

Le parquet

Portrait du ministère public en autorité judiciaire

Benoist Hurel

DANS **APRÈS-DEMAIN** 2010/3 N° 15, NF , PAGES 24 À 27

ÉDITIONS **FONDATION SELIGMANN**

ISSN 0003-7176

DOI 10.3917/apdem.015.0024

Date de mise en ligne : 01/01/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-apres-demain-2010-3-page-24?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Fondation Seligmann.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Benoist HUREL

LE PARQUET

PORTRAIT DU MINISTÈRE PUBLIC EN AUTORITÉ JUDICIAIRE

Les questionnements relatifs au statut du parquet se trouvent actuellement réactivés avec une intensité inédite, sous l'effet de trois paramètres convergents.

Le premier, et le plus visible de ces paramètres, est politique. L'avant-projet de réforme du Code de procédure pénale, présenté le 1^{er} mars 2010, qui ambitionne de supprimer le juge d'instruction, fait nécessairement jaillir des interrogations sur les garanties d'indépendance et d'impartialité d'un ministère public qui se retrouverait alors en charge de la totalité des enquêtes, y compris des plus sensibles, auparavant confiées à un juge. La récente annonce du **"report"** de la réforme n'est d'ailleurs pas de nature à freiner un débat qui se trouve, au moins de façon larvée, relancé chaque fois qu'est mis en lumière le traitement partisan de telle ou telle affaire sensible par un parquet.

À QUEL JEU JOUE LE PARQUET ?

Le deuxième paramètre est juridique. Comme le souligne Mireille Delmas-Marty, **"les pouvoirs du parquet se sont considérablement développés, aggravant la confusion des pouvoirs, car le parquet joue tantôt le rôle d'un juge d'instruction, tantôt, par le jeu des "alternatives aux poursuites" et des procédures simplifiées, celui d'une quasi-juridiction de jugement"**. On n'en finirait pas d'énumérer les pouvoirs d'enquête qui ont été octroyés au ministère public depuis une dizaine d'années : extension du pouvoir

d'interpellation en enquête préliminaire, possibilité de délivrer des mandats de recherche, de requérir des interceptions téléphoniques ou des perquisitions de nuit en matière de délinquance organisée, pouvoir de saisir le juge des libertés et de la détention malgré l'avis du juge d'instruction, création d'un référé-détention...

À cela s'ajoute une emprise désormais presque totale sur la phase de jugement : l'ordonnance pénale délictuelle, la composition pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, sont autant de procédures qui permettent au parquet, dès lors que les faits sont reconnus, de décider de la peine, le juge du siège n'intervenant plus que pour valider ou pour homologuer la sanction. C'est désormais plus de la moitié des affaires qui est jugée sur la base de ces procédures dites **"alternatives"** à l'audience pénale classique.

VIOLENCE, MÉPRIS ET CAPORALISATION

Or, ajoute Mireille Delmas-Marty, **"malgré cette extension de ses pouvoirs, les garanties statutaires du parquet n'ont guère progressé et les pratiques ont plutôt régressé, qu'il s'agisse de la politique pénale ou des garanties statutaires"**. On ne saurait mieux dire que les procureurs français sont confrontés à une caporalisation endémique. La nomination des procureurs généraux en Conseil des ministres met leur carrière à la merci du pouvoir en place. S'agissant

des procureurs de la République, le signal donné ces dernières années est parfaitement clair : dans l'immense majorité des cas, les avis non-conformes à leur nomination émis par le Conseil supérieur de la magistrature n'ont pas été suivis par le ministère de la Justice. Autant dire que leur promotion - ou leur disgrâce - ne dépend que de la place Vendôme, et nullement du quai Branly... Et, s'agissant de disgrâce, la violence avec laquelle ont été congédiés par Rachida Dati, cinq procureurs généraux puis, quelques mois plus tard, le procureur général Marc Robert, peu après qu'il eut émis un avis mesuré sur la suppression du juge d'instruction et la carte judiciaire, a discipliné, s'il en était besoin, un corps pourtant déjà peu enclin à la fronde.

OÙ L'OBÉISSANCE TIENT LIEU DE COMPÉTENCE

En matière de fragilisation statutaire, les deux années passées à subir la gestion capricieuse et superficielle de cette garde des Sceaux sans expérience auront compté pour beaucoup : par volonté d'asseoir une autorité qui, effectivement, n'allait pas de soi, celle-ci n'a pas hésité à convoquer des procureurs généraux dont les statistiques d'application des peines-planchers lui apparaissaient insuffisantes, ainsi qu'un vice-procureur qui avait simplement tenu à l'audience ces paroles d'évidence : *“les magistrats ne sont pas les instruments du pouvoir, ce n'est pas parce qu'un texte sort qu'il doit être appliqué sans nuance”*. Un crime pour celle qui n'hésitait pas à se définir, par forfanterie autant que par ignorance, comme la *“chef des procureurs”*.

Il y aurait beaucoup à dire, enfin, sur les nominations des principaux procureurs de la République, où l'obéissance apparaît comme un critère beaucoup plus décisif que la compétence ou l'envergure professionnelles.

DES TEXTES QUOTIDIENNEMENT BAFOUÉS

Il serait insuffisant de considérer que la vassalisation des parquets ne passe que par une gestion opportuniste des carrières : l'interventionnisme de la Chancellerie dans le traitement des affaires sensibles en constitue le complément

efficace. Il est peu de dire que les textes censés régir les relations entre la Chancellerie et les parquets (interdiction des injonctions de classement sans suite, autorisation des instructions individuelles de poursuite seulement si elles sont écrites et versées au dossier) sont quotidiennement bafoués. Chaque jour, les parquets généraux, dans les **“affaires signalées”**, rendent compte de leurs intentions au ministère de la Justice, et attendent que les instructions **“redescendent”**, souvent par des écrits qui ne sont pas versés au dossier, parfois par téléphone. Les gardes des Sceaux successifs contestent cette réalité, qui est pourtant décrite par tous ceux qui, de près ou de loin, connaissent le fonctionnement de la *“machine”* judiciaire pénale. Et comment pourrait-il en aller autrement dès lors que la moindre velléité d'autonomie risquerait de coûter sa promotion à n'importe quel procureur ?

Cette distorsion croissante, entre des pouvoirs accrus et une fragilité statutaire revendiquée par l'instance politique, est un puissant ferment de déséquilibre, dont tous ceux qui l'analysent estiment qu'il doit nécessairement conduire à une évolution.

UN “MODÈLE FRANÇAIS” DISQUALIFIÉ

Le troisième paramètre est comparatiste. La **“fonction subversive”** de l'analyse comparée, défendue par Geneviève Giudicelli-Delage, joue à plein. En effet, l'étude de l'organisation judiciaire des principales démocraties parlementaires renvoie inéluctablement à ce constat d'évidence : la France est aujourd'hui le pays dans lequel le rapport entre l'importance des pouvoirs conférés au ministère public et la fragilité du statut est le plus défavorable. Les autres pays ont, pour la plupart, opéré un choix : là où le parquet a un grand pouvoir d'atteinte aux libertés publiques, il jouit d'un statut garantissant un exercice serein de l'action publique. À l'inverse, là où le ministère public est étroitement subordonné au pouvoir exécutif, ses pouvoirs sont drastiquement limités.

Pour la France, la contradiction du système est aujourd'hui arrivée à son point de rupture, et elle se cristallise dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Ainsi,

dans deux arrêts “**Medvedyev contre France**” en date des 10 juillet 2008 et 29 mars 2010, la plus haute juridiction européenne met gravement en cause le modèle français. D’abord en affirmant que le parquet français n’est pas une “**autorité judiciaire**” au sens de la Convention, car “**il lui manque en particulier l’indépendance à l’égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié**”. Ensuite, plus récemment, en affirmant que l’autorité judiciaire pouvant contrôler une interpellation “**doit présenter les garanties requises d’indépendance à l’égard de l’exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu’elle puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l’instar du ministère public**”.

Indépendance à l’égard de l’exécutif, impartialité de l’autorité de contrôle de l’enquête : il est clair que le modèle français est d’emblée disqualifié par la Cour européenne, dont la charge résonne d’autant plus fort qu’elle contrarie de plein fouet les principaux linéaments de la réforme portée par l’actuel garde des Sceaux.

DEUX CADRES POUR UNE RÉFORME

Pressions de la Cour européenne des Droits de l’Homme, obsolescence d’un modèle français de ministère public parvenu à l’apogée de ses contradictions internes, en opposition avec les modèles étrangers les plus significatifs... Le parquet français affronte une crise majeure qui est autant une crise de croissance qu’une crise de légitimité.

Le réformer est devenu impérieux ; nous pouvons, à cet égard, esquisser quelques pistes.

L’étude de la doctrine relative au statut du ministère public permet de dégager deux cadres dans lesquels une réforme pourrait s’incarner : un corps unique de magistrats ou un ministère public découplé du siège. Ce dernier cadre pourrait en effet ouvrir la voie à une fonctionnarisation du parquet, mais il s’agirait alors d’en tirer les conséquences sur les pouvoirs qui lui sont dévolus. Pour l’heure, il est évident que le modèle français - corps unique de magistrats, prérogatives très étendues confiées au parquet - rend nécessaire de focaliser l’analyse sur les évolutions propres à assurer une réelle autonomie du ministère public.

TENACES “RÉFLEXES CULTURELS”

De cette ambition découlent trois objectifs.

Le premier objectif à atteindre consiste à mettre la carrière des parquetiers à l’abri des pressions politiques. Concrètement, il suppose un alignement total des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, afin de retirer au pouvoir exécutif la tentation de procéder à des nominations partisans.

Toutefois, cet objectif, sur lequel se concentre de façon quasi-exclusive la réflexion canonique sur le statut du parquet, ne saurait tenir lieu de programme. Car alors, la persistance de “réflexes culturels” et le maintien du monopole de la Chancellerie pour l’initiative des propositions de promotion pour les substituts, vice-procureurs, procureurs adjoints, substituts et avocats généraux, ne permettraient nullement de s’assurer d’une indépendance réelle des membres du ministère public.

UNE QUESTION AUTREMENT ÉPINEUSE...

Il convient alors - deuxième objectif - de repenser les relations entre la Chancellerie, les parquets généraux et les parquets de première instance, à l’occasion de la gestion des affaires particulières. S’il n’apparaît nullement problématique qu’un garde des Sceaux adresse aux parquets des instructions de politique générale - à condition qu’elles ne contreviennent pas, comme cela a été le cas à plusieurs reprises ces dernières années, à la liberté de parole à l’audience - la question des instructions dans les dossiers individuels est autrement épineuse.

Le Code de procédure pénale ne les autorise qu’à trois conditions : qu’elles soient écrites, versées au dossier, et tendent à la poursuite. On pourra gloser sur cette possibilité donnée par la loi à un ministre d’interférer dans le cours d’une affaire judiciaire, trouver aberrante - parce que contraire à la séparation des pouvoirs - cette immixtion de l’exécutif, ou estimer justifié qu’un ministre puisse, de façon transparente et en assumant la responsabilité, contrarier l’inertie éventuelle d’un procureur de la République en imposant des poursuites.

LES “IMPENSÉS” DE LA PROCÉDURE

L'important n'est pas là car ce n'est pas par ce canal que passent, en réalité, les instructions significatives de la Chancellerie. Et, à cette aune, il importe avant tout de proscrire enfin, de façon explicite, toute instruction de non poursuite, de classement sans suite ou de non-lieu, qui émanerait soit des services du ministère de la Justice, soit d'un procureur général, quitte à faire de la sollicitation, de la diffusion ou de l'acceptation de telles instructions une faute susceptible d'engager la responsabilité disciplinaire des magistrats. C'est la seule façon d'en finir avec des pratiques qui, pour être inavouées, n'en sont pas moins quotidiennes.

Le troisième objectif, le plus ambitieux sans doute, consiste à clarifier les rapports au sein des parquets de première instance. Ce sont en effet les magistrats “de base” qui, concrètement, prennent l'immense majorité des décisions. Or, leur statut, le périmètre de leurs pouvoirs propres, l'étendue de leurs marges de manœuvre face à leur hiérarchie, demeurent les grands impensés de la procédure pénale – ce qui, de fait, conforte la hiérarchie dans l'idée qu'ils ne sont ni ne peuvent rien. La question est donc : comment concilier leurs pouvoirs propres avec la hiérarchisation réelle du ministère public ?

L'ÈRE DU SOUPÇON

Il convient tout d'abord de faire en sorte que l'attribution du suivi des affaires les plus significatives résulte d'un acte écrit et versé au dossier par le procureur de la République – à la façon de la désignation des juges d'instruction par les présidents des tribunaux. Ainsi, le dessaisissement d'un parquetier par son procureur, s'il doit demeurer possible, doit être susceptible de recours - devant le Conseil supérieur de la magistrature, pourquoi pas ? - si le magistrat dessaisi estime que cette décision n'est pas prise pour des motifs légitimes. Ce système existe déjà en Italie, par exemple.

Enfin, pour éviter les sanctions déguisées, il faut qu'un procureur de la République ne puisse pas changer d'affectation un magistrat de son parquet sans que ce déplacement puisse être frappé de recours, au minimum devant l'Assemblée générale du parquet.

Ce n'est qu'à ces conditions, évidemment cumulatives, que la France pourra prétendre, ayant doté son parquet de prérogatives importantes, en avoir fait une véritable “**autorité judiciaire**” enfin conforme aux standards européens, et insusceptible du reproche de dépendance ou même, ce qui n'est pas moins important, du soupçon de cette dépendance. Le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'en prend pas le chemin.

Benoist HUREL

Secrétaire général adjoint du Syndicat de la magistrature



www.fondation-seligmann.org

Le site de la Fondation Seligmann évolue. Vous y trouvez :

- Toutes les informations sur la Fondation Seligmann ;
- Ses activités : projets aidés à Paris et en Essonne, bourses attribuées ;
- Le journal Après-demain avec les sommaires des numéros depuis 1957.

Vous pouvez télécharger les fiches de demande d'aides, les fiches projets pour le concours ainsi que le bon de commande pour le journal Après-demain.

Vous pouvez vous abonner ou commander des numéros en ligne.

Vous pouvez télécharger des articles parus depuis 2007.

Sur ce site vous retrouvez toutes les informations sur le Prix Seligmann contre le racisme.