

Le parquet français en situation de coma dépassé.

Après la Révolution française, Napoléon crée un parquet totalement soumis au pouvoir politique. La proximité du pouvoir exécutif et du parquet apparaît clairement après la campagne d'Italie : les magistrats du siège restent en place, mais Napoléon installe dans les parquets des grandes villes des magistrats français choisis pour leur fidélité.

Depuis, le parquet est demeuré une "magistrature de combat" au service du pouvoir, avec une intensité variable selon les époques. Cette conception évolue peu jusque dans les années 1990. Une embellie s'ouvre alors pour la justice française. Il devient possible d'enquêter sur des affaires politiques et financières.

Ainsi, au début des années 1990, le siège du parti socialiste alors au pouvoir est perquisitionné - la plupart des autres partis le seront ensuite. Le ministre de la justice cherche en vain à réaffirmer son autorité sur les parquets. Ces manœuvres amplifient le discrédit de la gauche, déjà usée par la crise économique. Aux élections de mars 1993, elle perd 220 sièges, et l'Assemblée nationale est dominée par la droite comme rarement dans l'histoire contemporaine.

Mais cette droite dominatrice est elle-même rattrapée par les "affaires" judiciaires. Un épisode burlesque marque les esprits. Pour empêcher un substitut du procureur de saisir un juge d'instruction d'un dossier concernant le maire de Paris (appartenant à la majorité), le ministre de la justice affrète un hélicoptère pour rechercher son chef hiérarchique, alors en trekking dans l'Himalaya. Le brouillard rend la recherche infructueuse. L'information révélée par la presse frappe l'opinion. Le contexte devient délétère pour la majorité.

En 1997, la gauche gagne les élections législatives. La perspective de sortir par le haut du discrédit qui concerne l'ensemble de la classe politique devient envisageable. Une loi constitutionnelle alignant les conditions de nomination du parquet sur celles du siège est votée à l'Assemblée nationale puis au Sénat. Mais quand le projet de révision n'est pas présenté au référendum, un Congrès (qui comprend l'ensemble des députés et des sénateurs) doit être réuni et adopter le texte à une majorité des trois cinquièmes. Début 2000, il apparaît au gouvernement que cette majorité ne pourrait être atteinte, et le Congrès n'est pas convoqué.

Ensuite, au fil de nombreuses interventions du législateur, les pouvoirs du parquet sont accrus. En même temps, les procureurs deviennent de plus en plus dépendants du ministère de la justice. La contradiction éclate en 2010: le parquet n'est plus une autorité judiciaire.

Un parquet aux pouvoirs renforcés.

Le parquet a toujours disposé du pouvoir considérable d'apprécier l'opportunité des poursuites sans avoir à motiver sa décision de classer un dossier. Cette situation justifie la place du ministre de la justice comme chef du parquet, car ces décisions, qui ne font l'objet d'aucun contrôle juridictionnel, ne peuvent faire l'objet que d'un

contrôle politique. Mais cette construction est purement théorique : jamais la responsabilité du gouvernement n'a été engagée en raison de l'absence de poursuites dans une affaire où elles auraient été justifiées.

De plus, le parquet décide du mode de poursuite. Ainsi, le juge d'instruction est de moins en moins saisi. Il connaît plus fin 2010 que 4% des affaires. Cela signifie que 96% des dossiers viennent devant une juridiction de jugement sur la seule base de l'enquête de police, plus ou moins contrôlée par le parquet. Il faut préciser que, pour les affaires correctionnelles (c'est-à-dire pour des délits punissables au maximum d'une peine de dix ans d'emprisonnement), il n'est pas nécessaire de réitérer les preuves devant le tribunal.

Le pouvoir du parquet est à peine tempéré par la possibilité pour une partie civile de mettre en mouvement l'action publique. D'abord, parce que la France ne connaît pas d'action populaire : la partie civile doit justifier d'un intérêt personnel et direct pour agir. Seule exception : certaines associations peuvent agir pour la défense d'un intérêt général, mais le législateur a toujours écarté cette possibilité pour les associations agissant dans le cas d'atteintes à la probité.

Ensuite, quand une personne justifie d'un intérêt suffisant, elle ne peut plus, depuis 2002, saisir directement un juge d'instruction. Elle doit d'abord déposer plainte au parquet, et ne peut saisir le juge qu'en cas de refus ou d'absence de réponse à l'issue d'un délai de trois mois.

L'affaire des "biens mal acquis" est emblématique de l'obstruction du parquet dans certains dossiers sensibles. En l'espèce, une enquête policière recensait les avoirs détenus en France par trois chefs d'Etat africains : Omar Bongo (Gabon), Denis Sassou-Nguesso (Congo) et Teodoro Obiang-Nguema (Guinée équatoriale). L'ampleur des biens détenus permettait de soupçonner un recel sur le territoire français de détournement de fonds publics. Trois associations (Transparence International France, Sherpa et Survie), après une plainte classée sans suite par le parquet, se sont constituées partie civile. Un juge d'instruction a reçu leur plainte. Mais sur appel du parquet, la cour d'appel a déclaré cette plainte irrecevable. Enfin, sur pourvoi des associations, la Cour de cassation a jugé que les délits poursuivis étaient de nature à causer à l'association Transparence International France "un préjudice direct et personnel en raison de la spécificité du but et de l'objet de sa mission." Cette petite ouverture de la jurisprudence a été saluée dans les milieux associatifs, mais elle ne peut dissimuler un parquet préférant défendre la raison d'Etat plutôt que le droit.

Des pouvoirs quasi juridictionnels.

L'importance du rôle du parquet se mesure aussi au quotidien, par l'importance des initiatives qu'il peut prendre, même si le juge peut toujours exercer un contrôle -au moins formel.

Ainsi, dans la procédure d'ordonnance pénale (qui peut être utilisée pour les contraventions et certains délits), le parquet communique au juge le dossier de poursuite et ses réquisitions. Le juge prend sa décision sans débat. L'affaire ne donne lieu à une audience qu'en cas d'opposition à l'ordonnance.

Le procureur peut aussi proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit une composition pénale. Dix sept sanctions sont prévues, à l'exception de l'emprisonnement. Si la personne poursuivie accepte la sanction, un accord est conclu, dont la validation est ensuite proposée au juge.

Enfin, le procureur peut prendre l'initiative d'une comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité. Dans cette procédure inspirée du *plea-bargaining*, le procureur propose à la personne poursuivie, assistée d'un avocat, une peine d'emprisonnement d'un an au plus ou une amende. Si la peine est acceptée, elle est ensuite soumise à un juge, qui n'a d'autre choix que d'homologuer ou de refuser.

Des procureurs au statut diminué.

Le Conseil supérieur de la magistrature doit toujours donner un avis consultatif avant la nomination du magistrat du parquet. Mais il arrive souvent au le ministère de la justice de ne pas suivre cet avis et de privilégier des affinités politiques. De plus, les procureurs généraux, nommés en conseil des ministres, peuvent toujours être mutés "dans l'intérêt du service". Ils sont alors affectés au parquet général de la Cour de cassation, dont les effectifs ont, pour cette raison, doublé depuis 2004. Le *modus vivendi*, qui avait longtemps conduit le ministère à ne pas exercer cette prérogative, a été totalement abandonné depuis dix ans.

La volonté du pouvoir politique a été parfois si forte que le formalisme n'était plus respecté. Cela a notamment permis à Marc Robert, procureur général de Riom, d'obtenir au Conseil d'Etat l'annulation de sa mutation.

L'avis du CSM sur les nominations demeure cependant important pour la légitimité des procureurs nommés.

Enfin, à l'intérieur des parquets, les pouvoirs hiérarchiques ont été renforcés. La loi du 9 mars 2004 inscrit dans le code pénal le ministre de la justice comme chef du parquet. L'autorité politique a le pouvoir de donner non seulement des instructions générales, mais aussi des instruction écrites versées au dossier. Ce texte a mis fin, au profit de l'autorité politique, à une certaine ambiguïté. Auparavant, il était possible de considérer que, si le parquet dépendait statutairement du ministère de la justice, il disposait néanmoins d'une certaine autonomie dans l'application de la loi pénale. Ce n'est désormais plus le cas.

Dérive de l'obligation de loyauté

Le recueil des obligations déontologiques publié par le CSM en 2010 reflète encore ce dualisme du procureur. Comme tous les magistrats, il est tenu à l'impartialité, "devoir absolu, destiné à rendre effectif l'un des principes fondateurs de la République : l'égalité des citoyens devant la loi". Mais son évaluation et sa carrière dépendent de ce que le recueil nomme "loyauté statutaire" : il doit mettre sa hiérarchie -qui remonte à l'autorité politique- "en mesure d'exercer ses compétences". Le parquet est ainsi en situation de conflit d'intérêts permanent entre intérêt général et injonctions politiques.

Cette dérive de l'obligation de loyauté impose aux procureurs et à leurs substituts une information systématique de leur hiérarchie pour les dossiers identifiés comme sensibles. Elle fragilise même le principe de liberté de parole à l'audience : dans les affaires les plus importantes, les substituts d'audience informent leur hiérarchie des peines qu'ils vont requérir.

Et cette évolution ne se limite pas au traitement des affaires les plus importantes. Car les procureurs sont aussi appréciés en fonction du "taux de réponse pénale", c'est-à-dire du nombre d'affaires poursuivies au regard du nombre d'affaires susceptibles de l'être. Pour obtenir de bons chiffres, la hiérarchie exerce aussi un contrôle permanent sur la gestion des flux. L'objectif statistique prime le questionnement sur la finalités du parquet et son rôle dans la société.

Une telle contradiction entre des pouvoirs renforcés et un statut diminué devait éclater. Ce fut le cas en 2010.

La mort du parquet en tant qu'autorité judiciaire.

La mort du parquet en tant qu'autorité judiciaire date de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 novembre 2010. Dans ce dossier, Mme Moulin, avocate, avait été gardée à vue quatre jours et six heures. Elle avait été présentée au procureur deux jours après son arrestation pour une prolongation de sa détention. La Cour a jugé que *"Les procureurs sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques au sein du Parquet, et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice, donc du pouvoir exécutif. A la différence des juges du siège, ils ne sont pas inamovibles et le pouvoir disciplinaire les concernant est confié au ministre. Ils sont tenus de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui leur sont données dans les conditions du code de procédure pénale, même s'ils peuvent développer librement les observations orales qu'ils croient convenables au bien de la justice ; la Cour considère que, du fait de leur statut, les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif Ainsi, la garde à vue de Mme Moulin ne répondait pas aux exigences de l'article 5 § 3."*

La Cour de cassation a tiré les conséquences de cette décision dès le 15 décembre 2010. Dans ce dossier, un avocat avait tiré avec une carabine sur ses voisins. Il avait été mis en garde-à-vue pour 25 heures. La Cour a jugé que ce délai était compatible avec l'exigence de brièveté de ce mode de détention. Mais elle a précisé que *c'est à tort que la chambre de l'instruction [de la cour d'appel] a retenu que le ministère public est une autorité judiciaire au sens de l'article 5 § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, alors qu'il ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte et qu'il est partie poursuivante.*

Par ailleurs, de nombreux dossiers ont achevé de dégrader l'image du parquet dans l'opinion. En 2010, l'affaire Bettancourt est emblématique de cette situation. Dans ce dossier complexe, un financement illicite de la campagne de Nicolas Sarkozy avait notamment été évoqué par des témoins. Le procureur a mené son enquête et refusé, malgré les recommandations du procureur général de la Cour de cassation, de saisir

un juge d'instruction (le procureur général a une autorité morale, mais non hiérarchique sur les autres membres du parquet).

La lettre ouverte du Syndicat de la magistrature "à ceux qui feignent de croire à l'indépendance du parquet" recense de multiples autres cas où divers intérêts ont primé le droit¹.

Ainsi, le procureur général de la Cour de cassation témoignait, à l'audience de rentrée de 2011, de sa "très vive inquiétude pour le ministère public : "s'il fallait traduire la situation en langage médical, il faudrait dire que le parquet est maintenant proche d'un état de coma dépassé".

Conclusion

Malgré cette régression rapide vers un parquet fonctionnarisé, la possibilité de saisir un juge d'instruction laisse subsister un risque pénal dans les affaires politiques et financières. C'est pourquoi, en janvier 2009, le président de la République, dans son discours à la Cour de cassation, a déclaré que le juge d'instruction serait supprimé. Il n'envisageait cependant aucune réforme du parquet. La proposition a suscité l'hostilité de tous les professionnels de la justice, hors le barreau de Paris. Des Etats généraux de la justice ont été organisés et permis de donner une image d'unité contre ce projet. La Cour de cassation a donné un avis négatif. De nombreux parlementaires de toutes tendances ont rappelé que la Commission de l'Assemblée nationale, qui avait travaillé en 2006 sur les dysfonctionnements de la justice, n'avait pas retenu la proposition de supprimer le juge d'instruction. Dans ce contexte, l'examen du projet de loi a été reporté et ne sera pas examiné avant les élections de 2012.

Peu de juristes sont partisans du *statu quo*. Pour l'avenir, ils se partagent entre modèles italien et espagnol. Le modèle italien présente notamment l'avantage de préserver l'unité de la magistrature. En revanche, les partisans du modèle espagnol prennent acte de l'émergence d'une culture autonome du parquet, qu'ils souhaitent séparer du siège en maintenant une hiérarchie forte.

En septembre 2011, 72% des Français estimaient que, d'une manière générale, les élus et les dirigeants politiques sont plutôt corrompus ; 19% pensaient qu'ils sont plutôt honnêtes. Ce jugement négatif est le plus fort jamais mesuré depuis 1977...

Eric Alt, Syndicat de la magistrature.

¹ La lettre est en ligne sur le site du Syndicat de la magistrature.