



Strasbourg, 7 février 2012

CCPE(2011)7

**CONSEIL CONSULTATIF DES PROCUREURS EUROPÉENS
(CCPE)**

**Questionnaire en vue de l'élaboration de l'Avis n° 7
sur la gestion des moyens des ministères publics**

**Questionnaire en vue de l'élaboration de l'Avis n° 7
sur la gestion des moyens des ministères publics**

REPONSES DE LA DELEGATION FRANCAISE -février 2012-

SECTION I: Statut du ministère public dans l'administration publique

1. Veuillez préciser quel est le statut du procureur et du ministère public dans votre pays. S'agit-il d'une institution autonome ? Si oui, comment cette autonomie est-elle garantie ?
Le ministère public (parquet) et les juges (siège) sont les deux parties du corps judiciaire . Leur statut est différent puisque les juges sont indépendants tandis que l'organisation du ministère public répond au système hiérarchique . Toutefois on ne peut pas dire que le Ministère public est un institution autonome puisqu'elle est en partie comme el siège administrée par la direction de services judiciaires du ministère de la justice
2. L'activité du ministère public est-elle dirigée par le ministère de la justice ou par une autre autorité ? Si oui, comment ?
Le Garde des sceaux peut donner des instructions de poursuite aux procureurs par l'intermédiaire du procureur général mais l'exercice de l'action publique au quotidien relève de la responsabilité des procureurs .
3. Quelle autorité est compétente pour créer des postes de procureur ? Il s'agit de la direction des services judiciaires du Ministère de la justice sur el base des postes budgétaires votés par le parlement .
4. Veuillez indiquer s'il y a des relations entre le ministère public et le ministère de la Justice en ce qui concerne les ressources financières, les ressources humaines, les systèmes informatiques, etc. Si oui, veuillez en décrire le fonctionnement. Ces relations ne sont pas spécifiques au ministère public : elles s'inscrivent dans le cadre du dialogue budgétaire entre les responsables des cours d'appel (premiers présidents et procureurs généraux d'une part et la direction des services judiciaire du ministère de la justice d'autre part, lesquels se retournent vers les responsable des juridictions qui dépendent d'eux, le siège, les parquets, les services du greffe pour connaître leurs besoins .
5. Le ministère public est-il indépendant des autres institutions en ce qui concerne l'exécution et la gestion de son propre budget ? Les responsables des cours sont ordonnateurs secondaires et donc coresponsables pour l'exécution et la gestion de leur budget . A cette fin ils sont assistés d'importants services administratifs .

SECTION II: Règlements financiers du ministère public

6. La loi régissant le ministère public comporte-t-elle des dispositions relatives à sa gestion financière et à l'obligation du pouvoir exécutif de mettre les infrastructures nécessaires à sa disposition ? Non .
7. Veuillez décrire la procédure et le calendrier budgétaire du ministère public (préparation du budget, affectation des crédits).
Pour l'ensemble des juridictions le budget est préparé un an à l'avance : recueil des besoins des juridictions parquet et siège un an ab à l'avance, arbitrage ministériel , année budgétaire et attribution de crédits par mandatements successifs .
8. Existe-t-il au sein du ministère public un service chargé spécialement de la gestion des ressources ? C'est un service commun au siège et au parquet au niveau de chaque cour :(le service d'administration régional : SAR)

9. Existe-t-il un système informatique national et/ou centralisé pour gérer, superviser et évaluer le budget du ministère public ? *Ce système comprend-il un mécanisme destiné à accroître l'efficacité de la gestion des ressources ? Oui et il sert d'outil de pilotage budgétaire pour les juridictions , siège et parquet qui doivent l'alimenter régulièrement de al commande au paiement .*

SECTION III: Ressources du ministère public

10. Veuillez indiquer le montant du budget du ministère public pour 2008, 2009, 2010 et 2011 (valeur en euros), en précisant la part des dépenses de personnel et des autres types de dépenses. En augmentation régulière Le budget de la justice pour 2008 était de 6, 5 milliards , pour 2012 il est de 7,4 milliards d'Euros. Les données globales sont disponibles dans le rapport de la CEPEJE mais il est rappelé qu'il n'y a pas de budget séparé pour le ministère public dans la mesure où il existe de nombreux services communs au siège et au parquet et par ailleurs ce budget est également celui de l'administration pénitentiaire qui a ces dernières années, largement bénéficié des augmentations de la dotation du ministère de la justice .

11. *Dans votre pays, quelles sont les ressources auxquelles vous amélioreriez l'accès et de quelle manière le feriez-vous (accords de partenariat, enquêtes communes, réaffectation des ressources, etc.)?Des préconisations existent consistant à limiter le poids de l'administration centrale dans la gestion budgétaire et pour accroître la responsabilité des présidents et procureurs des tribunaux en établissant un lien plus fort entre le budget et la réalisation d'objectifs par exemple les délais d'audience ou de jugement ou d'exécution des décisions ainsi qu'en permettant d'utiliser des ressources disponibles dans certains chapitres à d'autres actions .Il est parfois préconisé également que le système judiciaire puisse profiter des sommes qu'il permet à l'ETAT de recouvrer par exemple en matière d'amendes ou de confiscation des avoirs provenant d'activités criminelles .*

12. Les budgets en cours et à venir du ministère public sont-ils touchés par la crise économique de 2009-2011 ?

Oui tous les budgets des ministères sont affectés même si la justice reste une priorité et qu'il n'y a pas de suppressions de postes mais de ce fait il n'ya cette année guère de créations de postes qui seraient pourtant nécessaires au parquet dans certaines juridictions. Par contre des postes de greffiers on tété créés pour combler de nombreux postes vacants

13. *Quels sont les instruments utilisés pour affecter les ressources nécessaires au bon fonctionnement du ministère public ?* Le dialogue budgétaire. L'outil informatique généralisé notamment le système chorus et le système Cassiopee.

14. Y a-t-il des liens entre le budget du ministère public et celui de la justice ou de la police ? Le budget du ministère public est partie intégrante de celui de la justice. En revanche il n'ya aucun lien avec celui de la police qui relève du Ministère de l'Intérieur.

15. Les ressources humaines du ministère public dépendent-elles d'autres institutions judiciaires (Conseil judiciaire, Ecole nationale d'administration, par exemple) ? Oui, les futurs magistrats qu'ils soient du siège ou du parquet son généralement diplômés de l'Ecole Nationale de la Magistrature, sauf dans certains cas où l'intégration est décidée par une commission composée de magistrats élus. Enfin le Conseil supérieur de la magistrature est consulté pour la nomination des procureurs généraux et des procureurs qu'il entend avant de donner son avis que le ministère n'est pas tenu de suivre, de même pour l'ensemble des magistrats du parquet au cours de leur carrière.

16. Le Procureur général ou l'institution correspondante disposent-ils d'un budget particulier pour prendre des mesures temporaires lorsque les ressources humaines sont insuffisantes dans un service donné du ministère public ? Oui il existe un système de réserve au niveau de chaque cour d'appel .

17. Existe-t-il, dans votre pays, un mécanisme de réaction rapide permettant une réaffectation rapide des ressources (financières, humaines et logistiques) entre les services du ministère public en fonction des besoins du système ? Au cours de l'année budgétaire , le ministère de la justice sollicité, peut décider d'abonder le budget des cours d'une dotation supplémentaire pour leur permettre de faire face à des dépenses imprévues ou d'un montant supérieur à l'estimation initiale par exemple en cas de mise en oeuvre d'une réforme ayant un coût, comme l'an passé la réforme de la garde à vue prévoyant désormais la présence des avocats . Les procureurs généraux disposent d'une équipe de magistrats qu'ils peuvent affecter en renfort dans des parquets du ressort de la cour d'appel qu seraient en difficulté (on appelle cela les magistrats placés) .

SECTION IV: Budget des enquêtes

18. Quelles sont les mesures nécessaires pour avoir directement accès aux ressources requises pour les enquêtes ? Veuillez évaluer le temps écoulé entre le dépôt d'une demande de ressources et le moment où celles-ci sont effectivement reçues. Une partie du coût des enquêtes est financée par le ministère de l'intérieur. Les coûts incombant au Ministère public et aux juges sont financés par le budget annuel du ministère de la justice.

19. Avez-vous déjà couru le risque de ne pas pouvoir utiliser des techniques d'enquête spéciales (par exemple interception des communications, expertise génétique, perquisition informatique) en temps voulu faute de ressources suffisantes ? Le manque de ressources a-t-il affecté l'efficacité des enquêtes pénales dans des affaires normales ? Non mais les procureurs sont invités à éviter les dépenses inutiles et des marchés sont passés avec des opérateurs par exemple pour les expertises d'empreintes génétiques, le transport des corps , les interceptions téléphoniques pour obtenir le meilleur service au moindre coût . Néanmoins il arrive que les experts soient payés avec retard, faute de budget suffisant.

20. La manière dont les services du ministère public gèrent leurs ressources pendant les enquêtes fait-elle l'objet d'un contrôle ? Veuillez en préciser la nature. Double Contrôle budgétaire au quotidien par le Ministère et les directions régionales des finances publiques , l'Inspection des services judiciaires qui agit pour le Ministre et la Cour des comptes (juridiction financière indépendante) et contrôles au long de la pyramide hiérarchique depuis les chefs de cour .

21. Quelle est la procédure de gestion des ressources appliquée lorsque diverses instances sont impliquées dans la procédure d'enquête (la police, par exemple) ? La gestion est séparée entre les administrations concernées.

22. Est-il possible pour les procureurs de se spécialiser dans un certain type de crimes ? Si oui, quels ont été les effets d'une telle spécialisation au niveau du ministère public? La spécialisation concerne principalement la matière économique et financière, le terrorisme , l'environnement , la santé publique et la criminalité organisée . Elle permet d'avoir des parquets de haute compétence technique notamment à Paris pour la lutte contre le terrorisme et dans les Juridictions Interrégionales Spécialisées (JIRS) , contre la criminalité organisée .

23. Certains domaines d'enquête ont-ils un accès prioritaires aux ressources financières ou matérielles ? Si oui, qui détermine ces priorités et de quelle manière ? Non .

SECTION IV: Descriptif du système de gestion par résultats

24. Disposez-vous d'un système de gestion par résultats ? (Veuillez le décrire.) Si oui, y a-t-il des problèmes avec ce système ? C'est très limité , tout au plus existe t'il des primes modulables de quelques points de pourcentage du traitement versé aux magistrats du parquet en fonction de leur participation plus ou moins grande à la charge de travail de leur juridiction .

25. Dans la mesure où un tel système existe, quels objectifs sont fixés pour le ministère public ? Votre système utilise-t-il des benchmarks pour les résultats achevés ? Les objectifs sont essentiellement quantitatifs et concernent les délais le taux de réponse pénale mais aussi qualitatifs : le pourcentage d'alternative aux poursuites et à la détention;

26. Quelle autorité est compétente pour fixer ces objectifs ? Le ministère de la justice relayé par le parquet général en liaison avec les magistrats du siège . Officieusement le ministère des finances s'intéresse aussi à la bonne utilisation des moyens.

27. Quel est le rôle du ministère public dans le processus de fixation de ses objectifs ?Le ministère public décline au niveau local les priorités d'action publique définies au niveau central en application des instructions reçues du ministre de la justice . Dans ce cadre le procureur général peut lui même fixer aux procureurs de son ressort , certains objectifs qu'il définit en dialoguant avec eux en fonction de la situation locale , par exemple lutte contre l'alcool au volant , protection de l'environnement , prévention de la délinquance . Des contrats d'objectif peuvent être mis en place avec des moyens supplémentaires en personnel pour les atteindre ..

28. Ces objectifs sont-ils coordonnés entre toutes les autorités compétentes de la procédure pénale ? Si une telle coordination existe, comment influence-t-elle les activités du ministère public ? La coordination est faite au niveau central par le services du ministère e tau niveau régional par les procureurs généraux en liaison ave les autres services de l'Etat : police, gendarmerie , douanes , directions spécialisées de l'ETAT . Il existe même des structures de coordination multidisciplinaires comme les comités contre la fraude, les Groupements d'intervention régionaux GIR (police , douanes , gendarmerie , impôts),les Etats majors de sécurité (procureurs, élus, préfets, douanes, police etc.)

29. Existe-t-il dans votre pays une réglementation régissant la charge de travail optimale des services du ministère public ? Si oui, l'affectation des ressources est-elle liée à la charge de travail ? Veuillez donner des exemples. Il n'existe pas de réglementation stricto sensu mais des moyennes , présidant à l'attribution de postes de magistrats .

30. La fixation des objectifs est-elle basée sur un mécanisme de négociation ? Au niveau local , oui . Au niveau national il y a des échanges entre la conférence des procureurs généraux et le ministère.

31. Qui participe à une telle négociation ? Au niveau local le procureur général, les procureurs . Par ailleurs il existe des mécanismes de concertation sur la politique pénale avec les juges dans le cadre de la politique de juridiction conduite dans chaque cour ou tribunal par la dyarchie (président pour le siège et procureur pour le parquet) . Parfois le dialogue est étendu aux avocats représentés alors par leurs bâtonniers, notamment pour la mise en place de réformes ayant une implication en matière d'exercice des droits de la défense . Au niveau national : les procureurs généraux et les service du ministère.

SECTION VI: Suivi des résultats et établissement des rapports

32. Veuillez indiquer si des stratégies nationales ont été suivies dans votre pays en ce qui concerne les ressources du système judiciaire. Si oui, dans quels domaines ces stratégies ont-elles été développées ? Veuillez en commenter les résultats. C'est une question de plus en plus débattue et qui a fait l'objet de nombreuses commissions parlementaires
33. Y a-t-il un suivi annuel de l'atteinte des objectifs ? Comment se déroule-t-il ? Il est analysé lors des discussions budgétaires .
34. Au cours des cinq dernières années, des réformes visant à augmenter le budget de la justice ont-elles été adoptées ? Le budget de la justice et donc des parquets augmente régulièrement mais si on fait abstraction du budget des prisons, cette augmentation reste insuffisante pour corriger le peu de place du budget de la justice dans le budget national par rapport aux autres Etats du Conseil de L'Europe .
35. Le ministère public est-il inclus dans les stratégies gouvernementales visant à améliorer l'efficacité des institutions publiques (par exemple e-gouvernance, audit financier extérieur) ? Oui avec les audit de la cour des comptes .
36. Comment évalueriez-vous les recommandations d'audit interne du ministère public ? Elles sont trop ciblées sur les données quantitatives de l'action du ministère public (nombre de procédures traitées) et pas assez sur ses compétences extrajudictionnelles de plus en plus nombreuses comme la prévention de la délinquance ou le domaine civil et commercial qui s'accroît au fil des textes .
37. L'effet social des activités du ministère public est-il évalué ? Si oui, par qui ? Hélas non !