2	0	0	1	30	3	27	33	30	91%	308 386 €	10 280 €	50 €	61 125 €	193
CA de Fort-de-France	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0						
CA de Grenoble	8	2	4	2	19	0	0	1	1	17	2	5	19	17	89%	308 167 €	18 127 €	1 500 €	145 259 €	
CA de Limoges	5	3	2	0	1	0	0	0	0	1	1	4	1	1	100%	8 000 €	8 000 €	8 000 €	8 000 €	1
CA de Lyon	11	2	8	1	31	1	0	0	1	29	1	7	31	29	94%	194 795 €	6 717 €	1 200 €	21 793 €	96
CA de Metz	5	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	16	0	0						
CA de Montpellier	14	3	10	1	9	0	0	0	0	9	3	12	9	9	100%	59 000 €	6 556 €	700 €	18 000 €	47
CA de Nancy	10	3	2	5	8	1	0	0	0	7	2	7	8	7	88%	46 188 €	6 598 €	800 €	12 424 €	
CA de Nîmes	5	2	2	1	5	0	0	0	0	5	1	4	5	5	100%	121 185 €	24 237 €	8 000 €	52 000 €	56
CA d'Orléans	12	8	4	0	3	0	0	0	0	3	8	6	3	3	100%	13 136 €	4 379 €	2 000 €	8 700 €	
CA de Paris	93	33	31	29	76	7	6	0	1	62	11	76	76	62	82%	1 570 366 €	25 328 €	2 000 €	275 630 €	512
CA de Pau	4	2	2	0	7	0	0	0	0	7	0	6	7	7	100%	72 500 €	10 357 €	1 000 €	25 000 €	64,5
CA de Poitiers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
CA de Reims	6	5	1	0	6	0	0	0	0	6	0	2	6	6	100%	32 287 €	5 381 €			
CA de Rennes	4	2	2	0	4	1	0	0	0	3	0	4	4	3	75%	52 893 €	17 631 €	2 400 €	44 439 €	
CA de Riom	6	3	3	0	8	0	0	0	0	8	0	5	8	8	100%	31 000 €	3 875 €	680 €	12 250 €	
CA de Rouen	20	15	3	2	19	1	0	0	0	18	1	20	19	18	95%	214 989 €	11 944 €	500 €	46 816 €	128
CA de St-Denis Réunion	6	2	1	3	3	0	2	0	0	1	0		3	1	33%	43 000 €	43 000 €	43 000 €	43 000 €	
CA de Toulouse	18	11	3	4	15	0	0	0	0	15	1	16	15	15	100%	90 700 €	6 047 €	2 200 €	19 000 €	99
CA de Versailles	45	22	17	6	34	2	0	0	0	32	3		34	32	94%	323 102 €	10 097 €	1 €	53 319 €	
CA de Mamoudzou	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
CA de Nouméa	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0						
CA de Papeete	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1		1	1	100%	6 697 €	6 697 €	6 697 €	6 697 €	
TOTAL	491	186	191	114	449	21	13	1	5	409	69	373	449	409	91%	5 361 457 €	13 109 €	1 €	275 630 €	2045

III LES PARQUETS : UNE AMELIORATION ORGANISATIONNELLE POUR UNE PLUS GRANDE EFFICACITE

Afin d'apporter une réponse rapide aux affaires dont ils sont saisis et d'améliorer ainsi les délais de traitement, les parquets ont tous organisé un traitement en temps réel des procédures, qu'ils ont pour certains allié à une spécialisation.

Cependant, une réponse judiciaire ne peut pas toujours être apportée immédiatement, il est souvent indispensable de procéder à des investigations complémentaires. Dès lors, pour éviter tout retard dans le traitement de la procédure, le suivi attentif de ces enquêtes devient une impérieuse nécessité.

La gestion des stocks, quant à elle, s'inscrit dans le souci de rendre des décisions plus rapidement.

1 - L'articulation du traitement en temps réel et de la spécialisation

Le traitement en temps réel constitue l'assise du fonctionnement de tous les parquets, l'essentiel des décisions de poursuites ou d'alternatives étant pris dans ce cadre. Quelle que soit la taille de la juridiction, il mobilise un temps magistrat important. Cependant, les modèles retenus sont encore marqués par une grande diversité, traduction d'une différence de structure et de conception.

Dans certains parquets de petite taille, chaque magistrat assure à son tour la permanence téléphonique. Selon eux, cette situation présente des avantages certains en terme d'intérêt de travail et d'implication dans l'actualité quotidienne. Elle nécessite un suivi rigoureux de l'évolution des affaires urgentes et des échanges permanents entre les magistrats (Foix, Tarascon, Laon, Saint Briec, Brest, Saverne).

Cependant, la petite taille de la juridiction n'empêche pas de spécialiser des magistrats soit par contentieux (Bergerac, Périgueux), soit par zone ou territoire (Péronne), soit selon les deux modes (Beauvais).

Les juridictions plus importantes peuvent associer une structure spécifique de traitement en temps réel chargé du contentieux général et un mécanisme de « bascule » vers des sections spécialisées (Nantes, Rennes, Avignon, Rouen, Angers, Tours, Lille).

D'autres tribunaux ont mis en place un traitement en temps réel dans chaque section spécialisée à côté d'un service de traitement direct chargé de la délinquance quotidienne (Dijon, Aix-en-Provence, Bordeaux, Paris, Bobigny, Toulouse, Lyon). Certaines peuvent également combiner la spécialisation par contentieux et par territoire géographique (Créteil).

La désignation d'un magistrat « référent » est une autre forme de la spécialisation par contentieux. Il peut prendre en charge différents domaines : délinquance organisée, lutte contre les toxicomanies, lutte contre les violences faites aux femmes, sécurité routière, victimes d'infractions (Nîmes, Aix-en-Provence) contentieux d'injures, de diffamations, de discriminations et de provocations à la haine raciale (Strasbourg) ou encore des activités transversales comme la troisième voie.

Cette spécialisation, quelle que soit sa forme, en permettant l'acquisition d'une connaissance approfondie du domaine traité, du territoire désigné, et l'identification par les partenaires de la juridiction d'un interlocuteur, facilite la rapidité de traitement tout en favorisant l'assise d'une véritable politique pénale dans les matières concernées.

2 - Le suivi des procédures

Le suivi des enquêtes est un point essentiel du renforcement de l'efficacité de la justice, quel que soit le contentieux concerné.

La maîtrise de la durée des enquêtes tend à assurer un gain en qualité et en efficacité en réduisant toute perte de temps dans la résolution des affaires et en permettant de repérer les points de blocage.

2.1 - Les solutions retenues en l'absence de structure spécifique

La plupart des tribunaux n'ont pas de dispositif global de contrôle des enquêtes préliminaires enregistrées.

Le suivi est alors assuré par les magistrats du service du traitement direct, quel que soit le contentieux (Meaux, Saintes), ou compte tenu de la complexité des investigations par un magistrat désigné au sein de chaque section spécialisée, ou enfin par le magistrat mandant (Draguignan, Annecy, Angers, Lisieux).

Hors les affaires les plus significatives, le suivi est restreint au mieux au simple contrôle du délai d'exécution de l'enquête sur le fondement de l'article 75-1 du code de procédure pénale. Les procédures concernant les mineurs font cependant l'objet d'une attention particulière (Quimper).

D'autres parquets allient l'utilisation de cette disposition du code de procédure pénale avec l'établissement d'un état trimestriel des enquêtes non rentrées édité par le bureau d'ordre qui effectue les rappels nécessaires (La Rochelle). Des réunions mensuelles ou trimestrielles avec les services enquêteurs sont également organisées afin de faire un état des enquêtes préliminaires et de flagrance (Mende, Avesne sur Helpe, Bourg en Bresse) qui ont dépassé le délai de 6 mois (Rodez). Une fiche spécifique de suivi des enquêtes peut être également mise en place (Avranches).

D'autres juridictions ont fait le choix de la verticalisation à partir d'un contentieux, le substitut prenant en charge le dossier du début jusqu'à l'exécution de la peine (Hazebrouck).

Le manque d'effectifs des bureaux d'ordre, l'absence de secrétariat spécialisé attaché au service de permanence, et le manque de performance de l'outil informatique, ne facilitent pas le suivi des enquêtes et ne permet pas d'assurer pleinement la direction de la police judiciaire (Brest, Draguignan, Pau). Ainsi, certains parquets établissent, néanmoins, des dossiers particuliers pour les procédures où un mandat de recherche a été délivré par le parquet en attendant d'obtenir les effectifs nécessaires pour constituer un bureau des enquêtes (Pontoise).

2.2 - La mise en place d'un suivi structuré des enquêtes

Quelques juridictions ont, en revanche, structuré le suivi des enquêtes à travers un dispositif dédié, adossé au traitement en temps réel ou non.

Des tribunaux de petite taille disposant d'un greffier assistant rédacteur du magistrat (GARM) ont pu mettre en place un bureau des enquêtes (Bergerac, Libourne Angoulême).

En l'absence de GARM, le bureau d'ordre prend en charge le travail de suivi des enquêtes et tient l'agenda de relances des services enquêteurs sur instruction du magistrat (Cambrai).

D'autres juridictions ont mis en place un suivi en dehors du bureau d'ordre (Tarbes, Fort-de-France). Un autre parquet fait fonctionner un bureau des enquêtes sur le même principe qu'un cabinet d'instruction. Il a été confié volontairement à un ancien juge d'instruction, sous la responsabilité d'un magistrat (Valence).

Dans les tribunaux plus importants, le suivi des enquêtes peut se réaliser selon deux approches :

- une centralisation des affaires au sein d'un bureau des enquêtes intégré au service du traitement en temps réel (composé de plusieurs magistrats et d'un greffier) afin de suivre dans la durée les enquêtes de contentieux général ou technique le nécessitant sous la direction d'un magistrat identifié (Nantes) ;
- un suivi au sein de chaque section spécialisée avec la désignation d'un magistrat en charge de la procédure. Les dossiers sont suivis par les magistrats avec un relais effectué par un fonctionnaire procédant à tout rappel utile (Bordeaux).

Quelle que soit la taille de la juridiction, la mise en place de ce dispositif a pour objectif :

- de permettre aux interlocuteurs extérieurs d'identifier le magistrat en charge de l'affaire au bureau des enquêtes ;
- de disposer d'un système permettant de vérifier les délais et d'effectuer les relances nécessaires de telle sorte que toute réintroduction de délais inutiles soit évitée, d'assurer une réelle direction de l'action des services d'enquêtes, d'éviter tout alourdissement du stock d'affaires ;
- de conserver un fond de dossier avec l'attribution d'un numéro d'ordre permettant de regrouper l'ensemble des éléments relatifs à la procédure qui s'accompagne de la mise à jour permanente d'un listing établi semestriellement par administration et par affaires suivies.

2.3 - Le suivi des procédures d'instruction

Certains parquets organisent plus particulièrement le suivi des dossiers d'instruction. Ainsi, il a été prévu l'établissement d'une relation régulière entre le substitut et le

magistrat instructeur afin que le règlement du dossier se réalise au fur et à mesure de l'avancée de l'information (Amiens).

L'attribution nominative dès l'ouverture d'information du dossier criminel (Tours), ou encore le suivi par un magistrat du parquet d'un cabinet d'instruction particulier (Pontoise) participent au même objectif.

3 - Les délais de traitement des affaires et la gestion des stocks

L'accélération de l'enregistrement des affaires et l'amélioration de la gestion des stocks à l'audiencement, la réduction des délais de jugement sont de nature à améliorer la qualité de la réponse pénale et à raccourcir le délai de traitement.

3.1 - Le bureau d'ordre

Au niveau du bureau d'ordre pénal, plusieurs parquets soulignent que le nombre d'affaires constatées par les services de police ayant augmenté en 2004, le stock des affaires en attente d'enregistrement s'est accru par rapport à 2003, ce qui a engendré un certain retard (Alençon, Nanterre). Quand il existe un retard à l'enregistrement, les procédures les plus urgentes donnent lieu à un enregistrement et une orientation immédiate (Amiens).

Des parquets observent que le bureau d'ordre constitue un point de blocage dans la chaîne pénale (Evry) souvent dû à une difficulté de personnel (Cayenne, Nevers, Strasbourg).

Néanmoins de nombreux parquets, quelle que soit leur taille, estiment que la situation de leur bureau d'ordre est saine, les procédures étant enregistrées immédiatement ou dans un délai très court (Lisieux, Alès, Périgueux, Libourne, Les Sables d'Olonne, Paris, Castre, Saint Gaudens, Sarreguemines, Abbeville, Saintes, Besançon, Albi, Cherbourg, Valence, Péronne, Niort).

De ce fait, les agents du bureau d'ordre peuvent préparer les dossiers, notamment dans les contentieux techniques (recherche de précédents, demandes d'avis technique aux administrations, dessaisissement direct au profit des parquets compétents) (Pau).

L'enregistrement des procédures fait l'objet d'une attention particulière de la part des parquets (Besançon).

En effet, dès lors que des difficultés ont été rencontrées, ils ont trouvé des solutions pour diminuer les stocks à l'enregistrement par un redéploiement de personnels (Grasse, Montauban, Troyes), par l'emploi de vacataires et l'attribution de moyens informatiques supplémentaires (Nanterre) par le suivi régulier effectué par un vice procureur (Chalon sur Saône) qui peut participer au tri des procédures contre X, au compostage et à l'archivage des procédures inexploitable, régulant ainsi l'activité de l'enregistrement (Tarascon).

Afin de rendre plus fluide le circuit, certains parquets opèrent une verticalisation de l'activité, un agent étant affecté auprès d'un magistrat et spécialement chargé d'un ou plusieurs contentieux (Limoges, Le Havre, Saintes).

Même si la majorité des parquets continuent à composer les procédures contre X, certains préfèrent les enregistrer car la recherche des procédures en est facilitée (Périgueux, Blois, Libourne, Nanterre, Les Sables d'Olonne, Cahors).

3.2 - L'audience

La gestion des stocks à l'audience paraît plus délicate, même si quelques parquets ne relèvent aucune difficulté en ce domaine (Saint-Gaudens, Albi, Péronne).

En effet, de nombreux parquets constatent une augmentation de leurs stocks à l'audience du tribunal correctionnel (Chaumont, Draguignan, Angers, Marseille, Ajaccio, Montauban, Strasbourg, Bayonne, Meaux).

Dès lors, afin de résoudre cette difficulté, plusieurs solutions ont été mises en œuvre.

Des audiences supplémentaires, qui peuvent devenir permanentes (Rennes), ont été créées en concertation avec le siège (Saintes, Bordeaux, Orléans). Mais cette solution n'est pas envisageable en cas d'opposition du siège (Cherbourg).

La spécialisation d'audiences existantes (audiences de comparution immédiate, réservées au traitement en temps réel, aux citations directes et aux ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel, et des audiences thématiques dans les domaines techniques) constitue un autre moyen de gérer le stock (Rouen, Tours, Colmar, Meaux). Dès lors que les stocks à l'audience sont importants, certaines juridictions privilégient la comparution immédiate (Montpellier).

La situation de l'audience a pu être améliorée également par la signature d'un contrat d'objectif de résorption des stocks (Aix-en-Provence).

La gestion des stocks passe également par une amélioration de leur suivi. Ainsi, la mise en place de logiciel permettant de saisir chambre par chambre les stocks en cours favorise la lisibilité des priorités des affaires à audier (Lyon). Il en va de même de l'établissement d'un état récapitulatif permettant de trier les affaires par substitut d'audience et de prévoir le nombre d'audiences nécessaires pour l'évacuation du stock par nature d'affaires (Rouen).

L'affectation au service de l'audience d'un magistrat chargé d'optimiser le temps d'audience et de contrôler la qualité des citations (Nanterre) ou un travail de pré-audience effectué par le greffe en concertation avec le barreau a permis de réduire le nombre de renvois (Soissons), qui constitue également une cause d'engorgement de l'audience.

Le suivi mensuel par un vice-procureur ou un magistrat référent de l'état des stocks à audier ou la spécialisation de fonctionnaires par type de procédure ou mode de poursuites et enfin la participation régulière du siège et du parquet à la conférence

pénale d'audience instituée en application de l'article L311-15-1 du code de l'organisation judiciaire (Chalon-sur-Saône, Lorient, Metz) sont autant de moyens qui permettent d'améliorer la situation (Marseille).

Dans cette perspective, la mise en œuvre d'une véritable politique de juridiction, en liaison avec le siège, est également un moyen de trouver des solutions aux difficultés d'audience.

3.3 - La recherche d'une réduction des délais de jugement

Plusieurs parquets soulignent que l'évolution des stocks influence la définition de la politique pénale et plus particulièrement l'orientation des procédures vers d'autres modes de poursuites pour éviter l'audience (Amiens).

Ainsi, le recours plus systématique à l'ordonnance pénale qui est une procédure simplifiée, et aux alternatives aux poursuites, notamment à la composition pénale, a permis de libérer un temps d'audience à juge unique pour le convertir en temps d'audience collégiale pour absorber le stock et réduire les délais de jugement.

S'agissant de la composition pénale, elle génère moins de temps de traitement pour les fonctionnaires et, pour les magistrats, un temps équivalent aux poursuites par COPJ tout en obtenant une exécution rapide (Argentan, Bordeaux, Bergerac, La Roche sur Yon).

Quant à l'ordonnance pénale, sa notification par les délégués du procureur ou lors d'une audience spécifique facilite sa mise en œuvre (Meaux, Senlis).

De ce fait, des parquets ont procédé au réexamen des dossiers de contentieux routiers en attente d'audience afin de les réorienter vers la procédure d'ordonnance pénale (Niort).

La mise en place de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité a permis également de résorber une partie des dossiers anciens en attente d'audience et de faire juger les dossiers à des dates plus rapprochées que par convocation par officier de police judiciaire (Niort).

La plupart des procédures qui sont orientées vers cette voie le sont en général à partir d'une décision prise dans le cadre du traitement en temps réel, mais certains tribunaux l'utilisent également pour des procédures traitées sur courrier.

Elle est proposée en remplacement des convocations par officier de police judiciaire (Nevers) ou des convocations par procès-verbal (Châteauroux).

Quand la CRPC est faite sur convocation, le mode d'organisation retenu est celui de la verticalisation de la convocation jusqu'à l'homologation, ce qui permet d'assurer l'ensemble du suivi de la procédure.

Un fonctionnaire du greffe prélevé sur les effectifs du parquet ou sur celui du greffe correctionnel est chargé de ces procédures depuis la convocation jusqu'à

l'exécution de la peine avec l'assistance du magistrat du parquet et du juge de l'homologation désignés (Nîmes, Toulouse, Bergerac, Bourg-en-Bresse).

Quand elle est utilisée dans le cadre du déferrement (à la place des comparutions immédiates), l'organisation d'une structure spécifique n'est pas nécessaire. Le substitut de permanence reçoit le prévenu et propose la peine en présence de l'avocat de permanence, la requête en homologation est ensuite soumise à l'homologation de l'un des juges des libertés et de la détention (Niort, Nanterre, La Rochelle, Paris).

Cependant, dans le déroulement de la procédure elle-même, la phase de proposition de peine par le parquet, même ne comportant pas de négociation, s'est révélée coûteuse en temps, selon quelques juridictions.

Par ailleurs, l'aménagement d'audiences ordinaires (Bernay) ou la mise en place d'audiences spécifiques se sont révélées nécessaires avec la difficulté de trouver un jour d'audience où l'enchaînement de la proposition et de la comparution devant le juge était possible (La Roche sur Yon ou Cahors).

Certaines juridictions ont souligné que la mise en œuvre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité a induit des difficultés d'organisation pour le greffe correctionnel. En effet, ces procédures, comme l'ordonnance pénale, ne sont pas pour le greffe des procédures alternatives à une partie de ses diligences (Nevers).

Le temps d'audience ainsi libéré par l'utilisation de ces différentes procédures (composition pénale, ordonnance pénale et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) a été, pour certaines juridictions, réinvesti par la correctionnalisation des blessures involontaires avec une incapacité totale de travail inférieure ou égale à 8 jours (Pau).

Comme le notent certains parquets, la diversification des modes de réponse pénale a eu pour conséquence le renvoi vers l'audience correctionnelle d'affaires plus graves et complexes (parfois du fait de la correctionnalisation d'affaires de mœurs, par exemple), souvent contestées nécessitant plusieurs jours d'audience (Grasse, Draguignan, Troyes, Meaux).

4 - Les activités non juridictionnelles

Depuis de nombreuses années, les modalités de l'exercice de l'action publique ne sont plus limitées aux seules activités juridictionnelles et s'inscrivent dans une participation de l'autorité judiciaire aux politiques publiques.

Elles sont par nature très diverses et représentent un investissement important en temps pour les magistrats du parquet, mais sont de nature à apporter des informations précieuses pour l'exercice de l'action publique.

La participation des parquets aux politiques publiques fait l'objet d'un thème particulier du groupe de travail sur l'organisation des parquets visant à définir des principes directeurs organisationnels, mis en place par la direction des affaires

criminelles et des grâces en mai 2004 et dont les conclusions seront rendues à la fin de l'année 2005.

4.1 - Une première approche de la charge de travail et de l'organisation en matière de politiques locales de sécurité et de prévention.

En l'absence d'indicateur permettant de rendre compte de ce que représente cette activité pour les parquets, il est apparu nécessaire de recueillir des données susceptibles de fournir une première approche.

4.1.1 - La charge de travail

D'une manière générale, les parquets donnent peu d'informations permettant d'approcher la charge de travail induite par leur participation aux politiques locales de sécurité et de prévention.

Dès lors qu'ils le font, ils ne l'isolent pas d'autres activités non juridictionnelles telles que les actions de formation/sensibilisation, la participation à de multiples commissions ou groupes de travail, les relations régulières avec les services déconcentrés de l'Etat qui collaborent au travail de justice ainsi qu'avec divers institutionnels privés et publics, conduite de projets spécifiques : mise en place de stages, création d'une UMJ, d'une MJD...

Mais de l'appréciation générale, il ressort que cette activité prend beaucoup de temps mais qu'elle fait partie intégrante de l'activité du parquet.

Quand quelques parquets essaient de l'apprécier, ils le font soit en terme de temps, soit en terme de réunions annuelles. Compte tenu des éléments recueillis, l'investissement dans les activités non juridictionnelles varie selon la taille du parquet.

En terme de temps, les plus petites et les moins petites juridictions y consacrent, selon les parquets d'une demi-journée à trois demi-journées par semaine, tandis que les moyennes et les plus grandes y consacrent, selon les parquets, entre 3 et 5 demi-journées et plus de 5 demi-journées par semaine.

En terme de réunions, il ressort que les plus gros parquets participent à plus de 70 réunions par an, la grande majorité des parquets de moyenne importance de 31 à 50 réunions annuelles, pour les 4/5ièmes des parquets de petite moyenne importance de 16 à 30 tandis que la moitié des plus petits parquets assument moins de 15 réunions par an.

4.1.2 - L'organisation retenue

La participation des parquets à ces activités requiert, à l'instar des activités juridictionnelles, une organisation pérenne et une mobilisation de moyens, qui tant au niveau informatique, statistique, logistique, humain, fait défaut selon un avis unanime. Cette situation place, d'ailleurs, le procureur de la République dans une position d'infériorité par rapport au Préfet et aux élus locaux disposant de plus de moyens pour moins de missions.

Plusieurs parquets évoquent les questions organisationnelles en ce domaine, mais bon nombre n'apporte aucune information.

Seuls neuf parquets font état d'une aide : deux d'entre eux disposent d'une assistante de justice, deux autres d'un fonctionnaire à temps plein pour l'un et à mi-temps pour l'autre, deux parquets s'appuient sur un temps partiel de greffier assistant rédacteur du magistrat, un procureur met à contribution sa secrétaire particulière.

Deux parquets ont une organisation très spécifique : pour l'un, le soutien est apporté par des « correspondants justice-ville », salariés des municipalités ayant créé un CLSPD, le deuxième dispose d'un cadre A contractuel à temps plein, chargé de mission pour la politique de la ville.

Dans une grande majorité des parquets, le procureur de la République assume seul la participation aux politiques partenariales, particulièrement pour les plus petits d'entre eux et dans une moindre mesure dans les « petits moyens » parquets.

Dans quelques uns des parquets les plus importants, un magistrat (procureur adjoint ou vice- procureur) est en charge de la politique de la ville.

Ailleurs, l'organisation la plus souvent retenue fait que le procureur de la République assure toutes les réunions relatives aux politiques de sécurité et de prévention (en particulier : CLSPD, CDP et CDS) et souvent celles des structures dont il est président (COLTI), co-président (commission de lutte contre le trafic de produits dopants) ou vice-président (COPEC) tandis que les autres magistrats du parquet participent aux instances traitant des domaines spécifiques relevant de leurs attributions.

Lorsque le nombre de magistrats le permet, l'organisation mise en place repose sur une spécialisation par territorialisation de magistrats référents pour le suivi des CLSPD, CLS, GLTD, cellules de veille, groupes de travail, réunions de quartiers, alliée parfois à une sectorisation thématique.

En principe, là où se trouve implantée une MJD, s'il existe par ailleurs un CLSPD ou un CLS, le magistrat coordonnateur de la MJD participe aux réunions de ces instances.

4.2 - Les instances locales auxquelles le parquet participe

D'une manière générale, dès lors que les parquets ont renseigné cette rubrique, ils l'ont fait de manière très différente, soit ils ont établi une liste exhaustive des dispositifs auxquels ils participent, soit ils n'ont listé que quelques instances.

Les réponses des parquets montrent qu'ils participent principalement aux dispositifs relevant des politiques locales de sécurité et de prévention, aux commissions locales ou départementales en lien avec diverses politiques publiques.

Ils établissent enfin des relations régulières avec diverses administrations ou acteurs institutionnels collaborant avec la justice que ce soit en matière de mineurs, de santé

publique, de droit social, d'environnement et d'urbanisme, en matière économique et financière.

4.2.1 - Les dispositifs relevant des politiques locales de sécurité et de prévention

- La conférence départementale de sécurité (CDS)

La majorité des parquets mentionnent cette instance, qu'ils la co-président avec le préfet ou qu'ils soient simplement associés aux travaux avec un rythme de réunions d'environ 3 annuellement.

Ils observent que la CDS permet d'affirmer devant les élus l'unité d'action de la police et de la gendarmerie sous le contrôle du procureur de la République (parquet de Nancy), que c'est un lieu de débats utiles entre les partenaires étatiques (parquet d'Orléans), ou encore que les objectifs fixés par la conférence en début d'année sont globalement atteints (parquet de Nantes).

- Le conseil départemental de la prévention (CDP)

L'implication des parquets au sein des CDP est manifestement moins importante qu'au sein des CDS, les réunions étant peu fréquentes et le manque d'opérationnalité de cette structure est soulignée (parquets d'Avignon, de Blois et de Bernay notamment).

- Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)

Une forte majorité de parquets prennent part aux travaux des CLSPD. Leur implication diffère cependant en fonction du nombre de CLSPD existant dans leur ressort, et de l'activité de ceux-ci. Certains parquets assistent exclusivement aux réunions plénières, tandis que d'autres participent activement à un ou plusieurs groupes de travail issus de ces instances avec un rythme d'environ 10 réunions annuelles.

Le CLSPD est perçu comme une instance d'analyse et de mise en place d'actions coordonnées en matière de prévention (parquet de Rennes et de Reims notamment). Ainsi que le note le parquet de Nîmes, le caractère opérationnel du CLSPD est souvent proportionnel à l'implication des élus, et est renforcé par la désignation d'un « coordonnateur ».

- Les contrats locaux de sécurité (CLS) et les contrats de ville

Les CLS, également à l'origine de réunions pluri-partenariales, tant pour leur élaboration que pour leur suivi, ne sont cités que par très peu de parquets. Parmi eux, une petite minorité a mentionné avoir eu environ 4 réunions dans l'année.

Quelques parquets participent aux réunions en lien avec les contrats de ville. Deux d'entre eux ont indiqué avoir à ce titre un rythme de réunions soutenu.

4.2.2 - Les commissions locales ou départementales en lien avec diverses politiques publiques

Les parquets, quelle que soit leur taille, participent à de multiples groupes, constitués autour de thématiques diverses. Au total, près de 60 instances thématiques ont ainsi été recensées.

- La lutte contre le travail illégal

Le Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), présidé par le procureur de la République, est de loin l'instance partenariale thématique la plus souvent citée par les parquets. Le partenariat dans le cadre de ces structures est globalement jugé efficace (parquet de Paris, de Pau, de Cayenne notamment...). Quelques parquets mentionnent leur participation à la commission départementale de lutte contre le travail illégal.

- La lutte contre les violences conjugales

La lutte contre les violences conjugales a manifestement constitué une priorité dans les activités partenariales des parquets en 2004.

Parallèlement, plusieurs parquets ont initié des actions impliquant divers partenaires, principalement autour de deux problématiques :

- l'éloignement du domicile conjugal du conjoint violent ne disposant pas de solution d'hébergement (parquets de Compiègne, de Senlis, Troyes, Castres notamment) ;
- la mise en place de groupes de parole ou de stages spécifiques destinés aux auteurs de violences conjugales (parquet de Senlis et de Pontoise par exemple).

- La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toute forme de discrimination

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations a mobilisé les parquets dans le cadre d'activités partenariales diverses soit dans le cadre de la commission pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC), soit dans le cadre d'initiatives locales comme l'organisation de réunions avec les associations concernées par la lutte contre les actes à caractère raciste ou antisémite, auxquelles les responsables locaux du CREI et de la LICRA participent (Strasbourg).

- La lutte contre les violences routières

Plusieurs parquets ont pris part à des actions partenariales en ce domaine, que ce soit sous la forme de la constitution d'un groupe de travail ou la participation à celui-ci, ou que ce soit sous la forme d'une collaboration à l'établissement du plan départemental de sécurité routière, au comité départemental de lutte contre l'insécurité routière...

- La prévention et la lutte contre la délinquance dans les quartiers sensibles

Les parquets de ressorts « urbanisés » sont particulièrement concernés, mais il existe également des quartiers en difficulté dans des ressorts plus ruraux. Ainsi, plusieurs parquets précisent avoir participé, créé ou présidé une structure d'action publique territorialisée type groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) ou structure ad hoc (sécurité dans les transports pour Bobigny, élaboration d'une convention avec les bailleurs sociaux et l'association d'aide aux victimes pour simplifier le mode de saisine du médiateur pénal pour résoudre les conflits à caractère pénal impliquant les habitants du parc social à Bernay).

De nombreux parquets mettent en œuvre des solutions partenariales innovantes et originales, que ce soit la constitution d'un fond de documentation à partir des données recueillies lors des réunions des groupes territoriaux (Montbelliard), la mise en place et le suivi d'un observatoire de la délinquance (Carpentras) ou encore la participation aux réunions de quartier (Rennes).

Un groupe de travail visant à établir une doctrine d'emploi en matière de participation aux groupes locaux de traitement de la délinquance et à évaluer ces structures a été mis en place par la direction des affaires criminelles et grâces en octobre 2005.

- Les mineurs

Une part très importante des structures partenariales auxquelles les parquets participent concerne les mineurs.

Les groupes constitués concernent la lutte contre les violences en milieu scolaire, la lutte contre l'absentéisme scolaire, l'élaboration, la réactualisation ou le suivi des conventions éducation nationale/justice, les réflexions autour des circuits de signalement, la lutte contre les stupéfiants en milieu scolaire, la sécurité dans les transports scolaires, les mineurs en danger/accompagnement des mineurs victimes, la lutte contre la délinquance des mineurs, la mise en place et/ou le suivi d'établissements pour mineurs (CEF, CPI, CER), l'élaboration du schéma départemental de la protection de l'enfance et de la famille, les mineurs étrangers isolés, le suivi de la détention des mineurs.

Parallèlement, des initiatives méritent d'être relevées. Elles concernent la création d'un groupe de travail « vigilance pédophilie » interne à la justice, composé du parquet, du JAP, du DSPIP et du DPJJ, destiné à casser les cloisonnements pour mieux prévenir et détecter les situations à risques (Angers), la création d'observatoires permettant de débattre des difficultés rencontrées dans les placements en assistance éducative qui n'ont pu se réaliser faute de place (Perpignan) ou plus globalement pour les mineurs en danger (Nouméa) ou encore le projet de création d'un centre spécialisé dans la prise en charge de mineurs rejetés par toutes les institutions – école, secteur social, secteur psychiatrique, administration pénitentiaire (Saint Pierre de la Réunion).

- La prévention et la lutte contre, la toxicomanie, le dopage et l'alcoolisme

Certains parquets évoquent leur participation à une instance partenariale départementale ou locale de lutte contre la toxicomanie. Ainsi, à Montpellier, le parquet participe à l'élaboration d'un protocole avec la DDASS pour la prise en charge des usagers de drogues dures et des personnes installées de longue date dans la toxicomanie.

Quelques parquets indiquent collaborer en outre aux activités de la commission régionale de lutte contre le trafic de produits dopants. Les instances partenariales consacrées à la lutte contre l'alcoolisme paraissent, quant à elles, occuper les parquets de manière marginale.

- La prévention et le traitement des entreprises en difficulté

Quelques parquets participent au comité départemental d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI), et peu collaborent à une cellule locale de veille des entreprises en difficulté et président une commission d'action publique en matière économique et financière.

- L'accès au droit, l'aide aux victimes et les structures judiciaires de proximité

Plusieurs parquets participent aux réunions du CDAD, soit en suivant l'élaboration du schéma départemental de l'aide aux victimes, soit en assistant aux assemblées générales des associations travaillant pour la Justice.

Dans une moindre mesure, quelques parquets ont pris part à la création et/ou au suivi de structures judiciaires de proximité : MJD, points d'accès au droit voire « boutique du droit » (Lorient). Une convention TGI/administration pénitentiaire/barreau/association droit d'urgence a été passée pour la création d'un point d'accès au droit à la maison d'arrêt de la Santé (Paris).

Il est relevé des initiatives comme la mise en place, au centre hospitalier, d'un pôle d'accueil et de prise en charge de victimes d'abus sexuels et de violences (Nîmes), l'élaboration d'une convention entre les parquets du département, la police, la gendarmerie et l'association d'aide aux victimes pour la prise en charge des victimes gravement traumatisées (parquets de l'Allier).

- Les questions environnementales et la protection de la nature

La participation à des groupes de travail est souvent fonction des problématiques locales : lutte contre les pollutions marines (Le Havre), lutte contre les incendies (Bastia), lutte contre le caravaning sauvage (Brest). Quelques parquets sont par ailleurs en relation régulière avec la mission interministérielle de l'eau.

En matière de pêche et chasse, quelques parquets collaborent à une instance partenariale et un parquet au comité départemental de protection animale.

D'autres thèmes sont également cités, les sectes (commission locale ou départementale), les étrangers (commission départementale relative à l'éloignement

des étrangers), la protection des personnes âgées (Péronne, Poitiers), la lutte contre les violences dans le sport (il s'agit principalement du football, Auxerre, Paris), la médecine et la psychiatrie (création d'une consultation médico-judiciaire psychiatrique au Havre, ouverture de lits supplémentaires en pédo-psychiatrie à Charleville-Mézières, création et suivi des unités médico-judiciaires à Versailles, Saint-Pierre de la Réunion).

4.2.3 - La communication des informations avec les élus locaux

Les relations entre le ministère public et les élus locaux sont décrites comme régulières, qu'elles soient informelles ou qu'elles se fassent en lien avec l'association départementale des maires de leur ressort.

Les informations sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, le rôle et les prérogatives du parquet, ses compétences et ses limites, la politique pénale mise en place sont souvent données dans le cadre des structures partenariales, notamment les CLSPD ou devant les instances de l'association départementale des maires (assemblée générale, Bureau, « journée des maires »...) à l'invitation de cette dernière.

Les liens avec les élus locaux se tissent aussi au travers de la participation des parquets aux réunions organisées avec les maires par le préfet, le sous-préfet ou encore la gendarmerie.

De nombreux procureurs de la République soulignent avoir donné des instructions aux services de police judiciaire quant à la communication d'informations aux maires sur l'évolution de la délinquance et sur certaines situations.

Quelques pratiques intéressantes méritent d'être relevées : le procureur de la République dispose de toutes les adresses électroniques des maires de son ressort (Troyes) ; des visites du palais de Justice sont organisées pour les maires (Cayenne, Tarascon) ; avis est donné au maire dès lors qu'une interdiction de paraître dans la commune a été prononcée (Coutances), une commune est associée à l'élaboration de stages de formation civique ou à la citoyenneté (Roanne) ; grâce au partenariat établi avec les maires des communes ayant créé un CLSPD, un logement a été mis à la disposition de la Justice pour permettre l'éloignement des conjoints ou concubins violents, depuis leur interpellation jusqu'à leur jugement, soit pendant environ un mois (Dax) ; des instructions en matière d'état civil ont été diffusées par le canal de la publication périodique de l'Union des Maires de son département (Evry) ; le magistrat chargé des relations avec la presse sera aussi chargé des relations avec les élus de façon à « répondre au besoin urgent d'information des maires sur les affaires médiatisées » (Pontoise).

La communication sur l'activité pénale de la juridiction se fait parfois dans le cadre des CLSPD ou via les services de police et de gendarmerie, ou encore, de manière plus résiduelle, par l'association départementale des maires.

Les suites données aux signalements ou dénonciations faites par les élus leur sont communiquées dès lors que l'affaire a gravement troublé l'ordre public de la commune ou que des agents municipaux sont en cause (Colmar).

Le lieu privilégié pour les échanges de données nominatives est toujours une enceinte restreinte et opérationnelle comme les groupes locaux de traitement de la délinquance, le comité de pilotage des « sites pilotes » (plan d'action dans « 25 sites sensibles »), les groupes territoriaux des CLSPD ou les cellules de veille ou de crise des contrats locaux de sécurité. Ce type d'échanges reste marginal et se fait directement entre le procureur de la République et le maire (Brest) ou lors de réunions ponctuelles au Palais de Justice (Avesnes sur Helpe). Il s'agit soit de résoudre une situation urgente, soit de favoriser une coordination entre les réponses mises en place par différents acteurs de terrain pour mettre en place une prise en charge globale et cohérente.

IV - L'ACTIVITE DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

1 - L'évolution de la délinquance et de la saisine des parquets

L'ensemble des crimes et délits constatés, en 2004, par les services de police et les unités de gendarmerie a diminué de 3,8%, poursuivant ainsi un mouvement amorcé en 2003.

Cette baisse est relevée par l'ensemble des juridictions. Cependant certaines constatent une augmentation des faits constatés, imputable à la délinquance générale puisque la délinquance de voie publique régresse (Marseille).

Tous les postes de délinquance sont en amélioration et notamment les cambriolages. En revanche les atteintes aux personnes connaissent une hausse inquiétante. C'est le cas des homicides, des vols avec violences liés notamment au téléphone portable (Dignes). Plusieurs juridictions signalent la part importante des « home jacking », conséquence d'une meilleure protection des patrimoines qu'il s'agisse des établissements bancaires, des grandes surfaces, des villas importantes, des véhicules puissants et onéreux. En effet, le développement de l'électronique de détection, de la télésurveillance ont découragé un certain nombre d'acteurs qui semblent avoir perçu une plus grande facilité à s'approprier les biens convoités en perpétrant des agressions à domicile (Marseille, Boulogne sur Mer ...).

Un certain nombre de juridictions font état d'une délinquance locale en liaison avec les migrations touristiques (Dignes, Vannes).

En 2004, l'amélioration du taux d'élucidation (+3%) et du nombre des personnes mises en cause (de 956423 en 2003 à 1017940 en 2004) se traduit par une augmentation de la charge des parquets notamment des services de traitement en temps réel, qui pour maintenir un taux élevé de réponse pénale, se doivent d'accompagner cette arrivée massive d'affaires.

Les données obtenues à partir des cadres des parquets font état d'un accroissement des procédures reçues par les parquets de 1,7%, évolution qui renoue avec la tendance à la hausse observée depuis 2000 et interrompue en 2003.

Cette hausse tient principalement à l'augmentation des affaires avec auteur connu associé à une très légère baisse des affaires avec auteur inconnu.

Il en résulte que le volume des affaires poursuivables reçues par les parquets progresse de 3,4%.

2 - Un taux de réponse pénale fort

Une réponse pénale a été donnée en 2004 à 74,8% des affaires poursuivables, soit une proportion supérieure de près de trois points à celle de l'année précédente (72,1%) et de 10 points par rapport à 1997.

L'ensemble des parquets a cité comme priorité en matière de politique d'action publique le maintien ou l'augmentation du taux de réponse pénale dans leur ressort.

L'objectif est de donner une réponse pénale à toutes les infractions comportant au moins un auteur connu.

Le taux de réponse pénale est directement lié à l'éventail des réponses possibles. En effet, l'élargissement de la gamme des réponses utilisées par les parquets permet de relever le niveau de réponse en l'adaptant à la gravité des faits commis. Diversifier au maximum la réponse pénale permet de garder une réponse graduée et rapide.

3 - L'augmentation des poursuites

Le nombre d'affaires ayant donné lieu à des poursuites judiciaires est en augmentation de 3% par rapport à 2003 (654 579 affaires poursuivies en 2003 contre 674 522 en 2004).

Cette hausse est due à la fois à une augmentation des poursuites devant le tribunal correctionnel et à la nouvelle procédure d'ordonnance pénale délictuelle.

En effet, cette dernière est en pleine expansion. Elle a été utilisée 58822 fois en 2004, contre 13583 fois en 2003 et dans la majorité des parquets en priorité en matière de contentieux routier et pour des primo délinquants (Béthune, Arras, Draguignan, Cambrai, Grasse).

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité créée par la loi du 9 mars 2004 s'élevait au 31 décembre 2004 à 2187.

Au niveau national, 25777 compositions pénales délictuelles réussies ont été prononcées en 2004, contre 14785 en 2003, soit une progression de 74,3%. Cette procédure s'est appliquée à 1,8% des affaires poursuivables en 2004, représentant ainsi la troisième forme de réponse pénale.

Certaines juridictions ont définis des critères de recours à cette voie procédurale qui sont : domiciliation de l'intéressé dans le département, absence d'antécédent judiciaire grave, taux maximal de 0,75mg/litre d'air expiré, absence de victime ou victime déjà indemnisée.

Une juridiction a signalé que le recours à la composition pénale restait faible sur son ressort du fait d'un rejet du siège (Béthune).

D'autres signalent une augmentation de cette procédure liée à sa mise en place en matière de stupéfiants (Arras).

Le déplacement d'une certaine partie du contentieux routier des tribunaux de police vers les tribunaux correctionnels permet d'expliquer à la fois l'augmentation des saisines du tribunal correctionnel et la diminution des poursuites devant les tribunaux de police (-30,4% en 2004).

La grande majorité des juridictions font état d'une augmentation des comparutions immédiates. Pour la première fois depuis 10 ans, il faut noter une augmentation des citations directes. Plus largement l'ensemble des parquets manifeste sa volonté de voir se développer les procédures rapides.

Cependant, l'augmentation des saisines du tribunal correctionnel se heurte à la capacité d'absorption de cette juridiction qui voit ses délais d'audiencement et de jugement s'allonger. Les créations d'audiences correctionnelles supplémentaires ne permettent pas toujours de résorber les stocks de l'audiencement.

4 - La constante diminution des ouvertures d'information

En 2004, 34211 affaires ont fait l'objet d'une ouverture d'information devant les juges d'instruction ce qui représente une diminution de 2,7% par rapport à 2003. Le nombre d'affaires transmises par les parquets aux juges d'instruction est en baisse continue depuis 10 ans à l'exception de l'année 2002.

La volonté de contenir les ouvertures d'information est donc confirmée (Béthune, Toulon, Dignes ...). Cette voie procédurale est réservée aux seules affaires qui nécessitent des investigations complexes (Draguignan, Lille ...).

Ce mouvement s'accompagne logiquement, dans certaines juridictions, d'une diminution de la durée des procédures d'instruction (Aix en Provence). Alors que d'autres signalent que du fait de la complexité croissante des nouvelles ouvertures la durée du traitement des dossiers d'instruction demeure un problème (Cour d'appel Orléans).

DIVERSIFIER LA REPONSE PENALE

I – LES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES

Les alternatives aux poursuites, renforcées par la loi du 9 mars 2004, ont permis aux juridictions d'améliorer de manière considérable le taux de réponse pénale. Le taux de poursuites alternatives (indicateur d'efficacité pour l'objectif « diversifier la réponse pénale ») s'élève en 2004 à 26,7% (contre 24,5% en 2003).

Grâce à leur importante variété, ces mesures permettent d'adapter au mieux la réponse pénale à la nature des faits et à la personnalité de son auteur, favorisant ainsi l'individualisation de la décision prise par les magistrats du parquet, à l'instar de la peine prononcée par une juridiction de jugement.

Le recours aux alternatives aux poursuites participent de la diversification de la réponse pénale par une graduation de la sanction en fonction de la gravité de l'infraction commise par tout auteur identifié qu'il soit majeur ou mineur, et de l'amplification de la réponse pénale par une systématisation de la réponse pénale à tout fait de délinquance.

D'une manière générale, les mesures alternatives aux poursuites sont essentiellement réservées aux primo délinquants, lorsque l'infraction commise est de faible gravité, sans atteinte importante à l'ordre public et causant un préjudice modéré et facilement quantifiable à la victime.

Malgré la disparité existant entre les différentes juridictions dans la mise en œuvre de ces mesures, il apparaît que le potentiel de certaines d'entre elles n'est pas encore utilisé. La recherche de nouveaux partenariats est susceptible de favoriser le développement de certaines d'entre elles.

Parallèlement, plusieurs parquets soulignent que l'évolution des stocks des juridictions influence la définition de la politique pénale et plus particulièrement l'orientation des poursuites vers la « troisième voie », cette dernière contribuant à lutter contre l'encombrement des juridictions pénales.

1 - Les mesures alternatives prévues par l'article 41-1 du code de procédure pénale

Globalement, le rappel à la loi est en forte progression en 2004 (206530 contre 171614 en 2003). Souvent mis en œuvre dans le cadre du traitement en temps réel des procédures, qu'il soit effectué par un délégué du procureur ou par officier de police judiciaire, ce type de mesure est jugé satisfaisant par les parquets, dès lors qu'il s'adresse à des personnes inconnues de la justice.

Les mesures d'orientation vers une structure sanitaire ou sociale sont en progression en 2004 et s'élèvent à 11269 (contre 9709 en 2003). Elles sont souvent utilisées pour des infractions d'usage de stupéfiants ou de consommation excessive d'alcool.

L'adaptation de la réponse pénale entre le rappel à la loi et une orientation vers une structure sanitaire et sociale est faite à partir d'une enquête rapide de personnalité (Caen).

Les stages alternatifs sont des mesures en pleine expansion. Les parquets ayant mis en place des stages alternatifs précisent qu'ils permettent d'une part de remédier au trouble à l'ordre public et d'autre part de prévenir la récidive, compte tenu de leur aspect hautement pédagogique.

Ils apparaissent, en effet, parfaitement adaptées d'une part aux infractions liées à des conduites addictives (alcool ou drogues - elles visent alors un objectif plus ambitieux qu'une simple mesure d'orientation vers des structures sanitaires ou sociales), et d'autre part à des contentieux techniques (tels que les infractions en matière de droit de la consommation, de la concurrence ou de la fraude, les atteintes à l'environnement, les violations des règles d'urbanisme, les infractions au droit du travail....).

Elle peut prendre la forme de stages de remise à niveau organisés en collaboration avec les administrations et structures publiques compétentes (DDCCRF ou la chambre des métiers), pour les auteurs des infractions de travail illégal minimales (Bayonne).

Concernant les mineurs, des stages spécifiques sont mis en œuvre comme les stages de sensibilisation à la sécurité routière, pour les infractions au code de la route ou les stages de citoyenneté, élaborés en collaboration avec la protection judiciaire de la jeunesse, afin de répondre notamment aux infractions à caractère raciste.

L'absentéisme scolaire grave peut également faire l'objet d'un stage alternatif à destination des parents pour leur rappeler leurs obligations (Senlis, en se fondant sur l'article 227-17 du code pénal).

Les régularisations sur demande du parquet sont en progression en 2004 avec 37881 mesures (contre 30574 en 2003). Elles interviennent essentiellement dans le traitement des contentieux dits « techniques », parfois en complément de la mesure de stage alternatif. Elles ne semblent pas poser de difficultés aux parquets la mettant en œuvre.

La médiation pénale reste stable (34865 en 2004 contre 34077 en 2003). Souvent utilisée dans les contentieux liés à des « conflits personnalisés », la médiation pénale, face à la diversité croissante des mesures dites de troisième voie, est jugée plus onéreuse voire moins performante dans sa réalisation et marquée par un taux d'échec non négligeable et des délais d'exécution plus conséquents.

2 - La composition pénale

Cette mesure est en forte progression (25777 en 2004 contre 14788 en 2003) et son champ d'application a été étendu par la loi du 9 mars 2004.

Elle est en principe réservée aux infractions, commises par des primo délinquants, pour des faits nécessitant une réponse judiciaire plus ferme que celle apportée par une mesure alternative visée à l'article 41-1 du code de procédure pénale.

L'utilisation de cette procédure nécessite également que le préjudice de la victime puisse être chiffré sans difficulté particulière.

Selon les parquets, la composition pénale est plus facilement assimilée à une voie de poursuite « douce » plutôt qu'à une alternative aux poursuites renforcée.

Cette procédure, évitant l'audience correctionnelle, implique l'accord du mis en cause et présente des vertus réparatrices et pédagogiques manifestes.

Un nombre croissant de parquets, en plein accord avec les magistrats du siège y a recours et oriente ainsi des contentieux (CEA, vols simples, filouterie, grivèlerie, vol de téléphone portable sans violence, recel de vol d'accessoires d'automobiles ou de cyclomoteurs, droit du travail, droit de la concurrence et des fraudes, droit de l'environnement, droit de l'urbanisme, certains usages de stupéfiants, certaines violences intrafamiliales, certaines atteintes aux personnes comme des outrages, des appels téléphoniques malveillants).

Les parquets ayant mis en œuvre la composition pénale expriment leur satisfaction quant aux résultats atteints et n'évoquent plus de problèmes majeurs de fonctionnement. Ils se sont adaptés, pour les uns en recrutant de nouveaux délégués du procureur, pour d'autres, en créant un service de l'exécution des compositions pénales, rattaché au service de l'exécution des peines (Paris, Créteil).

Les parquets les plus convaincus de l'efficacité de ces mesures projettent d'avoir recours plus largement aux différentes sanctions prévues par l'article 41-2 du code de procédure pénale.

Les sanctions les plus utilisées sont principalement l'amende, les stages (notamment de sensibilisation à la sécurité routière), l'indemnisation de la victime et de façon plus récente, avec une mise en œuvre progressive, la mesure d'interdiction de paraître en certains lieux (Saumur) et le travail non rémunéré (Montbéliard, Mont de Marsan).

Toutefois, ce type d'alternative n'a pas été encore mis en œuvre en 2004 dans 47 juridictions. Le défaut d'accord avec les magistrats du siège (Alès, Blois), le manque d'organisation matérielle et humaine adéquate au sein de la juridiction, la lourdeur de la procédure mobilisant trop de ressources humaines et créant une charge de travail contraignante sont les principales raisons évoquées.

II – LE TRAITEMENT DES DIFFERENTS CONTENTIEUX

Il a été demandé aux procureurs de la République d'exposer le traitement des différents contentieux en décrivant le politique pénale retenue.

1 - La délinquance routière

Ce domaine a été marqué cette année par la correctionnalisation du défaut d'assurance et du défaut de permis de conduire par la loi du 9 mars 2004, ce qui a entraîné un transfert de charges important des tribunaux de police vers le tribunal correctionnel.

La délinquance routière demeure une priorité des parquets alliant prévention et répression dans une perspective d'harmonisation de la réponse pénale pour ce contentieux quantitativement important.

1.1 - Vers une harmonisation

Certains parquets ont désigné à cette fin un magistrat référent en matière de sécurité routière (Douai).

Des parquets généraux ont demandé aux parquets d'établir un rapport précisant les modes de poursuites des principaux délits routiers et des contraventions de 5^{ème} classe afin qu'une position commune puisse être déterminée (Rennes).

D'autres parquets généraux ont instauré des groupes de travail chargés d'élaborer un guide de l'action publique (Nancy).

Cette harmonisation s'est faite en concertation avec les services préfectoraux, de police et de gendarmerie. Ainsi, les parquets se sont impliqués dans l'élaboration du plan départemental de contrôle de sécurité routière destiné à coordonner les actions de chacun des intervenants (Lyon, Nancy, Rennes, Saint Etienne, Digne).

1.2 - La diversification et l'individualisation de la réponse pénale

Ce contentieux fait l'objet d'une réponse pénale rapide, la plupart des parquets utilisant le traitement en temps réel pour tout (Lyon) ou partie des infractions routières (Bourg-en-Bresse pour les accidents de la circulation) créant parfois une section spécialisée en cette matière (Lille).

Le recours aux procédures alternatives

S'agissant des infractions les moins graves, le recours aux alternatives aux poursuites est privilégié, il s'agit soit d'un classement sans suite sous condition de régularisation (défaut d'assurance depuis moins de 2 mois – Marseille), soit le plus souvent de la composition pénale.

La composition pénale est utilisée essentiellement pour les infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique lorsque le taux d'alcool dans le sang ne dépasse pas un certain seuil (en général 0.60mg/l) dès lors qu'il s'agit d'un primo-délinquant.

Certains parquets l'utilisent en matière de blessures involontaires ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à 3 mois ou sans ITT (Marseille).

Les peines ou les mesures le plus retenues sont les amendes de composition, les stages de sensibilisation à la sécurité routière, y compris pour les mineurs (Grasse) et la suspension de permis (Périgueux, Dunkerque, Valenciennes).

Le parquet de Cambrai propose une forme spécifique de travail d'intérêt général qui consiste en une formation aux premiers secours. Toutefois, le coût de ces stages étant à la charge du délinquant, les parquets hésitent à la proposer aux personnes ayant de faibles ressources.

L'engagement des poursuites

Compte tenu de la correctionnalisation du défaut de permis de conduire et du défaut d'assurance, l'ordonnance pénale délictuelle est de plus en plus utilisée. Elle l'est également pour les conduites sous l'empire de l'alcool (entre à 0.60mg/l et 0.80mg/l Cour d'appel de Rennes, Angoulême), le refus d'obtempérer (Aix-en-Provence) ou le délit de fuite (Bourg-en-Bresse).

Les parquets privilégient la COPJ et la comparution immédiate pour les infractions les plus graves (les conduites sous l'empire de l'alcool ou de stupéfiants, les homicides involontaires ou les coups et blessures involontaires ayant entraîné une ITT de plus de trois mois) mais également en cas de récidive ou de réitération, ou de cumul d'infractions (Tarascon).

La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est (CA de Douai, TGI Villefranche-sur-Saône) utilisée pour les délits routiers notamment les conduites sous l'empire de l'alcool les plus graves (Brest, Bordeaux : taux d'alcool supérieur à 0.80mg/l) ainsi que pour les récidivistes ou réitérants (Guingamp).

En revanche, d'autres parquets excluent ce contentieux du champ d'application de la CRPC (Angoulême).

Les juridictions tiennent des audiences spécialisées (Bergerac) permettant ainsi de mieux sensibiliser les comparants à la sécurité routière (à Digne, un film réalisé par le Prévention Routière est projeté au début des audiences).

2 - La toxicomanie

La lutte contre la toxicomanie demeure une priorité des parquets. La mise en place de partenariats ne peut que faciliter le traitement de ce contentieux sous une forme adaptée à la situation de l'usager.

2.1 - Les produits consommés et la population concernée

Les parquets constatent à l'instar de l'an passé, la grande variété de produits consommés : la cocaïne, l'héroïne, les drogues de synthèse (LSD, ecstasy, crack), le haschich, les champignons hallucinogènes, la cristalline, l'haya (forme concentrée

du cannabis), le mélange de produits « speed-ball », la buprénorphine (subutex) et le tranxène. Ainsi que certaines substances vénéneuses (artane, rivotryl).

Même si la consommation de ces produits se développe, la résine et l'herbe de cannabis demeurent les stupéfiants majoritairement les plus utilisés. Par ailleurs, la toxicomanie a évolué vers une poly-toxicomanie (mélange de médicaments ou de substances diverses à l'alcool). Certains parquets notent une augmentation de la consommation de cocaïne (Castres, Toulouse, Belfort), du fait d'une baisse de prix importante.

Les plus importants consommateurs de stupéfiants sont les mineurs dans des proportions variables selon les juridictions, et une féminisation du public usager est relevé par quelques parquets.

2.2 - La nécessité des partenariats

La signature de conventions d'objectifs par les pouvoirs publics visant à consolider les structures sanitaires essentielles à la prise en charge du toxicomane est un des moyens mis en place (Carcassonne, Montpellier, Castres, Toulouse, Cahors, Soissons, Bernay, Evreux, Rouen, St Denis de la Réunion, Saint Pierre de la Réunion, Pau, Tarbes, Morlaix, Quimper).

D'autres conventions ont été conclues avec l'Education Nationale (Bernay) et avec des associations mandatées par le parquet pour l'exécution des compositions pénales ou avec la DDASS.

La création d'un atelier sur le thème des « incasables » (toxicomanes rejetés par toute institution car considérés comme irrécupérables) avec des médecins, psychiatres spécialiste en addictologie et le concours de foyers associatifs ou publics, de la PJJ, du Conseil Général pour une prise en charge de jeunes délinquants et la mise en place de deux structures pour les adolescents en grande difficulté sont des initiatives prises par certains parquets (Saint-Pierre de la Réunion).

Au titre de la politique de prévention, plusieurs parquets ont participé à des conférences au sein d'établissements scolaires à l'attention des professionnels enseignants (Troyes, Aix-en-provence) ou ont signé des contrats locaux de sécurité pour la création d'un dispositif d'action, d'information, de formation et d'accueil des toxicomanes (Aix-en-Provence).

2.3 - Une réponse pénale systématique et graduée

L'usage de stupéfiants est prioritairement traité par la troisième voie dans toutes les juridictions et la majorité des parquets souligne la nécessité d'apporter une réponse pénale afin de rappeler l'interdit légal qui s'y attache, dans un contexte de banalisation de la consommation de cannabis.

Cette réponse varie en fonction de critères relatifs à la quantité de produit et au type de produit, à la personnalité du consommateur (degré de dépendance, primo-délinquant, récidiviste, âge de l'utilisateur).

Le seuil de quantité de stupéfiants déterminant le choix de la réponse pénale varie selon les parquets. Ainsi, le rappel à la loi est utilisé dès lors que la quantité de cannabis saisie est inférieure à 20 grammes (Havre, Arras, Nanterre, Douai) ou à 30 grammes - de résine - et à 100 grammes - herbe de cannabis - (Mulhouse). Certains parquets accompagnent cette mesure d'une orientation sanitaire et sociale (Niort, Dijon, Auxerre).

Le degré de dépendance et le type de produit consommé font opter les parquets soit pour l'orientation vers une structure sanitaire ou sociale, soit pour l'injonction thérapeutique.

La première est choisie dès lors que la dépendance apparaît légère. Il peut s'agir soit d'une consultation obligatoire avec un médecin addictologue, soit d'un suivi éducatif diligent par la protection judiciaire de la jeunesse. Si l'utilisateur est mineur, il peut être orienté soit vers une association de lutte contre la toxicomanie aux fins de mise en place d'une injonction préventive comportant l'obligation de suivre des entretiens avec des psychologues ; soit vers un réseau de suivi de toxicomanes ou suivre un stage de sensibilisation sur les dangers de la drogue ou encore être obligé à fréquenter régulièrement un centre d'accueil et d'écoute de toxicomanes (CAET).

La seconde est réservée aux usagers de drogues dures (cocaïne, héroïne, polytoxicomanie), ou aux usagers déclarant dépendants au cannabis. Cette mesure est appliquée aussi bien pour les majeurs que pour les mineurs.

De nombreux parquets soulignent l'insuffisance de médecins (Amiens, Beauvais, Bourges), de psychologues, de structures sanitaires mis à la disposition des parquets par les DDASS (Tarascon, Millau, Montbéliard, Chalon-sur-Saône), ou l'absence de crédits nécessaires. Ces difficultés affectent son prononcé.

Dès lors que l'utilisateur est déjà connu pour des faits similaires ou qu'il refuse les soins en niant sa dépendance, certains parquets ont recours à la composition pénale (Nanterre, Douai, Châteauroux, Alençon, Cherbourg), au classement sous condition de soins (Havre).

Pour les majeurs, la composition pénale se développe. De nombreux parquets utilisent avec succès cette procédure et des amendes sont prononcées dont le montant varie d'un ressort à l'autre (180 euros à Cherbourg, 200 euros à Coutances, entre 30 et 150 euros au Havre, entre 40 et 300 euros à Limoges, entre 100 et 150 euros à Fort-de-France ou encore 300 euros à Nanterre).

Au-dessus d'une certaine quantité saisie, en cas de réitération ou en cas d'échec de la mesure alternative, des poursuites correctionnelles sont engagées soit par convocation par officier de police judiciaire ou par comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (Arras) soit par comparution immédiate (Havre).

3 - La délinquance des mineurs

Une progression de 3,4% a été constatée dans les affaires de mineurs traitées par les parquets. Les affaires poursuivables s'élèvent à 143000 et représentent 10% de l'ensemble des affaires poursuivables traitées par les parquets.

Le taux de réponse pénale concernant les mineurs est plus fort (82,1%) que celui concernant l'ensemble des affaires poursuivables (74,8%). Il peut être encore plus fort localement (jusqu'à 94 % à Chartres, 95 % à Moulins, 97 % à Aurillac, 98 % à Niort et Saverne, et 99,54 % à Besançon).

Ce résultat a été obtenu en recourant plus fréquemment aux procédures alternatives (41,4%) qu'aux poursuites (40,7%) devant le juge des enfants ou le juge d'instruction.

La plupart des parquets observent une augmentation sensible des infractions à la législation sur les stupéfiants (cannabis), des infractions à caractère sexuel et surtout des actes de violences en milieu institutionnel, et notamment scolaire, qui font davantage l'objet de signalements (Meaux).

Plusieurs parquets sont confrontés au phénomène des infractions commises par des jeunes gens de nationalité étrangère dont l'identité et l'âge sont incertains (cours d'appel d'Amiens, Colmar, Douai, Metz, Paris, Pau).

La détermination de l'âge et la question de la fiabilité des expertises par radiographies osseuses sont régulièrement évoquées et posent des difficultés en terme d'investigation (Créteil).

A cet effet, un groupe de travail a été constitué en octobre 2005 à la direction des affaires criminelles et des grâces réunissant des médecins, des magistrats de juridiction, des représentants de la protection judiciaire et de la jeunesse, auquel sera également convié le ministère de la santé.

3.1 - Les mesures alternatives et la mise en place de partenariat

Pédagogiques et efficaces, les mesures alternatives concernent essentiellement des mineurs primo-délinquants ayant commis des infractions de faible gravité.

La mise en place de ces mesures alternatives requiert un important investissement des parquets auprès de partenaires multiples (collectivités locales, protection judiciaire de la jeunesse, Education Nationale, Aide sociale à l'enfance, pompiers, offices HLM, sociétés de transport en commun, associations...).

Plusieurs pratiques innovantes qui mettent en œuvre des projets favorisant une véritable politique partenariale méritent d'être soulignées.

En milieu scolaire, de multiples conventions ont été passées avec l'Education Nationale, des opérations de prévention dans les établissements ont été organisées (Béthune), une audience fictive à destination des élèves a été faite (Vienne), des stages de « parentalité » afin de lutter notamment contre l'absentéisme scolaire ont été créés (Cambrai, Fort-de-France, Senlis).

En matière de prévention, des conventions avec les bailleurs sociaux ont été signées (Fort-de-France).

Pour lutter contre la récidive, des réunions périodiques sur les mineurs multi-récidivistes regroupant autour du parquet les référents police-gendarmerie et parfois la protection judiciaire de la jeunesse ont été organisées (Chalon-sur-Saône).

En matière de sécurité routière, une session spécifique de sensibilisation à la sécurité routière pour les mineurs auteurs d'infractions en la matière a été mise en place (Aix-en-Provence, Arras, Bobigny, Créteil, Dieppe, Grasse, Mulhouse, Quimper, Toulon) ainsi qu'un stage de formation aux premiers soins (Cambrai).

En matière de stupéfiants, un protocole spécifique pour les mineurs usagers de cannabis (notamment à Aix-en-Provence, Cahors, Colmar, La Roche-sur-Yon, Mâcon, Narbonne, Niort, Rennes, Rodez, Senlis, Tours, Vesoul) a été signé.

Pour les mineurs étrangers isolés, un « audit » a été effectué sur ceux commettant un grand nombre de délits sur le site de « Disneyland Paris ».

Les mesures alternatives ordonnées par les parquets sont le plus souvent mises en œuvre par un délégué du procureur spécialisé ou non selon les parquets.

Parmi ces mesures, la réparation pénale se révèle particulièrement adaptée pour répondre à la petite délinquance des mineurs. Son exécution est généralement assurée par les services de la protection judiciaire de la jeunesse ou par des associations agréées. Des parquets font état de mesures innovantes en ce domaine comme la réparation de jouets pour l'opération « Père Noël Vert » (Bobigny).

3.2 - L'engagement des poursuites rapides

Lorsque les poursuites doivent être engagées, les parquets utilisent majoritairement la voie des poursuites rapides en l'adaptant selon la gravité de l'infraction et la personnalité du mineur.

En cas d'infraction de faible gravité n'ayant fait l'objet précédemment que de mesures alternatives, la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) aux fins de jugement est utilisée. Ce type de poursuite ne peut donner lieu qu'au prononcé de mesures éducatives dans le cadre d'une audience de cabinet.

En cas d'infraction de gravité modérée et pour des mineurs le plus souvent, déjà connus de la justice, la convocation par officier de police judiciaire aux fins de mises en examen et les requêtes pénales sans déferrement devant le juge des enfants sont privilégiées par les parquets. Ces derniers y ont également recours dès lors que le renvoi devant le tribunal pour enfants s'impose même si le mineur est primo-délinquant, notamment en cas de violences délictuelles, vols aggravés, extorsion, cession ou détention de stupéfiants, dégradations aggravées.

A l'encontre des mineurs récidivistes et/ou pour des faits graves nécessitant une réponse pénale rapide et empreinte de fermeté, les requêtes pénales avec déferrement devant le juge des enfants et la procédure de jugement à délai rapproché sont utilisées. Plusieurs parquets indiquent avoir sensiblement renforcé le nombre de déferrements afin que le mineur soit confronté à l'autorité judiciaire dès la

fin de sa garde à vue, même si le placement en détention provisoire n'est pas envisagée.

En 2004, 675 mineurs ont été poursuivis par la voie de la procédure de jugement à délai rapproché. Réservés à des infractions graves et des mineurs récidivistes, plusieurs parquets ont recours à cette procédure (Dunkerque, Lille, Mont-de-Marsan, Montpellier, Strasbourg, Toulon et Troyes).

D'autres parquets, souvent de petite taille ne l'utilisent pas en raison de la brièveté de leurs délais d'audiencement des procédures habituelles permettant de juger les mineurs avec diligence. Des parquets de grande taille en font peu usage, indiquant que son organisation prend plus de temps qu'un simple déferrement suivi d'une requête avec réquisitions de mandat de dépôt (Bobigny, Evry, Marseille, Lyon).

Quelques juridictions soulignent des difficultés rencontrées à juger les mineurs avec diligence en raison d'un important stock de procédures en attente (Créteil, Evry), à l'exception des mineurs multi-récidivistes qui font l'objet d'un traitement prioritaire.

Par ailleurs, plusieurs parquets soulignent la difficulté à trouver des places disponibles dans les différentes structures de placement pour mineurs délinquants, notamment pour les multi-récidivistes, et en particulier pour ceux de moins de 16 ans (Avesnes-sur-Helpe, Avignon, Bobigny, Draguignan, Fort-de-France, Laon, Montbéliard, Montpellier, Narbonne, Nîmes, Rennes, Saint-Nazaire, Tarbes). Ainsi, nombreux sont les parquets qui souhaiteraient voir la création d'un centre éducatif fermé (CEF) sur leur ressort en application de la loi du 9 septembre 2002.

Certains CEF sont en cours de création ce qui nécessite d'importantes concertations partenariales, notamment avec les élus locaux (Rennes, Sarreguemines).

Les stages de citoyenneté – créés par la loi du 9 mars 2004 – et les stages de formation civique – sanctions éducatives créées par la loi du 9 septembre 2002 – se mettent peu à peu en place. Ils nécessitent une coordination entre le parquet, les juges des enfants, la protection judiciaire de la jeunesse et, parfois, des associations agréées.

4 - La délinquance économique et financière

En cette matière, la diversification de la réponse pénale passe par un développement des alternatives aux poursuites et l'approfondissement des partenariats. Ce contentieux est par ailleurs marqué par le manque de services enquêteurs.

Une politique plus ciblée d'ouverture d'information vise à favoriser la saisine la plus pertinente et la plus efficace du juge d'instruction après que le parquet ait le cas échéant exploité toutes les potentialités de l'enquête préliminaire.

Cette politique se poursuit dans le cadre de la mise en place des juridictions interrégionales spécialisées.

4.1 - La mise en place de partenariats et les dénonciations

Les parquets soulignent les bons rapports généraux qu'ils entretiennent avec les partenaires extérieurs, que ce soit les tribunaux de commerce (mandataires judiciaires, juges des tribunaux de commerce) ou certaines administrations (Direction Départementale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes, Direction Départementale des Impôts, Douanes).

Des parquets ont également développé un partenariat renforcé avec les douanes dans le domaine de la contrefaçon.

Des réunions régulières ont également lieu avec les chambres des notaires et les commissaires aux comptes avec lesquels les relations apparaissent globalement satisfaisantes.

Peu d'éléments sont fournis sur d'autres partenaires comme les chambres régionales des comptes ou TRACFIN.

Nombre de parquets s'appuient également sur les commissions d'action publique en matière économique et financière (CAPEF) mises en place par la circulaire du 6 mars 2003, qui visent à créer une synergie du renseignement et du traitement des problématiques des sociétés entre toutes les administrations d'un ressort. Ces commissions permettent aussi une action pertinente en direction du tribunal de commerce pour la prévention de certaines difficultés économiques rencontrées par les sociétés.

Pour autant, ces réunions ont un impact très variable s'agissant de la révélation de faits délictueux.

En effet, les réponses apportées par les parquets et relatives aux dénonciations relevant de l'article 40 du code de procédure pénale ou à celles pesant sur les commissaires au titre de l'article L.225-240 du code de commerce révèlent des situations contrastées.

L'outil informatique ne permettant pas d'obtenir de réponse quantifiable, les parquets indiquent que ces dénonciations sont soit nombreuses, soit faibles, soit inexistantes. La taille de la juridiction n'influençant en rien ces indications. Nombre de parquets ayant cependant fourni des éléments chiffrés cependant, les données quantitatives variant entre 0 et 5 signalements par an. Certains parquets font même état d'une baisse de ces signalements.

Dès lors qu'ils font mention de dénonciations, les parquets n'indiquent pas le type d'affaire qui leur a été dénoncé mais seulement l'administration ou l'institution à l'origine (administration fiscale, DDCCRF ou "les chambres régionales des comptes).

Sauf exceptions tenant à la taille des juridictions, la grande majorité des parquets ne connaît que peu - quand il y en a - de dénonciations par les commissaires aux comptes, nonobstant la qualité des rapports qui peuvent exister entre ces professionnels et les parquets. La plupart de ces dénonciations portent sur des faits mineurs (défaut d'assemblées générales, non dépôt de comptes annuels...) et non sur des malversations financières.

Il apparaît ainsi que l'obligation reposant sur les commissaires aux comptes prévue par l'article L.225-240 du code de commerce ne donne que très peu l'occasion aux parquets d'intervenir comme garant de l'ordre économique.

Pour autant, il n'existe pratiquement pas de poursuite de commissaires aux comptes pour non révélation de faits délictueux.

Enfin, à l'inverse, les dénonciations par le parquet par la transmission de pièces de procédure pénale aux juridictions financières (Cour des comptes ou commissaire du gouvernement d'une chambre régionale des comptes) prévues par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ne sont pratiquement jamais effectuées par les parquets alors que ce mécanisme permettrait un contrôle plus strict ou d'infliger des sanctions aux agents comptables défaillants.

4.2 - L'insuffisance des effectifs des services enquêteurs

L'insuffisance des effectifs de police judiciaire affectés à la matière économique et financière est toujours soulignée, notamment quant au traitement des infractions de gravité moyenne, les affaires les plus importantes étant prises en charge de manière satisfaisante par les SRPJ (sous réserve de la longueur du traitement des dossiers).

De manière générale, les parquets indiquent que ce contentieux technique est "chronophage" et qu'il ne peut être traité rapidement en raison de contraintes souvent inhérentes à la procédure (longs délais de réponse des établissements financiers, nécessité d'expertises, consultations d'organismes ou d'institutions pour obtentions de pièces ou d'avis...). Sur les dossiers les plus lourds les parquets organisent des réunions régulières avec les services d'enquête (DIPJ).

Ces éléments confortent l'idée d'une spécialisation des magistrats et d'enquêteurs en la matière, y compris lorsque les affaires n'apparaissent pas de grande ou de très grande complexité.

Certains parquets suggèrent de permettre à certaines administrations d'avoir plus de pouvoir d'enquête, notamment la possibilité d'audition, pour éviter, dans certains cas, le recours ultérieur à une enquête classique (Pontoise).

De plus, il est demandé aux enquêteurs et aux juges d'instruction de privilégier les aspects financiers des dossiers de criminalité organisée, y compris dans des juridictions de petite ou moyenne dimension. Certains parquets ont décidé de regrouper la section économique et financière et celle de lutte en matière d'infraction à la législation des stupéfiants afin de permettre une lecture croisée des procédures et la polyvalence du personnel (Créteil).

4.3 - Une politique restrictive d'ouverture d'information et la mise en place des juridictions interrégionales spécialisées

La politique de restriction des ouvertures d'information se poursuit. De nombreux parquets recourent à l'enquête préliminaire et font en sorte que cette enquête puisse aboutir à la saisine de la juridiction par convocation par officier de police judiciaire ou

par citation directe. De ce point de vue, nombre de parquets ont appliqué le traitement en temps réel à la matière économique et financière, sauf affaire particulièrement lourde ou complexe. Par ailleurs, et même si l'information judiciaire apparaît inévitable, les parquets font développer l'enquête préliminaire de manière précise afin de mieux cadrer la saisine du juge d'instruction.

La mise en place des juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière a introduit un échelon supplémentaire pour connaître des affaires de très grande complexité dont l'appréciation s'avère encore délicate mais le mécanisme de dessaisissement ne présente pas de difficultés particulières.

4.4 - Les mesures alternatives aux poursuites

Les délégués du procureur interviennent en matière de droit de la consommation mais aussi de droit des sociétés voire, dans certains cas, pour des infractions liées aux marchés publics. De même, la composition pénale est utilisée dans des domaines assez variés (droit de la consommation, droit du travail...).

Certains parquets ont mis en oeuvre une coopération avec les tribunaux de commerce pour garantir l'effectivité de certaines obligations (respect de l'obligation du dépôt des comptes sociaux auprès des tribunaux de commerce, qui peut donner lieu à un courrier de rappel de l'obligation aux sociétés défailtantes avec le soutien du parquet, éventuellement assorti de poursuite).

Des parquets ont mis en place, en accord avec le siège, des audiences spécifiques relatives au contentieux financier, source de rationalisation des effectifs et des convocations des administrations, qui peuvent intervenir sur une audience pour plusieurs dossiers.

5 - Le travail dissimulé

De nombreux parquets soulignent une augmentation sensible en 2004 du nombre de procédures suivies en matière de travail illégal, principalement liée à une mobilisation accrue des services de contrôle (Tarascon, Angers, Bourges, Cayenne, Tulle, Brest). Certaines juridictions méritent à cet égard d'être signalées par le nombre de procédures enregistrées (Bobigny, Créteil, Paris, Lille, Cayenne, Pontoise, Aix-en-Provence, Fort-de-France, Grasse, Montpellier, Thionville, Clermont-Ferrand, Draguignan, Nantes, Brest).

5.1 - Les secteurs ciblés

En 2004, la Commission Nationale de Lutte contre le Travail Illégal a élaboré un plan national d'action pour les années 2004-2005, qui a été transmis aux magistrats du ministère public. Ce plan détermine quatre secteurs prioritaires :

- Le secteur de l'agriculture : les nombreux contrôles coordonnés ont concerné l'aviculture, le maraîchage, la pêche, l'ostréiculture, et le milieu équestre et plus particulièrement les activités saisonnières (vendanges et cueillettes de fruits). Le parquet de Mâcon indique que 52% des contrôles effectués dans des

exploitations viticoles pendant les vendanges (septembre 2004) ont conduit à la constatation d'irrégularités plus ou moins importantes ;

- Le secteur du bâtiment et des travaux publics : les opérations organisées concernaient aussi bien des travaux réalisés pour le compte de particuliers (notamment les résidences secondaires), que des chantiers importants (« LGV Est Européenne ») ;
- Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration : outre l'hôtellerie, toutes les activités de la restauration, et notamment de restauration rapide, ainsi que les débits de boisson et les boîtes de nuit sont concernés ;
- Le secteur du spectacle vivant et enregistré : ont notamment été visés des festivals, la retransmission de manifestations sportives et des concerts itinérants. Le parquet de Créteil a initié 36 interventions de contrôle dans le secteur du spectacle vivant et enregistré, en collaboration avec la direction régionale des affaires culturelles, principalement dans les domaines du cirque et les sociétés de production. La multiplication des sociétés à l'existence parfois éphémère rend toutefois les investigations complexes.

Outre ces quatre secteurs, le plan national de la Commission Nationale de Lutte contre le Travail Illégal préconise de lutter particulièrement contre deux types d'infractions : l'emploi illicite de salariés étrangers, et les fraudes transnationales.

Certains parquets soulignent l'importance, notamment dans les secteurs du BTP et de l'agriculture, de l'emploi de salariés étrangers en situation irrégulière ou démunis de titre de travail, employés parfois dans le cadre de véritables réseaux de fourniture illicite de main d'œuvre (Perpignan, Avignon, Guéret, Chartres, Nîmes, Quimper, Chartres, Périgueux, le Mans, Ales, Belfort, Libourne, Albertville, Meaux, Melun, Brive-la-Gaillarde, la Roche-Sur-Yon, Vannes). Le parquet d'Ajaccio constate par ailleurs l'émergence de filières d'immigration clandestine et de travail dissimulé en provenance des pays d'Europe orientale, sous couvert de statuts fictifs de stagiaires ou de jeunes filles au pair.

Plusieurs opérations coordonnées à l'encontre de réseaux de travail dissimulé ont été menées avec le concours du GIR (Draguignan).

La mise en cause plus fréquente de structures organisées de travail illégal, qu'elles concernent ou non l'emploi d'étrangers, conduit à la multiplication du nombre de salariés concernés par chaque procédure (des dizaines, voire des centaines de personnes dans le cadre de société de gardiennage, filières égyptienne et pakistanaise de main d'œuvre pour les marchés – Créteil).

5.2 - Le COLTI, instrument efficace de la lutte contre le travail illégal

Outre les secteurs nationalement ciblés, les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) ont défini des axes de contrôles spécifiques, compte tenu de la situation locale. Ont ainsi fait l'objet de contrôles, les secteurs des transports de marchandises et de personnes, de la sécurité, des ventes au déballage, du tourisme et de la confection.

Le rôle déterminant du COLTI est souligné par un grand nombre de parquets. Outre la programmation des opérations concertées de lutte contre le travail illégal, il permet d'effectuer un suivi de l'activité de l'ensemble des services concernés (Nantes).

Les COLTI fonctionnent globalement de manière satisfaisante et contribuent efficacement à la coordination et à la mobilisation des services chargés de la lutte contre le travail illégal (Digne, Draguignan, Vesoul, Bourges, Strasbourg, Bourg-en-Bresse, Rodez, Perpignan, Nîmes, La Rochelle).

Cependant, d'un département à l'autre, la réalité du fonctionnement des COLTI est différente. La périodicité des réunions varie généralement de une à six par an. Si l'activité de quelques COLTI paraît en retrait par rapport à 2003, d'autres ont au contraire été installés en 2004 (Quimper) ou redynamisés (Amiens).

Les difficultés qui peuvent être rencontrées par certains COLTI tiennent notamment à l'absence de magistrat référent ou de secrétaire permanent (Dunkerque, Le Puy-en-Velay), à l'engagement jugé insuffisant de services administratifs ou d'enquête dans certains ressorts.

Des COLTI restreints (au niveau d'un tribunal de grande instance ou spécialement constitués, avec les seuls services intéressés) ont été mis en place pour coordonner des opérations spécifiques (Cahors, Aix en Provence, Toulon, Senlis, Lyon, Epinal, Poitiers, Toulouse).

Plusieurs parquets ont recours aux procédures spécifiques prévues en matière de lutte contre le travail illégal : les contrôles sur les lieux de travail (Saint Quentin, Guéret, La Rochelle, Pointe-à-Pitre, Fort de France, Thionville) et l'autorisation de perquisition donnée par le Juge des Libertés et de la Détention dans le cadre d'une enquête préliminaire (Perpignan, Orléans, Châteauroux).

5.3 - Une réponse pénale graduée

Les alternatives aux poursuites sont utilisées notamment pour les primo délinquant lorsque l'infraction concerne peu de salariés. Les parquets procèdent alors au classement sous condition de régularisation, lorsque l'infraction est ponctuelle et limitée dans le temps. Ils ont recours au délégué du procureur pour procéder à un rappel à la loi ou vérifier le paiement des cotisations éludées, ou plus fréquemment, optent pour la composition pénale (Rennes, Laon, la Rochelle, Mont-de-Marsan, Thionville, Cahors, Laval, Ajaccio, Dunkerque, Limoges).

En cas d'infraction plus grave, le choix d'une réponse rapide et ferme apparaît se développer.

Certains parquets poursuivent systématiquement ou quasi systématiquement les faits de travail dissimulé (Lorient, Versailles, Lisieux, Montargis, Auxerre, Nanterre, Draguignan, Péronne, Sens, Belfort, Rodez) et optent, lorsque c'est possible, pour un traitement en temps réel des procédures (Saint-Pierre de la Réunion, Draguignan, Alès, Nîmes, Agen).

Les modes de poursuites rapides, notamment la convocation par officier de police judiciaire (Dax, Saumur, Arles, Toulouse, Bordeaux, Douai, Nîmes) la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (Saumur, la Rochelle, Toulouse, Draguignan, Ajaccio), la procédure de la comparution immédiate (Toulouse, Draguignan, Amiens) sont mis en oeuvre.

Cependant la plupart des parquets ont recours à la citation directe.

L'ouverture d'information judiciaire n'est retenue que pour les infractions les plus graves ou complexes (filiales d'immigration clandestine, utilisation de sous-traitances multiples pour dissimuler un prêt illicite de main d'œuvre).

Plusieurs parquets organisent des audiences spécialisées pour connaître de ce contentieux (Soissons, Roanne, la Roche sur Yon, Rouen).

6 - Les contentieux liés à l'environnement

Plusieurs parquets ont enregistré de nombreuses procédures en ce domaine (Grasse, Draguignan, Toulouse, Les Sables d'Olonne, Bourges, Limoges, Cayenne, Dole, Tours, Clermont-Ferrand, Chaumont, Bergerac, Lille) tandis qu'une trentaine de tribunaux de grande instance n'ont pas traité de contentieux environnemental, ou n'ont connu que d'affaires peu significatives.

6.1 - Le développement des partenariats

La politique des parquets généraux visant à coordonner les différents services déconcentrés concourant à la prévention et à la répression des atteintes à l'environnement se traduit au niveau des parquets par la mise en oeuvre d'une politique de partenariat.

Ainsi, en matière de pêche et de chasse, de nombreuses conventions ont été signées entre les parquets et les services concernés (ONCFS, ONF, MISE, DRIRE, DDA, DDE, DAF, DOUANES ou DIREN) pour favoriser l'adaptation de la réponses pénale, la systématisation de l'ordonnance pénale en matière contraventionnelle, la normalisation de la conduite à tenir par les services verbalisateurs et l'accélération du traitement des procédures.

D'autres parquets ont institué des « groupes de coordination départementaux » réunissant services de police, unités de gendarmerie, et représentants de diverses administrations (Vesoul, Lure) ou un comité opérationnel de lutte contre les constructions illégales fonctionnant à l'instar du COLTI (Nîmes) ou encore des « groupes de suivi » départementaux en matière d'urbanisme chargés de l'exécution des décisions judiciaires de remise en état des lieux ou de démolition (Aix-en-Provence).

L'élaboration d'un protocole d'intervention avec les services chargés de la police de l'eau et d'un protocole d'intervention avec les services d'enquêtes en matière d'incendie a en outre permis de renforcer l'efficacité des enquêtes (pour chaque départ de feu, la transmission d'informations par voie électronique permet au parquet

de déclencher sans délai la phase judiciaire des recherches des causes et des auteurs).

6.2 - La pollution des eaux marines et les installations classées

La pollution maritime

Les juridictions spécialisées du littoral (Brest, Le Havre, Marseille, Saint-Denis de la Réunion) poursuivent systématiquement les faits de pollutions marines.

La coordination des différents services de l'Etat est efficace et le traitement des procédures obéit à un protocole précis : déroutement et immobilisation du navire, versement d'un cautionnement, enquête, et convocation par officier de police judiciaire, les armateurs ou propriétaires étant cités à l'audience de jugement sur le fondement de l'article L.218-24 du code de l'environnement.

La dimension internationale des infractions en matière de pollutions marines a conduit les parquets compétents à participer à des réunions regroupant les différents acteurs des pays limitrophes. Ainsi le parquet du Havre a participé à une rencontre à Stockholm dans le cadre du réseau des enquêteurs et procureurs compétents pour la poursuite des pollutions en Mer du Nord ; de même, le parquet de Marseille a pris part à l'atelier sur la prévention et la lutte contre la pollution opérationnelle dans la région méditerranéenne qui a eu lieu en Italie.

Le procureur de la République de Brest constate que les armateurs semblent avoir partiellement changé leur comportement, aucune pollution diurne n'ayant été constatée dans l'Atlantique depuis le 4^{ème} trimestre 2004.

Les installations classées

Les infractions sont portées à la connaissance des parquets par les agents des DRIRE, des DDSV et, dans une moindre mesure, par les services de police ou les unités de la gendarmerie.

Les rapports des procureurs généraux font état de la situation de plusieurs parquets dans les ressorts desquels de nombreux sites SEVESO (seuils bas et seuil haut) font l'objet d'une attention et d'un traitement particuliers (Meaux, Sarreguemines, Nanterre, Mulhouse, Evreux, Evry, Rouen).

De manière générale, les poursuites ne sont engagées que si la situation illégale n'a pas été régularisée et le traitement judiciaire de ce contentieux reste largement tributaire des pratiques retenues par les services déconcentrés de l'Etat.

Le parquet de Meaux dans le ressort duquel sont situés 10 sites classés SEVESO (dont 5 seuils hauts) applique avec les services de la DRIRE un traitement spécifique compte tenu des risques technologiques.

L'objectif d'une intervention rapide des services de police a été rappelé aux services de la DRIRE. Un protocole d'action garantissant une information immédiate du parquet en cas de constatation par les agents de contrôle de toute infraction à la

réglementation applicable à ce type d'installation classée est en cours d'élaboration en 2004.

En raison du caractère technique du contentieux des installations classées, le traitement en temps réel est difficilement applicable (Sarreguemines). Aucune décision n'est prise sans avis préalable de la DRIRE. Cependant la difficulté d'articuler le traitement administratif des infractions et leur traitement judiciaire est soulignée. En effet, un premier manquement peut être suivi d'une mise en demeure dont le non-respect, constitutif d'une seconde infraction, peut n'être constaté que plusieurs mois plus tard. Dans ces conditions l'engagement des poursuites lorsqu'il s'avère opportun, intervient dans un intervalle plus ou moins long après la constatation des infractions.

Il est mentionné que la DDSV privilégie un mode de traitement administratif de ce contentieux en dehors de toute concertation avec l'autorité judiciaire (Brest).

Des difficultés apparues en matière de remise en état des sites après cessation de l'exploitation d'une installation classée sont soulignées (Nanterre). L'administration dresse en effet des procès-verbaux à l'encontre de mandataires liquidateurs postérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire. Les mandataires ne peuvent assumer financièrement les coûts importants de la dépollution des installations pour insuffisance d'actif, ce qui enlève toute portée pratique au procès-verbaux, l'ancien représentant de la personne morale, pas plus que le nouveau ne pouvant être poursuivis.

6.3 - Les incendies de forêts

Le principe adopté par les parquets concernés (principalement ceux de la Corse et du Sud-Est de la France) en la matière est une politique préventive de lutte contre les incendies de forêt, associée à une réponse pénale ferme.

Des actions ciblées en matière de prévention des incendies de forêts ont ainsi été menées : par le parquet d'Ajaccio par le biais du contrôle des obligations de débroussaillage et le contrôle d'identité dans les zones sensibles, par le parquet de Bastia qui a participé activement à l'élaboration du plan de protection contre les incendies de forêt et espaces naturels de Corse (PPIFEN) et par le Parquet d'Aix-en-Provence qui a mis en œuvre une politique d'incitation au débroussaillage en partenariat avec l'ONF.

6.4 - Les autres contentieux liés à l'environnement

Les pollutions (eau, sol, air) et la pêche en eau douce

Les parquets privilégient, sauf pour les infractions les plus graves, le traitement alternatif des poursuites afin de favoriser la remise en état des lieux et la régularisation de la situation (Troyes, Dijon, Evry). En cas d'inexécution, les auteurs sont poursuivis.

Toutefois, compte tenu de la particularité de la situation locale et de l'impact important sur l'environnement, certains parquets engagent systématiquement des

poursuites (Dinan et Guingamp pour les infractions de pollution générée par les activités agricoles - élevages de porcs et de volailles).

Les nuisances sonores

Quelques juridictions ont été saisies d'un nombre significatif de procédures (Montpellier, Senlis, Strasbourg, Pointe à Pitre, Dijon, Montbéliard, Tours, Cayenne, Saint Quentin) et certaines ont noté une augmentation (Limoges).

En ce domaine, le traitement alternatif est privilégié (médiation pénale, classement sans suite sous condition de régularisation, ordonnance pénale).

Les parquets ont participé à une politique de sensibilisation soit par la participation à une campagne de lutte contre le bruit dans les établissements scolaires, soit en requérant des contrôles nocturnes de police dans des débits de boissons (Troyes). Il est exigé des exploitants de discothèques et des salles de sport d'établir une étude d'impact des nuisances sonores. (Versailles)

L'urbanisme et la législation de l'affichage

Certains parquets font face à des phénomènes délinquants de grande ampleur : installation illégale de mobil-home ou de caravanes sur les terrains privés, de cabanes de chasse ou de loisirs, de caravaning au mépris de la loi littoral ou de « cabanisation » en zone non constructible (Cahors, La Rochelle, Brest, Montpellier, Coutances).

La politique pénale en matière d'urbanisme consiste en un traitement alternatif dès lors que le manquement aux prescriptions peut être régularisé (classement sous condition, rappel à la loi, médiation pénale). La mise en demeure et l'injonction délivrées par le parquet sont donc privilégiées (Cahors, Saint-Pierre de la Réunion). Faute de régularisation dans le délai prescrit, les poursuites sont engagées devant le tribunal correctionnel.

Afin d'améliorer l'efficacité de la réponse pénale, des partenariats sont mis en place : avec la DDE qui est l'interlocuteur principal du parquet (Mulhouse), avec les préfetures (Carpentras, Montpellier) et le Trésor public (Montpellier).

Toutefois, la réticence de l'autorité administrative à accorder le recours à la force publique pour la mise à exécution forcée des mesures de remise en état des lieux qui peuvent être prononcées, en raison du contexte local est soulignée (Ajaccio).

Quant aux infractions relatives à la législation sur les enseignes et la publicité, elles ne sont évoqués que marginalement par les parquets. Le traitement de ce contentieux se fait principalement par alternatives aux poursuites, sauf infraction grave et impact conséquent sur l'environnement.

La pêche maritime

La sévérité s'est accrue et les poursuites sont systématiques à l'égard des professionnels de la filière en cas de pêche en zone interdite, du non respect des tailles minimales ou du dépassement des quotas d'espèces ciblées.

La transaction est limitée aux infractions de ramassage de coquillage en zones insalubres et la composition pénale réservée aux délits mineurs commis par les particuliers, notamment pour les infractions à la taille minimale des poissons ou la pose de filet. Les délits de braconnage (civelles), ainsi que les manquements constatés des professionnels font l'objet d'un renvoi systématique devant le tribunal correctionnel (La Rochelle).

A Cayenne, l'action de l'Etat en mer a été très nettement renforcée pour les bateaux venant pêcher illégalement dans les eaux françaises et les procédures sont traitées en temps réel.

L'orpaillage illégal

La protection de l'environnement en Guyane est intimement liée à la pratique de l'orpaillage illégal dont les conséquences sur les milieux naturels sont dramatiques (déforestation massive, pollution des eaux par le mercure ou les hydrocarbures, rejet de boues).

Malgré la difficulté de la réponse judiciaire, une convention a été signée entre le procureur de la République de Cayenne et l'ONCFS en 2004 afin de faciliter le traitement des infractions en matière de police de l'environnement et de chasse. Un traitement en temps réel a en outre été institué et étendu depuis octobre 2004 aux délits relatifs aux espèces animales et végétales protégées.

La DRIRE et l'ONF, en charge de la délivrance des titres miniers et de la surveillance des opérateurs ont accepté, à la demande du parquet, de procéder au traitement en temps réel de leurs constatations et sont associés aux opérations de police judiciaire faisant suite à leurs procès-verbaux.

7 - La violence intrafamiliale.

En matière de violences conjugales, les parquets indiquent que l'amélioration du traitement judiciaire de ces affaires est une de leur priorité.

Une réponse pénale rapide dans le cadre de la permanence pénale est apportée à ces actes. Les auteurs d'actes de violences font souvent l'objet d'une convocation devant le tribunal correctionnel selon des modalités différentes suivant la gravité des blessures constatées, la répétition de ces actes et les circonstances mêmes de leur commission (utilisation d'une arme, violences commises devant les enfants).

En revanche, en cas de contexte de séparation, les plaintes pour violences font plus souvent l'objet d'une orientation vers un médiateur pénal.

Plusieurs parquets soulignent que des services enquêteurs utilisent encore trop souvent la pratique de la main-courante et obligent la victime à revenir avec un certificat médical avant de prendre sa plainte, ce qui ne permet pas au ministère public d'exercer pleinement son action .

Par ailleurs, il est relevé les réticences exprimées par les enquêteurs de procéder à l'audition des auteurs désignés lorsque les plaignants se sont désistés. Les parquets relèvent d'ailleurs que ces désistements des plaignants sont une donnée qui entrent dans l'appréciation des suites judiciaires à donner. Il est exigé une formalisation de ce désistement par une nouvelle audition, dans un cadre permettant d'exclure les risques les plus manifestes de pression.

La plupart des parquets cherchent à développer des partenariats permettant de prodiguer rapidement des soins médicaux et psychologiques.

En matière de maltraitance faite aux mineurs, des partenariats entre la Justice et les différents acteurs de la prévention de la maltraitance sont désormais institutionnalisés dans la totalité des ressorts judiciaires facilitant le signalement précoce des situations dans lesquelles de forts soupçons de violence sur des enfants existent.

8 - Racisme, antisémitisme et lutte contre les discriminations

8.1 - Une vigilance particulière

Les parquets généraux et les parquets ont manifesté une attention particulière dans le traitement de ces contentieux.

La majorité des parquets fait état d'un nombre très limité de procédures, souvent inférieur à la dizaine sauf dans certains ressorts où un nombre significatif de faits a été enregistré (Cours d'appel de Paris, Colmar, Bastia, Metz, Toulouse et Douai).

Au sein de ces mêmes ressorts, il est fait état d'une augmentation des injures et des menaces. Certains parquets ont également souligné une utilisation de l'internet pour la commission des infractions à caractère raciste ou antisémite. Ces affaires ont l'objet d'une ouverture d'information (Mont-de-Marsan). De même, le parquet de Bobigny doit une partie de son contentieux à la présence sur son ressort du département de lutte contre la cybercriminalité du Service Technique de Recherches Judiciaires et de la Documentation de la Gendarmerie Nationale qui exerce une veille en la matière.

Les parquets les plus concernés soulignent que le nombre de plaintes régularisées est vraisemblablement sans commune mesure avec la réalité des faits commis, en raison notamment d'une certaine réticence des victimes à saisir la justice.

S'agissant des dégradations et des destructions les plus graves, outre les cas de profanation de cimetières et de monuments commémoratifs (notamment le cimetière juif de Herrlisheim le 30 avril 2004, ressort du TGI de Colmar), le parquet général de Bastia fait état de 18 attentats ou tentatives d'attentats à caractère raciste.

Dans ce contexte, les parquets et les parquets généraux se sont impliqués de manière soutenue dans les politiques partenariales. Ainsi, la majeure partie des parquets fait état d'une participation aux Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (C.O.D.A.C devenues en 2005 « Commissions pour la Promotion de l'Égalité des Chances et de la Citoyenneté ») dont le travail de réflexion et d'action a porté sur le recueil et le suivi des plaintes (Angers, Saumur), sur le traitement judiciaire des discriminations (Lille), sur l'élaboration d'un plan territorial de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail dans le cadre d'un contrat de ville (Bourges), sur la promotion de l'information juridique (Mont-de-Marsan).

En outre, plusieurs parquets et parquets généraux ont entretenu, dans un cadre formel, des relations régulières avec les représentants des différents cultes afin d'assurer « une veille » des faits commis (Metz, Colmar, Versailles, Créteil notamment).

Les MJD et les CDAD ont aussi offert à plusieurs parquets le cadre d'interventions à vocation plus pédagogiques (Aix-en-Provence, Lille).

Enfin les parquets généraux de Versailles et de Nîmes notamment, ont développé des relations étroites avec l'Éducation Nationale afin de normaliser et de systématiser les signalements, les sanctions disciplinaires et les rappels à la loi spécifiques à ces domaines.

8.2 - Une réponse pénale adaptée

Afin de répondre d'une manière efficace, les parquets ont mobilisé tout l'éventail de la réponse pénale.

Le recours à la troisième voie a été d'autant moins ignoré que plusieurs parquets généraux (Colmar, Nîmes) et des parquets (Lille, Douai) soulignent qu'une partie des auteurs identifiés sont des individus jeunes, souvent mineurs, dont les motivations paraissent plus liées à leur inculture qu'à un réel attachement à une quelconque idéologie.

La voie de la COPJ est prédominante, mais les procédures d'informations judiciaires et de comparutions immédiates – à l'exception des infractions relevant de la loi de 1881 qui en sont exclues – ont été régulièrement diligentées.

En effet, comme le souligne le parquet général de Colmar, les faits les plus graves et notamment les profanations paraissent être le fait de groupes organisés, commettant leurs méfaits avec prudence et détermination.

8.3 - Des enquêtes difficiles à mener

Les améliorations législatives récentes, et notamment l'allongement de certains délais de prescription par la loi du 9 mars 2004, n'ont pas levé tous les obstacles à la résolution des affaires.

De manière récurrente, est notamment évoquée la question de la preuve qui constitue une difficulté majeure, tant pour l'élément matériel s'agissant des faits

d'injures ou de menaces que pour l'élément intentionnel en ce qui concerne les faits de discriminations.

De même, l'identification des auteurs des nombreux faits d'inscriptions à caractère raciste ou antisémite demeure particulièrement complexe et aléatoire.

Sur le plan institutionnel, plusieurs parquets soulignent que ni les CODAC, ni le numéro vert n'ont permis de faciliter de manière significative les démarches des victimes et les dépôts de plainte.

Enfin, de manière plus prospective, plusieurs parquets s'interrogent sur l'opportunité qu'il y aurait à soumettre la totalité de ce contentieux au droit commun en écartant l'application des dispositions de la loi de 1881.

9 - Les violences urbaines

Le phénomène des violences urbaines recouvre une multiplicité de situations : les violences scolaires, les extorsions de fonds, les incendies de véhicules ou de containers poubelles, les jets de pierre, injures ou guet-apens à l'encontre des forces de l'ordre (Bobigny, Meaux, Melun, Pontoise et Versailles) mais également les règlements de compte entre bandes rivales (Evry, Melun, Pontoise).

Plusieurs parquets généraux (Aix-en-Provence, Colmar, Douai, Lyon, Paris, Pau, Versailles) ont souligné une diminution apparente de ce phénomène qui trouverait son explication dans le développement de l'économie souterraine et le contrôle de ces quartiers par des bandes organisées.

Seules quelques communes situées dans les grandes agglomérations, principalement en région parisienne (Meaux, Melun, Bobigny, mais également Strasbourg et Rillieux-la-Pape dans l'agglomération lyonnaise) connaissent une situation tendue.

La réponse pénale apportée à cette forme de délinquance est rapide, sévère et allie une bonne connaissance du phénomène. La désignation de magistrats référents en est le signe (Nanterre).

Il est généralement procédé au déferrement des mis en cause en vue de leur comparution immédiate pour les majeurs, de leur présentation au juge des enfants pour les mineurs. De la même façon, la mise à exécution des peines prononcées à l'encontre des récidivistes ou de personnes issus des quartiers dits « sensibles », est accélérée (Versailles, Nanterre).

En ce qui concerne les infractions les moins graves, l'accent est également mis sur la rapidité de la réponse judiciaire et l'indemnisation des victimes par le biais de la composition pénale (Versailles).

10 - La délinquance sexuelle

Les parquets s'accordent pour constater que si la progression du nombre de dossiers portés à leur connaissance est en stabilisation voire en légère régression dans

certaines ressorts, ce contentieux demeure particulièrement lourd quantitativement et humainement.

Ces dossiers peuvent constituer jusqu'à 65% du rôle des cours d'assises, et dans certains ressorts, une politique de correctionnalisation est menée pour éviter un encombrement préjudiciable tant aux mis en examen qu'aux parties civiles.

10.1 - Les difficultés de traitement

Les parquets soulignent la difficulté d'établir la preuve dans des dossiers pour lesquels les plaintes sont déposées de très nombreuses années après la date alléguée de leur commission.

Cette difficulté est renforcée par l'allongement des délais de prescription en la matière, qui rend aléatoire le recueil d'éléments probants.

Il est également fait état d'une augmentation des allégations infondées de viols ou autres agressions sexuelles dans des contextes de séparation. Les parquets sont alors d'autant plus attentifs au contexte familial lors de l'orientation procédurale de ces dossiers.

10.2 - Des réponses innovantes

Les parquets ont pris de nombreuses initiatives pour que le recueil de la parole des victimes, notamment lorsqu'elles sont mineures, se déroule dans des conditions respectant leur dignité et les exigences procédurales.

Ainsi, se développent les protocoles tendant à la mise en place d'unités d'accueil qui associent les différents acteurs de la procédure pénale ainsi que des médecins et des experts. Ces unités d'accueil permettent notamment de répondre pleinement aux prescriptions de la loi du 17 juin 1998, notamment en ce qui concerne l'enregistrement audiovisuel de l'audition de l'enfant.

Différents supports sont utilisés pour enregistrer ces déclarations (CD-Rom et webcam ou encore cassette VHS). Une harmonisation se révèle nécessaire afin que ces auditions filmées puissent être exploitées sur l'ensemble du territoire sans problème de compatibilité de standards.

L'accent a également été mis sur l'accompagnement au cours de la procédure des mineurs victimes, par la conclusion de protocoles avec des associations d'aide aux victimes qui orientent ces dernières vers des psychologues.

La préparation de ces procès qui sont des moments difficiles pour les plaignants fait l'objet d'une attention particulière de certains parquets. Ainsi, des initiatives novatrices visant à anticiper ces audiences et leur difficulté ont été prises. Le parquet général de Rouen a, en mai 2004, instauré une action permettant au mineur et à sa famille de se familiariser avec les lieux du futur procès, les acteurs judiciaires et leurs pratiques. Cette opération est réalisée en lien avec le psychologue de l'association d'aide aux victimes.

11 - Les infractions liées aux nouvelles technologies.

Les infractions les plus fréquemment commises au moyen d'internet sont surtout la diffusion, l'enregistrement, l'importation et l'exportation d'images à caractère pédopornographique, souvent dénoncés par les autorités étrangères qui démantèlent des réseaux d'internautes sur leur territoire national.

Ces dénonciations parviennent souvent directement par la voie d'Interpol à la direction nationale pour la répression des atteintes aux personnes et aux biens, sise sur le ressort de Nanterre, ce qui a pu susciter des interrogations sur le parquet territorialement compétent ainsi que sur l'imputation des frais de justice qu'entraînent l'identification et la localisation de l'internaute suspecté (Nanterre).

Des plaintes ont également été enregistrées pour escroquerie (ventes par correspondance sur internet qui se sont avérées en fait des leurres), et pour des messages publicitaires intempestifs (phénomène du « spam ») (Paris).

Ces dossiers posent des difficultés relatives à l'importance des moyens à mettre en œuvre pour identifier un auteur (avec l'aléa que ce dernier réside à l'étranger), et le préjudice estimé qui est souvent relativement faible.

Des procédures ont été conduites pour des faits de contrefaçon ou d'atteinte à la propriété intellectuelle, infractions facilitées par le recours à des sites spécialisés du web (Toulouse).

Enfin, des enquêtes ont été diligentées à la suite de dénonciations à la CNIL pour des infractions au traitement automatisé d'information nominative sans autorisation (Paris).

12 - La criminalité organisée

Le domaine de la criminalité organisée a été particulièrement marqué cette année par la création des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), instaurant un mécanisme spécifique de dessaisissement afin de faciliter le traitement de ce contentieux.

12.1 - La transmission des dossiers aux JIRS et la circonstance aggravante de bande organisée.

Il n'est pas fait état de difficultés particulières en matière de dessaisissement au profit de la JIRS, même si après trois mois d'existence, la montée en charge des JIRS n'avait pas encore atteint un rythme régulier.

Il existe néanmoins des disparités locales et régionales concernant la nature et l'implantation de la criminalité organisée. Le trafic de stupéfiants est quasi général sur le territoire français mais la qualité des réseaux est différente selon le lieu d'implantation.

Certains parquets ne font état d'aucune manifestation de criminalité organisée sur leur ressort. D'autres indiquent qu'il s'agit d'une criminalité organisée locale

(notamment Saint Malo, Bergerac, Bar le Duc) ce qui les conduit à conserver ces affaires qui pourraient, en raison de leur caractère structuré, répondre à des critères de saisine de la JIRS (Bobigny, Nanterre, Nice).

Il en est souvent de même lorsque les possibilités d'investigations internationales ne paraissent pas relever de la JIRS (Bobigny – trafic de stupéfiants à Roissy) ou lorsqu'il s'agit de criminalité organisée transfrontalière (Nice – Italie, Monaco).

D'autres parquets mentionnent un important trafic de transit, le plus souvent traité par poursuite des passeurs en comparution immédiate (Bonneville) ou donnant lieu à des contacts permanents avec la JIRS compétente (Montpellier).

Il a été observé une très forte criminalité organisée fondée sur l'immigration clandestine dans certains parquets d'outre-mer (Basse Terre – Mamoudzou).

Il est fait état d'un risque de démotivation des enquêteurs qui ne participent plus forcément aux investigations après la saisine de la JIRS (Béthune), ce qui n'empêche pas certains parquets de donner des directives à leurs substituts pour acquérir le réflexe JIRS (Meaux, Boulogne sur mer).

Dans la définition de la bande organisée, il n'est pas relevé de difficultés. L'approche des parquets est globalement très favorable, notamment concernant la création du délit d'exploitation des appareils de jeux en bande organisée (Pontoise) qui a permis un réinvestissement des services enquêteurs dans cette matière en raison de l'aggravation des peines encourues (Aix en Provence).

En revanche, de nombreux parquets se posent la question de l'opportunité de retenir cette circonstance aggravante en matière criminelle car elle conduit fréquemment à une correctionnalisation, en raison de la lourdeur de la procédure criminelle, notamment devant la cour d'assises spéciale. Il est parfois difficile de l'établir ab initio, dans le cadre du traitement en temps réel (Sarreguemines).

Néanmoins, elle permet l'utilisation des nouvelles mesures procédurales, telle la garde à vue de 4 jours, et un traitement plus complet du dossier avant sa transmission au juge d'instruction (Bourg-en-Bresse, Boulogne-sur-mer).

12.2 - L'utilisation des techniques spéciales d'enquête et des moyens procéduraux nouveaux

Il n'est pas signalé de difficultés dans l'utilisation de ces nouvelles mesures qui reste néanmoins limitée à quelques parquets, pour des affaires d'envergure.

Les plus utilisées sont les écoutes téléphoniques dans le cadre de l'enquête sur autorisation du Juge des Libertés et de la Détention et les gardes à vue de 4 jours.

En matière d'écoutes téléphoniques, les parquets soulignent leur grande utilité, apportant une amélioration sensible dans le traitement des procédures, en termes d'efficacité et de rapidité (Béthune, Boulogne sur mer, Perpignan) et en permettant notamment d'éviter de recourir à l'ouverture d'information (Grasse). Cependant il s'avère parfois difficile d'obtenir des services de police la retranscription des écoutes

dans le délai de 15 jours prévu pour solliciter du Juge des Libertés et de la Détention l'autorisation de prolongation et ce, en raison du manque de personnel (Angers).

D'une manière générale, il est indiqué que les Juges des Libertés et de la Détention ne font pas de difficultés pour les autoriser.

12.3 - Le traitement de l'aspect financier de la criminalité organisée

La recherche des profits générés par la criminalité organisée est une priorité dans tous les dossiers relatifs à cette forme de délinquance.

Les parquets ont donné en la matière des directives de politique pénale. Elles sont relatives à une coopération renforcée avec les services fiscaux pour le traitement du volet financier des procédures, notamment de trafic de stupéfiants (Nîmes), à une prise de contacts du procureur de la République avec les acteurs financiers locaux pour susciter des remontées d'information sur le blanchiment. (Fort de France), à une disjonction systématique du volet financier des trafics pour ne pas ralentir les procédures relatives à l'infraction sous-jacente du blanchiment (Nanterre).

Certains parquets s'interrogent sur l'efficacité de TRACFIN, dès lors que des déclarations de soupçons dont ils ont eu connaissance par des contacts directs avec les acteurs financiers locaux n'ont, par la suite, pas fait l'objet de signalements (Fort de France, Meaux).

Face à d'importants mouvements de fonds transfrontaliers, le manque de coopération des pays d'origine ou de destination des fonds hypothèque gravement les chances de mener les investigations à leur terme (Perpignan).

Par ailleurs, le manque de formation des enquêteurs en ce domaine est relevé par plusieurs parquets (Toulouse, Alès, Sarreguemines).

Par ailleurs, le désengagement de certains services de gendarmerie en la matière a mécaniquement entraîné une surcharge pour les autres services (SRPJ notamment), ce qui provoque des retours tardifs d'enquête (2 à 3 ans pour une enquête sans détenu - Alès)

Enfin, un risque de démotivation des enquêteurs a pu être relevé, notamment du fait de la perspective d'une saisine éventuelle de la JIRS qui priverait le service à l'origine de la procédure du bénéficiaire de poursuivre les investigations. Pour y remédier, le parquet explique systématiquement sa politique en la matière (Béthune).

Les recherches de patrimoines

La saisie et la confiscation des avoirs criminels sont peu évoquées sauf en termes de gestion des frais de justice.

L'aspect financier et patrimonial des procédures est parfois même considéré comme une contrainte, et donc "sacrifié" par les magistrats instructeurs dans les procédures où figurent des détenus (Versailles).

Néanmoins, il convient de souligner que des directives sont plus régulièrement données pour que des enquêtes patrimoniales soient diligentées (Metz, Carcassonne, Dijon, Avesnes-sur-Helpe, Bernay, Chartres, Péronne, Draguignan).

Certains parquets ont toutefois regretté que ce type d'enquête ne soit pas encore parfaitement intégré aux mœurs policières (Evry), ce qui explique leur sous-développement (Le Puy, Clermont-Ferrand).

Une coopération renforcée avec les services fiscaux, sous la forme d'échange d'informations, permet de connaître plus précisément l'environnement patrimonial des mis en cause (Avesnes-sur-Helpe, Boulogne). A défaut, une priorité est accordée aux avoirs facilement identifiables et saisissables tels que les comptes bancaires ou les voitures (Thionville).

Enfin, une problématique particulière résultant du transfert d'avoirs à l'étranger (en particulier au Maroc) est évoquée par deux parquets comme étant un obstacle significatif à la saisie puis au recouvrement des avoirs confisqués faute de coopération efficace des autorités marocaines (Senlis, Le Puy).

Des démarches en ce sens ont toutefois été entreprises avec l'aide du magistrat de liaison sur place.

D'une façon générale, et en dépit du fait qu'il peut aussi s'agir d'un moyen efficace de limiter les coûts de conservation des avoirs mobiliers saisis, et donc de réduire les frais de justice, les magistrats instructeurs comme ceux du parquet semblent assez peu sensibilisés sur l'application des dispositions relatives à la vente anticipée des meubles saisis prévues par l'article 99-2 du code de procédure pénale.

En effet, très peu de parquets font état de vente anticipée à l'exception de Cahors et de Rennes (JIRS).

Plusieurs parquets ont souligné la complexité de la procédure à mettre en oeuvre pour l'exécution des saisies conservatoires, notamment immobilière, et plus particulièrement le recours aux procédures civiles d'exécution (Privas, Evry, Nanterre).

13 - Les activités non pénales du parquet

Les parquets exercent également des activités non pénales en matière commerciale et en matière civile.

13.1 - Les activités commerciales.

Les parquets affirment ne pas connaître de difficulté particulière dans leur relation avec les tribunaux de commerce. Beaucoup signalent cependant le nombre très important de liquidation judiciaire prononcée en l'absence de reprise et dans un contexte économique dégradé.

13.1.1 - L'exercice des fonctions commerciales

Le ministère public, sauf exception, est présent aux audiences des tribunaux de commerce mais cette présence est décrite comme lourde, "chronophage" et difficile à assumer.

Les parquets considèrent cependant que leur présence aux audiences est nécessaire, car elle leur permet d'agir en présence de passif important (déclenchement d'enquête, par exemple).

Lorsque leur présence n'est pas systématiquement possible, et dans un souci d'efficacité, ils "ciblent" les audiences où doivent être évoqués les dossiers sensibles afin de garantir l'ordre public économique et d'apporter la contradiction ou des compléments aux propositions des mandataires judiciaires.

En tout état de cause, quand il n'est pas possible d'aller à l'audience, les parquets font connaître leurs réquisitions écrites.

Cette difficulté de présence est accrue dans certains ressorts qui peuvent connaître plusieurs tribunaux de commerce (Caen -3 tribunaux de commerce, Lisieux, Valence, Agen-2 tribunaux de commerce).

Par ailleurs, les juridictions les plus petites ont des difficultés à avoir une réelle spécialisation dans ce contentieux technique. Certains parquets utilisent cependant des assistants de justice pour exploiter les rapports des mandataires (ex Reims, Bergerac...), ce qui est un gain de temps pour s'attacher aux dossiers les plus importants.

13.1.2 - Les sanctions commerciales

La difficulté d'exercice des parquets de leur fonction commerciale laisse une marge de manœuvre importante aux mandataires de justice, qui jouent un rôle prépondérant, y compris sur le plan des sanctions commerciales.

Les pratiques divergent d'un tribunal à l'autre, certains parquets laissant aux mandataires judiciaires le soin d'agir (action en comblement de passif, par exemple) alors que d'autres déclenchent eux-mêmes la procédure de sanction commerciale lorsque les rapports de mandataires judiciaires font apparaître des fautes de gestion d'une particulière gravité.

D'autres parquets encore adoptent une position intermédiaire en distinguant les actions initiées par ces mandataires dans l'intérêt des créanciers (comblement de passif, extension de liquidation judiciaire) de celles initiées par le parquet (faillite personnelle, interdiction de gérer).

Compte tenu de l'efficacité des sanctions commerciales, de leur rapidité et de l'incertitude de sanctions pénales jugées parfois insuffisantes et tardives, les parquets préfèrent agir devant le tribunal commercial pour obtenir des sanctions pour faute de gestion (interdiction de gérer, faillite personnelle) même lorsque les pratiques en cause sont susceptibles de constituer des infractions pénales.

13.1.3 - La recherche d'une meilleure efficacité

Nombre de parquets s'appuient sur les commissions d'action publique en matière économique et financière (CAPEF) pour développer une politique de prévention plus efficace en lien avec le tribunal de commerce, y compris pour le prononcé des sanctions commerciales.

Par ailleurs, un certain nombre de parquets participent aux comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), organe administratif de prévention et de soutien aux entreprises, ce qui leur permet de connaître la situation économique du département et les difficultés rencontrées par les entreprises en amont de la saisine du tribunal de commerce.

Ces instances, utilisées en complément de la procédure classique de redressement et/ou de liquidation judiciaire apparaissent comme des outils complémentaires à l'action du parquet en matière économique, (de la même manière, certains tribunaux de commerce ont créé ou envisagent de créer des cellules de prévention des difficultés économiques).

Des parquets essaient de développer un partenariat de prévention avec certaines administrations comme l'URSSAF afin d'éviter l'ouverture d'une procédure judiciaire (Metz).

14 - L'activité civile du parquet

La charge des parquets en cette matière apparaît contrastée et dépend de la politique menée par les acteurs locaux (notamment les maires) qui peuvent alimenter ou au contraire restreindre la saisine des parquets. Une politique de partenariat avec les mairies est ainsi indispensable pour réguler certains flux.

De manière globale, le contentieux lié à l'état civil et à l'état des personnes (notamment les dossiers liés aux adoptions ou aux majeurs protégés) est en constante augmentation.

L'état civil (rectifications d'erreurs matérielles, changements de noms) constitue la charge principale des parquets. Beaucoup soulignent l'impact de la nouvelle législation en matière de nom du 18 juin 2003, qui complexifie leur intervention. Certains parquets ont, à cet égard, pris des directives à destination des officiers d'état civil.

La quasi-totalité des parquets soulignent l'augmentation importante de la problématique des mariages de complaisance signalés par de nombreux maires et qui conduisent assez fréquemment à la suspension du mariage et à des procédures d'opposition.

Le nombre d'enquêtes pour annulation des mariages a fortement augmenté. Les parquets ont parfois recours à l'infraction prévue à l'article 21 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 telle qu'issue la loi n° 2003-1119 du 23 novembre 2003. Cette infraction reste cependant difficile à caractériser, l'entourage des auteurs étant souvent réticent à fournir des renseignements.

Ces difficultés sont d'autant plus importantes lorsque le mariage a été contracté à l'étranger puisque les pièces sont détenues hors de France.

Dans un autre domaine, des parquets relèvent des difficultés à conduire une politique de surveillance des établissements des majeurs protégés et l'augmentation des demandes de protection des personnes (placement d'office, tutelle, curatelle).

Enfin, la présence du parquet aux audiences en matière civile (état des personnes, appels dans les procédures de tutelle et curatelles) contribue à augmenter la charge d'activité du parquet dans ce contentieux.

AMELIORER LA MISE A EXECUTION DES DECISIONS PENALES

Il a été demandé aux procureurs généraux et aux procureurs de la République de dresser un bilan pour l'ensemble de leur ressort, de faire état de leur action en terme d'amélioration de l'exécution des peines, d'indiquer l'état des aménagements de peine (placement sous surveillance électronique, les placements extérieurs, la semi-liberté), de recueillir les premières observations sur certaines dispositions de la loi du 9 mars 2004 et d'exposer les initiatives prises en matière de suivi socio-judiciaire.

I - L'EXECUTION DES PEINES DANS LES COURS D'APPEL

L'exécution des peines est une activité globalement bien maîtrisée par l'ensemble des cours d'appel. En effet, les délais de mise à exécution des arrêts tend à se réduire (de 8 à 6 semaines pour la cour d'appel de Besançon, de 7 mois à 2 mois pour la cour d'appel de Caen) ou reste stable par rapport à 2003.

Ces délais peuvent être très courts allant de 15 jours à deux mois (Nouméa, Saint Pierre et Miquelon, Pau, Agen, Papeete, Reims, Amiens, Versailles).

Quelques cours ont cependant connu une augmentation des délais d'exécution des peines soit à cause d'une augmentation du nombre d'arrêts rendus en 2004 non compensé par un accroissement des effectifs (Limoges, Toulouse), soit à cause de la complexité croissante des tâches d'exécution qui a nécessité une réorganisation du service (Paris).

L'année 2004 a été marquée par les réformes introduites dans ce domaine par la loi du 9 mars 2004. Les cours d'appel ne semblent pas avoir connu de difficultés particulières dans la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen (Reims).

En revanche, pour satisfaire aux nouvelles dispositions qui laissent courir le délai de pourvoi en cassation, dans le cas d'un arrêt portant condamnation à une peine d'emprisonnement ferme, tant que le prévenu n'a pas eu connaissance de la condamnation, et pour éviter les incarcérations suivies de libération trop rapprochée, les services de l'exécution des peines ont parfois recours à une notification par les services de police ou de gendarmerie (Rennes).

II - L'EXECUTION DES PEINES DANS LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE.

1 - Esquisse d'un premier bilan

La majorité des parquets a apporté des réponses en termes de délais d'exécution des décisions qui se révèlent très variables selon les juridictions.

Certains parquets font état de difficultés au service de l'exécution des peines auxquelles ils ont entendu remédier.

1.1 - Approche des délais moyens d'exécution

En l'état actuel des outils informatiques, les parquets ne disposent pas d'un outil de gestion permettant une exploitation statistique en matière d'exécution des peines. Ils ont cependant apporté des indications, selon leur propre méthode de calcul, en matière de délai d'exécution.

Pour en rendre compte, une première distinction doit être opérée selon que la décision est rendue contradictoirement, contradictoirement à signifier ou par défaut.

1.1.1- Les décisions contradictoires

Dans certains parquets (Aurillac, Clermont-Ferrand, Riom, Sens, Créteil, Castres, Auch, Marmande, Agen, Cahors, Montbéliard, Belfort, Lons-le-Saunier, Besançon, Carcassonne, Rodez, Alès), les délais moyens d'exécution sont très courts, s'échelonnant de quelques jours à un mois.

Dans d'autres (Melun, Bobigny, Alès, Avignon, Carpentras, Privas Brest, Dinan, Guingamp, Quimper, Nantes, Morlaix, Chartres, Nanterre, Versailles, Fontainebleau, Périgueux, Libourne, Lyon, Belley, Villefranche-sur-Saône, Rochefort, La Roche-sur-Yon, Le Havre, Bernay, Saint-Gaudens, Bourges, Châteauroux, Orléans, Hazebrouck, Tours, Bordeaux, Arras, Béthune, Boulogne sur Mer, Cambrai, Douai, Dunkerque, Lille et Saint-Omer), ces délais se situent entre 2 et 5 mois.

Les délais d'exécution sont plus longs et se situent aux alentours de 7 à 8 mois (Evry, Avesnes-sur-Helpe, Epinal, Nevers, Bastia) et même jusqu'à 11 mois (Valenciennes).

A Paris, des modifications de l'organisation des services sont en cours et notamment une verticalisation des tâches consistant à traiter l'intégralité des décisions rendues par chacune des chambres correctionnelles, audience par audience, et non plus en traitant les décisions par nature de peine. Compte tenu de cette réorganisation, les éléments relatifs à ce chapitre n'ont pu être communiqués par le parquet de Paris.

1.1.2 - Les décisions contradictoires à signifier et rendues par défaut

S'agissant des décisions contradictoires à signifier et des décisions rendues par défaut, de nombreux parquets constatent un allongement des délais, sans autre précision, la mesure étant rendue difficile par l'absence d'outil en ce domaine.

1.2 - L'origine des difficultés

De nombreux parquets soulignent par ailleurs d'importantes difficultés, dont les principales causes peuvent s'analyser de la manière suivante :

- il est relevé un manque de personnels dans de nombreux greffes (Angers, Vannes, St Nazaire, Metz) qu'il soit consécutif à des départs à la retraite, des mutations de personnel non remplacé (Pontoise, Bastia, Cayenne) ou des arrêts de maladie, ou encore à des récupérations d'heures supplémentaires ;
- parallèlement, l'alimentation du FNAEG constitue une charge de travail supplémentaire difficile à endiguer pour certains greffes (Angoulême, Metz, Nancy, Perpignan, Annecy) ;
- le retard dans la frappe des jugements au niveau des greffes correctionnels est analysé comme une autre cause de retard en matière d'exécution des peines (Evry, Bobigny, Pontoise, Brive, Nîmes, Bordeaux, Nevers, Nancy, St Die) ;
- des retards dans la signification des jugements peuvent être également le fait des huissiers de justice ou des services de police et de gendarmerie.

1.3 - La gestion des stocks

Les stocks de dossiers en attente d'exécution varient de façon importante d'une juridiction à l'autre. D'inexistants (Blois, Montbéliard et Auxerre), le stock de décisions en attente de traitement ou à signifier peut se situer entre 300 et 500 dans certaines juridictions (Privas, Mende, Nîmes) et atteindre 804 (Créteil) ou même 1489 (Pontoise) et 1565 (Toulouse).

Un évènement exceptionnel a pu également produire une augmentation des stocks par rapport à 2003 (Angers et le procès en matière de pédophilie).

Afin de rendre plus efficace l'exécution de certaines peines, des juridictions s'attachent particulièrement à l'exécution des mesures de suspension et d'annulation du permis de conduire, de sursis avec mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général et les peines d'emprisonnement significatives (Nantes).

Seuls 1027 extraits finances et fiches à destination du casier judiciaire étaient en attente d'exécution au 31 décembre 2004.

1.4 - Les initiatives visant à accélérer le processus

A effectif constant, plusieurs initiatives ont été prises pour assurer une mise à exécution plus rapide des décisions de justice. La nécessité de placer l'effectivité des sanctions au cœur de la politique pénale et d'assurer une gestion dynamique de la peine dès l'audience de jugement a conduit les juridictions à prendre un certain nombre d'initiatives.

1.4.1 - L'utilisation des moyens juridiques

Dès lors que les conditions juridiques sont remplies, la comparution immédiate permettant une exécution sans délai de la peine est un moyen utilisé par certains parquets (Cayenne, Fort de France, Meaux).

De nombreux tribunaux correctionnels assortissent quasi-systématiquement de l'exécution provisoire les condamnations à des peines de travail d'intérêt général, de sursis assorti d'un travail d'intérêt général et de sursis avec mise à l'épreuve (ensemble des tribunaux de la cour d'appel de Riom, Meaux).

Le parquet de Rouen met en œuvre un traitement en temps réel de l'exécution des peines en ayant recours le plus souvent possible à l'article 560 du code de procédure pénale pour qu'une majorité de jugements soient notifiés à personne, et en adressant un rappel tous les trois mois aux juges de l'application des peines, aux services de police et gendarmerie, aux parquets extérieurs et aux huissiers pour connaître l'état de l'exécution de la peine.

Certaines juridictions ont mis en place l'exécution directe et immédiate des ordonnances pénales en matière d'infractions routières par la tenue d'audience de notification où le substitut explique le principe de la procédure simplifiée. Un médecin, les avocats et un délégué à la prévention routière y participent. L'agent du Trésor est également là et indique qu'il est possible de s'acquitter immédiatement de l'amende (Troyes).

1.4.2 - Les mesures d'ordre organisationnel

Des juridictions ont mis en place un système de convocation devant les services de l'application des peines, des peines de travail d'intérêt général, de sursis assorti d'un travail d'intérêt général et de sursis avec mise à l'épreuve, dès l'audience ainsi que pour les aménagements de peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an (Dinan, Riom, Melun, Limoges). A Meaux, l'huissier d'audience accompagne le condamné devant le conseiller d'insertion et de probation de permanence.

Une coordination spécifique a été mise en place entre les services de l'exécution des peines et le greffe correctionnel, afin d'assurer une exécution immédiate des décisions de confiscation des véhicules avec exécution provisoire (Chartres). Le stock de jugements à signifier a connu ainsi une diminution de 55%. Une initiative comparable a été prise à Rouen avec la désignation d'un référent dans chaque service pour toute organisation nouvelle.

Une étroite collaboration entre le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines apporte une fluidité dans le processus (Meaux et envisagée à Nîmes).

Une commission de l'exécution des peines a été mise en place avec les différents services concernés (Lille).

Certaines juridictions ont bénéficié de personnels supplémentaires (Bourges, Angoulême, Montpellier, Toulouse) qui ont permis d'améliorer sensiblement les

délais d'exécution, même si ces renforts n'ont pas toujours permis de résorber le retard (Angoulême).

Au niveau du parquet général, une concertation avec le Trésorier Payeur Général visant à favoriser le recouvrement des amendes a été mise en place (Caen).

Les bureaux de l'exécution des peines (BEX)

L'expérimentation des BEX lancée à partir d'avril/mai 2004 auprès de 8 juridictions (Nantes, Rouen, Orléans et tous les tribunaux de la cour d'appel de Bordeaux) et visant à éviter tout « temps mort » entre le prononcé de la peine et son exécution a donné des résultats jugés positifs.

Le principe de l'exécution immédiate des peines a été consacré par le décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'application des peines (article 24).

Globalement sur la période, près de 6 condamnés sur 10 se sont rendus au BEX avec des taux de fréquentation différents d'une juridiction à une autre (70% à Bordeaux, 83% à Orléans, 45% à Nantes, 63% à Angoulême).

Plusieurs éléments matériels expliquent ces différences : l'organisation à l'audience, l'adaptation ou non du local et sa proximité. La pérennisation du BEX a conduit à désigner un greffier pour animer ce service à temps plein (Nantes).

Les difficultés évoquées sont relatives au manque de personnel, à l'absence de fonctionnaires de la Trésorerie aux audiences, ou au refus des trésoriers payeurs généraux d'appliquer la remise de 20 % (Orléans, Libourne, Rouen).

Une peine sur 4 a pu être mise à exécution dans le cadre du BEX et un peu plus de 2 amendes sur 4 ont été recouvrées dans ce cadre.

En dehors des juridictions expérimentales, un tribunal a mis en place un BEX dès 2004 (Cambrai) fonctionnant à toutes les audiences et concernant les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve, ou d'un travail d'intérêt général, des peines de suspension ou d'annulation du permis de conduire et des peines d'emprisonnement ferme inférieur ou égal à un an. Le bilan apparaît plutôt positif malgré le refus des services du Trésor d'expérimenter le paiement direct de l'amende à l'audience.

La cour d'appel de Paris envisage avec le parquet de Paris la création d'un BEX aux fins de paiement immédiat des amendes lors des audiences correctionnelles.

D'autres juridictions qui n'ont pas mis en place de BEX, ont toutefois demandé aux TPG la présence d'un fonctionnaire du Trésor pour recouvrer les amendes (Avignon, Carpentras). D'autres tribunaux envisagent sa mise en place (Fort de France).

Enfin, certains parquets estiment cette mise en place inutile (Auch) ou impossible en raison du manque de personnel (Agen).

2 - Le respect du principe du contradictoire : la notification des jugements contradictoires à signifier (article 498-1 du CPP)

Plusieurs juridictions ont fait valoir qu'elles ne disposent pas encore d'un recul suffisant pour faire un bilan sur la mise en œuvre de ces dispositions (Clermont-Ferrand, Bobigny, Angoulême, Périgueux, Limoges).

Selon les juridictions, les moyens utilisés pour faire application de cette disposition sont différents.

La notification des jugements contradictoires à signifier, signifiés à domicile ou à mairie est confiée aux services de gendarmerie ou de police (Nîmes). Les officiers de police judiciaire doivent alors s'assurer du non appel (Fort-de-France, Chartres). Un effort de formation en leur direction doit alors être fait (Caen).

Une sensibilisation des huissiers de justice visant à faire application le plus souvent de l'article 560 du code de procédure pénale (procès-verbal de recherches) a été faite dans plusieurs parquets (Blois, Fort-de-France).

Certains parquets ont modifié leur politique pénale en privilégiant le déferrement pour une comparution immédiate ou une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, lorsqu'ils envisagent de requérir une peine d'emprisonnement ferme à l'encontre d'une personne présentant des garanties de représentation insuffisantes (Niort).

Certains parquets estiment que la mise en œuvre de l'article 498-1 est susceptible de retarder la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme prononcées par jugement contradictoire à signifier.

En effet, certains estiment que ces dispositions représentent une charge de travail supplémentaire difficile à gérer pour les greffes (Valenciennes, Nancy, Metz, Lyon), que la réouverture du délai d'appel lors de la notification du jugement ne peut qu'entraîner un retard dans l'exécution de la peine. En l'absence d'acquiescement (rarissime), le parquet, pour éviter tout incident, attend l'expiration du délai de 10 jours qui suit la notification pour procéder, soit à l'incarcération, soit à la transmission de l'extrait au juge de l'application des peines (Versailles)

D'autres parquets ont soulevé des questions d'interprétation (Libourne) et de ce fait ont décidé de ne pas mettre à exécution les condamnations visées par cet article tout en inscrivant la personne au FPR et en remettant les condamnations aux services d'enquête afin de rechercher la personne condamnée pour lui donner connaissance du jugement et faire ainsi courir le délai d'appel.

Pour d'autres, cette disposition semble faire obstacle à l'inscription au FNAEG comme personne condamnée, tant que le caractère définitif de la condamnation n'a pas été constaté (La Rochelle). De même, en cas d'interpellation tardive, une difficulté peut survenir dès lors que l'incarcération a lieu sans possibilité de vérifier si la personne avait fait appel ou non de cette décision (Evry).

Enfin, certains parquets s'interrogent dans le cas de co-condamnés dont le délai d'appel est expiré, alors que le droit d'appel subsiste pour l'un des condamnés par contradictoire à signifier (Châteauroux).

3 - Les aménagements de peine

3.1 - L'aménagement des fins de peine d'emprisonnement (articles 723-20 à 28 du CPP)

De nombreuses juridictions n'ont fait aucun commentaire sur ces dispositions appelées « sas de sortie » (Chambéry, Sens, Fontainebleau, Besançon, Nancy).

D'autres juridictions ont décrit la manière de repérer les condamnés pouvant bénéficier de cet aménagement de fin de peine : soit le greffe pénal de la maison d'arrêt les signale au service d'insertion et de probation (Avignon), soit une édition est sortie tous les 15 jours de la liste des personnes susceptibles d'être concernées (Rouen, Bourges), soit le service pénitentiaire d'insertion et de probation informe systématiquement le juge de l'application des peines des condamnés admissibles (Melun).

Des parquets font valoir que peu de propositions sont faites par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (par exemple, 2 à Cahors) ou que peu de condamnés peuvent en bénéficier, les projets d'insertion présentés étant peu sérieux.

Cependant, dès lors que les conditions sont remplies, un bon nombre de condamnés préfèrent achever leur peine en détention (Brest, Périgueux, Nîmes, Niort, Auxerre, Evry, Lyon).

Dans quelques cas, l'état des effectifs du SPIP ne permet pas la mise en place de ce type de mesures (Toulouse, Niort).

Il est également relevé la charge de travail supplémentaire (Angers, Le Mans, Nevers), la multiplication des commissions d'application des peines, des débats contradictoires, et la nécessité d'instruire les dossiers.

La mise en place de ce dispositif est en cours dans d'autres services d'insertion et de probation (Rennes, Fort de France) et les différents partenaires ont été réunis.

Enfin, quelques services pénitentiaires d'insertion et de probation mènent une politique d'aménagement des peines actives pour un grand nombre de détenus, de telle sorte que la mise en place de ces nouvelles dispositions ne présente pas d'intérêt sur ces ressorts (Le Puy en Velay).

Lorsque les détenus ont un projet sérieux d'insertion, la procédure classique, traitée bien avant la fin de la peine devant le juge d'application des peines apparaît plus adaptée (Rouen, Privas).

3.2 - Les capacités en placement sous surveillance électronique, semi-liberté et placements extérieurs

Les mesures d'individualisation de la peine participent à l'efficacité de l'exécution de la peine.

3.2.1 - Les placements sous surveillance électronique (PSE)

La mise en œuvre de ces mesures ne présente pas de difficulté technique particulière.

Quelques parquets ont cependant fait état d'incidents techniques (Sarreguemines et des parquets de la cour d'appel de Limoges).

Dans la plupart des ressorts où le PSE est mis en œuvre, les capacités sont jugées satisfaisantes (CA de Bourges, Bordeaux, Angers, Montpellier, Nîmes, Colmar, Poitiers, Metz, et TGI de Créteil, Evry, Melun, Meaux).

Dans ces 4 juridictions, 34 bracelets sont disponibles et une moyenne de 15 à 20 placements sous surveillance électronique est effectuée mensuellement.

Des juridictions ont fait part de leur souhait d'augmenter leurs capacités en placement sous surveillance électronique (Clermont-Ferrand, Fort de France), d'autres ont souligné le manque d'appareils disponibles (Marmande, Melun).

Dans quelques ressorts, le PSE est peu ou pas utilisé car les délais nécessaires à l'enquête technique préalable sont jugés trop importants (Castres), car une seule personne a été affectée par l'administration pénitentiaire pour la région Nord - Pas de Calais (Douai). Enfin, la précarité de l'emploi est jugée comme un obstacle à l'octroi du PSE (Avesnes sur Helpe).

Cet aménagement de peine est parfois utilisé pour pallier l'absence de place en semi-liberté.

3.2.2 - La semi-liberté : une situation contrastée

De nombreux parquets estiment que le nombre de places est satisfaisant (Evry, Angoulême, Libourne, Toulouse, Besançon, Strasbourg, Niort, et dans les cours d'appel de Rouen, Nîmes, Agen et Bourges). Ainsi, la totalité des places disponibles n'est pas occupée en totalité (cour d'appel de Rouen).

D'autres parquets, en revanche, soulignent l'insuffisance voire l'absence totale de place (Auxerre, Angers, Le Mans, Millau, Narbonne, Bar le Duc, Saintes, Arras, Saint-Omer, Valenciennes), les contraintes horaires des maisons d'arrêt comportant un centre de semi-liberté (Melun, Fontainebleau, Guingamp) ou encore l'éloignement géographique des centres de semi-liberté (Quimper, Morlaix, Saint-Nazaire, Les Sables d'Olonne, Saint-Gaudens, Castres).

3.2.3 - Les placements extérieurs

Des disparités en matière de placements extérieurs sont relevées selon les ressorts.

Dans certains ressorts, les capacités de placements sont considérées comme satisfaisantes (cour d'appel de Rouen où les 10 places disponibles ne sont pas utilisées en totalité - CA de Nîmes, Poitiers, Toulouse).

Dans d'autres ressorts, toutes les places sont occupées (Créteil), et le placement extérieur est fréquemment utilisé comme substitut à la semi-liberté, qui n'est pas prononcée en l'absence de centre de semi-liberté (Pontoise).

Une politique d'aménagement des peines très active est menée et la mise à disposition de 3 chantiers extérieurs la facilite (Lorient).

En revanche, d'autres juridictions soulignent l'insuffisance des structures existantes (Béthune, Saint-Omer, Strasbourg, Meaux, Melun, Evry ou encore Avesnes-sur-Helpe), les délais d'attente étant très importants (Bobigny) ou encore leur inexistence (Rodez, Le Puy en Velay).

4 - Le suivi socio-judiciaire

Le prononcé de cette peine est en augmentation régulière depuis 2000 et s'élève à 1063 en 2004.

Des réunions de tous les acteurs du suivi socio-judiciaire ont été organisées afin d'inciter les magistrats du siège à prononcer cette peine (Castres, Nancy, Metz, Angers, Douai), des réunions entre les parquets, les juges d'application des peines et les médecins coordonnateurs ont été tenues (cour d'appel de Bourges), des actions ont été entreprises avec les juges d'application des peines pour relancer l'exécution de cette peine, d'autres réunions ont eu pour but de sensibiliser les médecins afin d'assurer le suivi prioritaire des condamnés pour infraction sexuelle. Toutefois, des difficultés demeurent dans l'exécution de cette peine.

Elles sont de plusieurs natures : soit il n'existe pas sur le ressort de médecin coordonnateur (Quimper, Dinan), soit peu de médecins acceptent cette mission (ceux-ci étant déjà sollicités pour des expertises). En cas d'absence de médecin coordonnateur, le suivi socio-judiciaire est exécuté sous la forme de mise à l'épreuve.

Par ailleurs, des difficultés dans la transmission du rapport annuel du médecin coordonnateur ont pu être relevées, l'attitude du condamné peut également être source de difficultés (Libourne).

Nombre de médecins coordonnateurs par TGI/TPI

Cour d'appel	Nombre de TGI/TPI sur la CA	Nombre de médecins coordonnateurs	Nombre de TGI/TPI sans médecins coordonnateurs
Agen	4	2	1
Aix en Provence	8	11	3
Amiens	9	4	6
Angers	4	6	0
Basse Terre	2	NC*	NC*
Bastia	2	0	2
Besançon	7	3	3
Bordeaux	5	7	2
Bourges	3	4	0
Caen	7	5	5
Chambéry	5	1	3
Colmar	4	6	0
Dijon	4	18	0
Douai	11	4	9
Fort de France	2	NC*	NC*
Grenoble	5	3	2
Limoges	4	5	2
Lyon	7	4	0
Metz	3	3	2
Montpellier	7	12	0
Nancy	6	NC*	NC*
Nîmes	6	7	2
Nouméa	2	1	1
Orléans	4	10	1
Papeete	1	2	0
Paris	9	21	1
Pau	5	7	2
Poitiers	8	2	6
Reims	4	2	3
Rennes	12	5	8
Riom	7	7	1
Rouen	5	5	2
Saint Denis	2	NC*	NC*
Toulouse	6	10	0
Versailles	4	14	0
TOTAL	184	191	67

* NC : Non communiqué

(Source : enquête DACG/Bureau de l'exécution des peines et des grâces- 2004)

5. Le travail d'intérêt général

En 2004, 20931 peines de travail d'intérêt général ont été prononcées (contre 18380 en 2003). Elles représentent 3,5% des condamnations délictuelles et contraventionnelles de 5^{ème} classe.

Ce taux est globalement stable depuis 2001 alors même que le nombre de condamnations a augmenté.

Il est constaté une augmentation de la durée globale de prise en charge du condamné qui est la conséquence, d'une part d'un allongement des délais de la mise à exécution de cette peine et d'autre part d'une diminution du nombre de peines de travail d'intérêt général prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Ainsi en 2004, le nombre de mesures de travail d'intérêt général prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation s'élève à 16885 contre 17990 en 2003.

Ces difficultés sont de nature à contribuer à faire échec à la mesure dont pourtant l'on reconnaît les évidents mérites.

Toutefois, la convocation rapide devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation, notamment à l'issue de l'audience, peut favoriser l'effectivité de cette peine – à laquelle l'on devrait avoir plus souvent recours – favorisant ainsi la réinsertion du condamné.

MAÎTRISER LA CROISSANCE DES FRAIS DE JUSTICE

Il a été demandé aux parquets généraux et aux parquets de présenter les initiatives prises en matière de maîtrise des frais de justice dès avant l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF).

Les cours d'appel désignées comme juridictions expérimentales à partir du 1^{er} janvier 2004 (Lyon) et du 1^{er} janvier 2005 (Angers, Basse-terre, Bordeaux, Colmar, Metz, Nîmes, Pau et Versailles) ont signé un protocole de travail avec la direction des services judiciaires.

Les autres cours d'appel se sont également préparées à la mise en œuvre de la LOLF notamment quant à ses implications en matière de gestion des frais de justice. Si toutes ont mis en place des actions de sensibilisation, certaines ont procédé à un travail d'analyse de la structure actuelle des frais de justice, d'autres ont élaboré des outils de suivi et de contrôle.

Elles ont ainsi constaté que certaines dépenses étaient incontournables et dépassaient le niveau de la gestion.

I - LA PRISE EN COMPTE DES CONSEQUENCES FINANCIERES DES PRESCRIPTIONS

1 - Au niveau de la juridiction

Les cours et tribunaux soulignent de manière générale la préoccupation relativement récente que constituent les frais de justice et insistent sur la nécessité de diffuser une véritable « culture » en ce domaine.

Des actions de sensibilisation à destination des magistrats, chefs de juridiction, greffiers en chef et régisseurs ont été menées sous diverses formes (groupes de travail, comité de pilotage, assemblées générales...) avec pour objectif une meilleure information des prescripteurs et un suivi des principaux frais engagés.

La nécessité de prendre en compte l'impact financier dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte d'enquête a conduit certaines juridictions à mener des études sur le coût des procédures (Caen). Ce nouvel élément d'appréciation semble avoir été plus difficile à porter auprès de certains magistrats et plus particulièrement auprès des juges d'instruction.

La très grande majorité des tribunaux de grande instance ont analysé les dépenses engagées sur leur ressort, analyse inévitablement faussée par le traitement accéléré des mémoires de frais en souffrance dans lequel se sont engagés la quasi-totalité des tribunaux de grande instance.

Un suivi semestriel, bi-semestriel, voire mensuel des chefs de dépenses marqués par le plus fort accroissement, ou de ceux représentant la part la plus importante des frais de la justice pénale (interceptions téléphoniques, examens médicaux au sens large, frais de gardiennage de véhicule notamment) a parfois été mis en place (Caen, Dijon, Douai, Fort-de-France, Montargis, Nancy, Paris).

Ainsi, les cours et tribunaux de grande instance, ont, dans la mesure de leur capacité en personnel, largement sollicité les fonctionnaires. Ces derniers se sont parfois vus

confier une mission à plein temps de suivi et de contrôle des frais de justice engagés sur le ressort de la juridiction concernée, notamment à l'aide de tableaux informatisés recensant les principaux chefs de dépenses (CA d'Aix-en-Provence).

La mise en place d'une politique de juridiction en matière de maîtrise des frais de justice, dans le respect des prérogatives respectives du siège et du parquet, ne pourra que renforcer les premières initiatives prises en matière d'analyse de dépenses, en garantissant la liberté du prescripteur.

2 - Au niveau des services d'enquête

Les actions de sensibilisation ont été élargies aux services d'enquête (CA Amiens, CA Agen, Orléans, Papeete) qui peuvent également engager des frais de justice, la loi du 9 mars 2004 leur ayant attribué dans le cadre de la flagrance, un véritable pouvoir de réquisition.

Nonobstant ces dispositions du code de procédure pénale, certains parquets ont exigé que toute réquisition susceptible de générer un coût imputable sur le budget de la Justice, fasse l'objet d'un accord écrit du magistrat de permanence (Grenoble, Guéret).

II - UNE VOLONTE DE RATIONALISER LES DEPENSES

L'analyse de la politique de rationalisation des frais de justice menée au sein des juridictions permet d'identifier les domaines dans lesquels l'effort a été le plus immédiat.

Les chefs de dépenses sur lesquels se sont concentrés les efforts ne constituent pas forcément ceux qui représentent les coûts les plus importants ou ceux qui souffrent de la plus forte croissance. Ils correspondent néanmoins très logiquement aux domaines dans lesquels des économies peuvent être réalisées à droit constant et sans remettre en cause, ni la politique pénale des parquets, ni les exigences du code de procédure pénale.

1 - La gestion des scellés

La question de la gestion des scellés et en particulier du gardiennage des véhicules a constitué un axe d'action privilégié pour les juridictions.

Les moyens mis en œuvre pour les limiter ont consisté d'abord en la diffusion d'instructions auprès des services de police et de gendarmerie leur rappelant l'exigence de la stricte nécessité de l'enquête avant de décider de la saisie d'un véhicule.

Il a, en outre, été rappelé que les enlèvements de véhicules accidentés ou abandonnés sur la voie publique, hors de toute procédure judiciaire, ne sauraient être imputés sur les frais de justice.

Dans la même logique, la plupart des tribunaux de grande instance exigent désormais la délivrance préalable d'un accord écrit du parquet, transmis par télécopie du magistrat de permanence.

Les parquets se sont parfois également attachés à la mise en concurrence des garages susceptibles d'assurer le gardiennage des véhicules saisis et à la sélection des établissements en fonction des prix proposés et de la qualité de leurs services. D'autres juridictions sont allées jusqu'à prévoir une durée maximum de 3 ou 4 mois, renouvelable uniquement avec le nouvel accord du parquet, pour la conservation du véhicule en incitant parfois les garages à se signaler au parquet un mois avant l'expiration du délai fixé (Marmande).

La volonté de limiter la conservation des véhicules à la charge des tribunaux a conduit ces derniers à réactiver les procédures de transfert au service des domaines (Paris), sans toutefois trouver une réponse toujours adéquate auprès de cette administration.

Afin de faciliter la gestion des véhicules placés sous scellés, la plupart des tribunaux ont mis en place ou ont réactivé des instruments sommaires de suivi informatisés (Amiens, Limoges, Paris, La Roche-sur-Yon).

2 - Les réquisitions téléphoniques

Le domaine des réquisitions téléphoniques, qui restent le poste de dépense le plus coûteux, a constitué le second champ d'action de la rationalisation de la dépense. La mise en place d'une politique de rigueur en matière de taxation des mémoires de frais a parfois permis la réalisation d'économies immédiates non négligeables.

En effet le retard et la gestion défectueuse des mémoires, associés à l'opacité des facturations présentées par les opérateurs, conduisaient certaines juridictions à payer 2 voire 3 fois pour la même prestation.

Toutefois, le coût des réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunication demeure problématique.

Les juridictions ont assez largement mis en place une politique d'autorisation préalable d'un magistrat du parquet sur demande des enquêteurs.

Pour certains contentieux générant traditionnellement un recours important aux réquisitions téléphoniques, notamment les vols de téléphones portables, des procureurs de la République n'ont pas hésité à poser le principe de l'exclusion du recours aux réquisitions téléphoniques (Tulle) sauf circonstances aggravantes (comme les vols avec violence).

Compte tenu du caractère coûteux des interceptions téléphoniques ordonnées par le juge d'instruction, quelques parquets mettent en œuvre une politique d'ouverture d'informations encore plus restreinte, le code de procédure pénale leur permettant désormais de saisir le juge des libertés et de la détention pour la mise en place d'écoutes téléphoniques de courte durée.

Enfin, la mise en concurrence des sociétés de location de matériels d'interception constitue également un moyen d'action développé par les juridictions pour limiter les dépenses dans ce domaine.

3 - Les actes tarifés

De manière plus générale, les tribunaux de grande instance ont indiqué que la plus grande rigueur appliquée dans la taxation des mémoires de frais notamment en ce qui concerne les actes tarifés du code de procédure pénale a conduit à une augmentation du contentieux au niveau des cours d'appels. L'harmonisation des jurisprudences des chambres de l'instruction dans ce domaine est dès lors souhaitée par les juridictions du premier ressort.

4 - Les dépenses incompressibles

La quasi-totalité des juridictions, qu'il s'agisse des cours d'appels ou des tribunaux de grande instance, a clairement formulé les limites de leur action dans le domaine de la maîtrise des frais de justice en soulignant de manière unanime les paramètres sur lesquels ils ne peuvent agir.

Les juridictions invoquent ainsi le caractère incompressible d'une part importante des dépenses résultant soit de prescriptions légales, soit d'orientation de politique pénale définie au niveau de la Chancellerie, soit enfin du développement technologique (Riom, Bourges).

4.1 - Les mesures imposées par la loi

Dans les prescriptions du code de procédure pénale, deux domaines sont particulièrement mis en exergue.

Le premier est relatif aux expertises psychiatriques rendues obligatoires dans les enquêtes relatives aux infractions sexuelles et aux investigations sur la personnalité des prévenus impliquant la réalisation d'enquêtes sociales rapides devenues très coûteuses.

Le second domaine identifié par les juridictions comme générateur de frais de justice à la croissance exponentielle et échappant totalement à leur maîtrise est constitué par le considérable élargissement des infractions donnant lieu à prélèvement et analyse du matériel biologique en vue de l'inscription de l'individu mis en cause au fichier national automatisé des empreintes génétiques.

Si certaines juridictions recourent aux services gratuits du LIPS, ce laboratoire public n'est pas en mesure de satisfaire toutes les demandes dans un délai raisonnable.

De même, l'exercice des droits des parties engendre inévitablement des frais de justice (frais de jurés en appel en matière criminelle, interprétariat ...).

4.2 - les mesures résultant de la politique pénale

En matière d'orientation de la politique pénale, les juridictions constatent le caractère très coûteux du traitement des infractions par le biais dit de la troisième voie (composition pénale, réparation pénale...), et nécessitant l'intervention d'auxiliaires de justice dont il est indispensable d'assurer une rémunération adéquate.

De même, le développement de l'entraide internationale engendre des frais de justice important compte tenu du caractère international des investigations menées.

Certaines juridictions soulignent que la problématique des frais de justice conduira nécessairement à une appréhension nouvelle des enquêtes pénales consistant à prendre en compte la dépense dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte.

3.3 - Le développement technologique

Les juridictions insistent sur le recours nécessairement accru à des technologies de plus en plus sophistiquées, au risque pour les enquêteurs et magistrats de se trouver privés d'outils indispensables à la recherche des auteurs d'infractions (Bourges).

4.4 - La tarification des actes

Le domaine de la médecine légale, notamment des autopsies et des examens toxicologiques et radiologiques, et l'intervention des médecins en garde à vue, souffre cruellement du manque de praticiens, la rémunération de ces derniers étant considérées comme largement insuffisante.

Cette carence des experts conduit les juridictions à leur accorder des montants supérieurs à ceux prévus par le code de procédure pénale sans qu'une politique tarifaire cohérente ne se dégage sur l'ensemble du territoire national. De fait, la pratique de la co-désignation a tendance à s'accroître afin de conserver aux experts un minimum de disponibilité.

L'absence de tarification unique au niveau central dans les domaines des analyses biologiques et des réquisitions téléphoniques est également très largement déplorée par les juridictions qui se voient exposées aux exigences des prestataires sans disposer d'aucun outil d'évaluation du service fourni.

La mise en concurrence de ces derniers trouve rapidement ses limites en raison de la nécessité de la proximité géographique ou du faible nombre des prestataires susceptibles de satisfaire aux demandes dans des délais raisonnables.

4.5 - La nécessité d'un outil informatique

Les juridictions constatent unanimement l'urgence à mettre à leur disposition un logiciel adapté aux exigences de la LOLF permettant d'une part d'identifier la nature, l'origine et les bénéficiaires des frais de justice, d'autre part de tenir une comptabilité en temps réel.

En l'absence de la mise en place d'un tel outil, les efforts des juridictions se trouveront inévitablement entravés, la simple élaboration ponctuelle de tableaux de suivi à l'aide de logiciel du type Excel se révélant nécessairement insuffisant.