

FICHES CONCOURS

JUSTICE ET SECURITE

Les magistrats du parquet : rôle et statut

Juillet 2017



Daumier, La cour d'appel

Le rôle des magistrats du parquet

Le « Parquet » regroupe une partie des magistrats, procureurs généraux, procureurs de la République et « substituts » (les magistrats qui les assistent), qui ne jugent pas mais jouent un rôle spécifique et parfois décisif dans la procédure pénale ou civile, ainsi que dans des domaines extra judiciaires. Sur environ 8000 magistrats en 2014, 1950 relèvent du parquet.

Aux termes de l'article 31 du Code de procédure pénale, le parquet, sous le nom de « ministère public », « exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu ». La dénomination de « ministère public » s'explique par la mission fondamentale des magistrats du parquet : défendre l'intérêt public, la société et la loi. « Exercer l'action publique » en matière pénale signifie, lorsqu'une « affaire » intervient, décider de l'opportunité des poursuites ou au contraire classer une affaire sans suite¹. Le parquet, dans ce cadre, agit dans le respect des orientations de politique pénale du ministre, dont il reçoit des instructions : le Garde des sceaux adresse en effet aux procureurs, quand il le juge opportun, une circulaire de politique pénale² qui précise les orientations générales qu'il demande aux parquets de suivre³, leur demandant, par exemple, de poursuivre systématiquement dans certains cas ou de privilégier les peines alternatives à l'emprisonnement pour certains délits. Les Procureurs rédigent en outre un « rapport annuel du ministère public » qui remonte au ministre et l'informe de l'évolution de la délinquance et des difficultés techniques ou juridiques rencontrées. Le procureur présente des

¹ Le parquet peut faire jouer également une palette de mesures alternatives, rappel à la loi, orientation vers une structure de soins, demande de réparation, médiation...

² La dernière à ce jour (juillet 2017) date du 2 juin 2016

³ La loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique interdit en revanche les instructions du ministre dans les affaires individuelles.

réquisitions devant les juridictions de jugement : il requiert une peine, l'acquittement ou la relaxe.

Toujours dans le domaine pénal, en vertu des articles 75 et 78 du Code de procédure pénale, les magistrats du parquet peuvent donner instruction aux services de police de procéder à une enquête préliminaire qui leur permettra de décider, ou non, d'une action publique, avec, éventuellement, ensuite, saisine d'un juge d'instruction. Que l'enquête préliminaire s'engage sur instruction du procureur ou qu'elle soit décidée directement par les officiers de police judiciaire, les opérations sont menées sous la surveillance du parquet. Dans ce cadre, les pouvoirs de celui-ci sont moindres que ceux d'un juge d'instruction : le procureur doit ainsi avoir l'accord des personnes pour une perquisition.

Enfin, le parquet « assure l'exécution des peines prononcées » : recherche de la personne condamnée si nécessaire, coordination entre les services de l'Etat pour exécution (amendes, confiscations), saisine du juge d'application des peines si la peine de prison prononcée est aménageable.

- Dans le domaine civil, le parquet a un rôle moindre, ce qui s'explique par le caractère souvent privé du litige. Il donne toutefois des avis au tribunal quand la loi le prescrit ou quand l'ordre public l'oblige, c'est-à-dire quand l'affaire en cours touche à des valeurs fondamentales. Il doit ainsi avoir communication des affaires relatives à la filiation, à la tutelle des mineurs, aux procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire des entreprises et aux affaires concernant des majeurs protégés. Il peut également s'inviter dans n'importe quelle procédure civile s'il l'estime nécessaire.

- Le parquet a un rôle particulier dans le domaine de la protection de l'enfance : il reçoit les informations sur les situations de danger qui lui sont transmises par ses partenaires institutionnels (essentiellement le Conseil départemental, dont le service d'aide à l'enfance examine les « informations préoccupantes » qui lui parviennent avant de les transmettre, ou pas, au Procureur) mais peuvent également émaner de tout professionnel de l'enfance qui soupçonne des mauvais traitements ou une situation d'abandon. Le Procureur peut agir en urgence et retirer l'enfant à sa famille pour le confier à un tiers (établissement, foyer...), demander une évaluation plus approfondie ou juger que l'enfant peut rester dans son milieu ordinaire de vie, avec, le cas échéant, un suivi éducatif.

- Enfin, le parquet a des attributions non juridictionnelles très diverses : il contrôle les registres d'état civil (ainsi une personne qui demande la transcription d'un acte d'état civil étranger s'adresse au procureur), donne des dispenses en matière de mariage, contrôle certains établissements de soins et participe à la prévention locale de la délinquance.

Le parquet : une organisation spécifique, des magistrats presque comme les autres

S'agissant de la justice judiciaire⁴, les magistrats du parquet sont rattachés soit aux tribunaux de grande instance, soit aux cours d'appel, soit à la Cour de cassation. Le parquet d'un tribunal de grande instance est dirigé par un Procureur de la République, celui d'une Cour d'appel par

⁴ La justice administrative a sa propre organisation, de même que les juridictions financières spécifiques au secteur public comme la Cour des comptes, laquelle dispose d'un Procureur dont le rôle est différent.

un Procureur général. Les procureurs sont entourés d'un ou de plusieurs substituts. L'ensemble est hiérarchisé : le Procureur général, aux termes de la loi, « anime et coordonne » l'action des Procureurs de la République, peut adapter au contexte les instructions du ministre qu'il leur transmet et évalue l'application qu'ils en font. Reste toutefois que le Code de procédure pénale précise que, si les membres du parquet sont tenus, dans leurs réquisitions écrites, de se conformer aux instructions reçues, ils sont libres de présenter des observations orales qu'ils estiment convenir au bien de la justice : ils ont donc des marges de liberté, étroites en pratique toutefois.

La soumission à l'autorité hiérarchique du ministre différencie les magistrats du Parquet des magistrats dits « du siège », qui exercent la fonction de juges et dont la Constitution garantit l'indépendance, en précisant (article 64) qu'ils sont inamovibles. Cependant, les membres du parquet ont, comme les autres, la qualité de magistrats, sont recrutés et formés de la même manière que les magistrats du siège et appartiennent à un même corps : l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, prise en application de l'article 64 de la Constitution, pose le principe d'un corps unique de magistrats ayant vocation à être nommés, au cours de leur carrière, à des fonctions du siège ou du parquet.

La gestion de carrière des magistrats du parquet et du siège n'est cependant pas identique. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), qui assiste le président de la République dans sa fonction de garant de l'indépendance des magistrats et participe à la gestion des magistrats (nominations et discipline), comporte deux formations, l'une compétente pour les magistrats du siège et l'autre pour ceux du parquet. La première formation fait des propositions pour la nomination des plus hauts magistrats du siège et pour les chefs de juridictions. Les autres magistrats du siège sont nommés par le pouvoir exécutif après son avis conforme. Cette formation statue en outre comme conseil de discipline des magistrats du siège. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ne donne qu'un avis pour les nominations, y compris pour les postes les plus importants. Elle donne également un avis simple sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet, qui sont prises par le garde des Sceaux.

L'évolution du rôle du parquet

Le rôle du parquet a évolué dans les années récentes, à plusieurs titres :

- Autrefois, les affaires étaient plus systématiquement confiées, avant jugement, à un juge d'instruction, qui ouvrait une information judiciaire jusqu'à ce qu'elles soient en état d'être jugées. Le recours à la procédure d'instruction n'est cependant obligatoire que pour les crimes et facultative pour les délits, en fonction de leur degré de complexité. L'habitude s'est prise, pour soulager les juges d'instruction, que le Parquet prenne en charge le suivi d'enquêtes préliminaires, dont le nombre s'est multiplié ;
- Depuis les années 2000, le « travail en temps réel » s'est développé, qui permet aux magistrats du parquet d'apporter une réponse immédiate par téléphone ou mail aux enquêteurs sur les décisions qui leur reviennent. Organisé dans un souci de bonne gestion et de meilleur contrôle des policiers, le travail en temps réel se traduit par une réelle pénibilité des permanences, sans toujours garantie de qualité, compte tenu de la pression liée à un travail dans l'urgence ;

- Les procédures alternatives aux poursuites se développent : composition pénale (pour de petits délits, sanctions qui permettent d'éviter un procès pénal), médiation pénale (recherche d'un accord amiable sous l'égide d'un médiateur), comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (dit « plaider coupable ») qui permet au procureur, pour certains délits, de proposer une peine qui, si elle est acceptée par le prévenu, devra être homologuée par un magistrat du siège.

Quelles sont les conséquences de la situation particulière des procureurs ?

L'absence d'indépendance des magistrats du parquet les expose au soupçon d'accepter les ingérences du pouvoir politique dans certaines affaires, quand bien même, depuis 2013, la loi prohibe les instructions du ministre sur des affaires individuelles. Dans un passé récent, l'intervention a été, de fait, patente, comme dans l'affaire Bettencourt en 2010 où, pour contrôler un dossier sensible, un procureur a ouvert une enquête préliminaire qui s'est poursuivie de très longs mois, là où il fallait à l'évidence, nommer un juge d'instruction, ce que le Procureur général de la Cour de cassation lui a d'ailleurs instamment demandé. Le rapport Nadal de 2013 sur le ministère public⁵ s'ouvre d'ailleurs sur l'évocation du malaise des magistrats du parquet devant les soupçons permanents de compromission qui les touchent (et qui se diffusent à tous les juges) : il insiste sur l'impératif d'affirmer l'indépendance de la justice.

En outre, le positionnement du parquet pose des problèmes juridiques.

L'arrêt Moulin rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 23 novembre 2010⁶, a indiqué que les procureurs français ne présentent pas une garantie d'indépendance suffisante pour se prononcer sur le maintien en garde à vue des citoyens, que seul un juge indépendant peut décider. Il s'agissait d'une avocate mise en cause dans une affaire de blanchissement d'argent et n'avait pas été présentée à temps, alors qu'elle se trouvait dans une garde à vue prolongée, à un juge indépendant. Quand bien même elle avait été vue par un magistrat du parquet, celui-ci, selon la Cour, ne pouvait décider de prolonger la privation de liberté compte tenu de ses liens avec l'exécutif.

Selon la Cour, seul le juge est un vrai magistrat indépendant et il doit être saisi dès qu'un citoyen est retenu, dès le début de l'enquête, afin de vérifier si cette rétention est conforme aux lois et qu'elle est légitime compte tenu du dossier.

La question est d'autant plus embarrassante que :

- Que le Conseil constitutionnel reconnaît pleinement l'unicité de « l'autorité judiciaire », magistrats du siège et du parquet⁷, tous deux à ses yeux garants des libertés ;
- Que, comme indiqué ci-dessus le Procureur, outre ses pouvoirs dans les enquêtes préliminaires, prononce désormais certaines sanctions ou peines, même si le juge du

⁵ Rapport à la Garde des sceaux, ministre de la justice, Refonder le ministère public, Commission de modernisation de l'action publique, J-L Nadal, novembre 2013

⁶ L'arrêt Moulin n'est pas isolé, plusieurs autres arrêts réaffirment la position de la CEDH.

⁷ Parmi de multiples exemples en ce sens, décision 2011-125 du 6 mai 2011

siège intervient dans certains cas (médiation pénale, plaider-coupable). Le procureur est désormais un « quasi-juge ».

Les solutions envisagées, intérêt et insuffisances

- En 2013 et en 2016, une réforme de la Constitution a été envisagée : dans les deux cas, il s'agissait essentiellement d'étendre les compétences du Conseil supérieur de la magistrature dont les avis sur la nomination des magistrats du parquet deviendraient des avis conformes (comme pour les magistrats du siège) et qui déciderait seul des sanctions disciplinaires à leur infliger. Les réformes prévoyaient également de modifier la composition du CSM, en augmentant le nombre des magistrats, et donnaient à celui-ci la possibilité de se saisir d'office de questions sur l'indépendance et la déontologie des magistrats. En 2013, il était en outre prévu que les personnalités qualifiées membres du Conseil ne soient plus nommées, comme aujourd'hui, par le Président de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale, mais par un collège indépendant. Les projets de réforme constitutionnelle n'ont pas eu de suite, faute de majorité.
- En 2017, une nouvelle réforme est annoncée, sans doute à nouveau centrée sur l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, même si les détails ne sont pas, à ce jour (juillet 2017), connus.
- Il est loisible de considérer que l'avis conforme du CSM sur les nominations ou le transfert des pouvoirs disciplinaires vers cette instance ne sont pas suffisants pour garantir l'indépendance du parquet : au demeurant, depuis plusieurs années la pratique est de toujours suivre l'avis du CSM et la réforme ne ferait que mettre en accord le droit et la pratique. Certains proposent d'aller un peu plus loin et de confier au CSM le pouvoir de proposition des nominations des Procureurs généraux et Procureurs et d'avis conforme sur les autres nominations, d'autres de lui donner le pouvoir de nommer directement l'ensemble des juges. Toutefois, la question posée par la jurisprudence de la CEDH ne se réduit pas à la question des nominations ni même des décisions de prolongation de garde à vue. La CEDH pose de manière plus générale la question de l'indépendance du parquet, qui se caractérise par les liens avec l'exécutif : la délégation de certains pouvoirs au CSM atténue la question sans la résoudre. Dès lors, aucune solution n'est totalement satisfaisante. Soit le parquet devient indépendant de l'exécutif : l'idée avait été évoquée, sans suite, devant la commission Balladur de 2007, de la création d'un « Procureur de la Nation » qui dirigerait le parquet. Il est à noter que ce dispositif existe aux Pays-Bas où un « collège des procureurs » gère le ministère public et définit la politique pénale, tout en dialoguant avec l'exécutif. L'inconvénient majeur est que le ministre n'a plus la possibilité de définir et d'imposer une politique pénale au niveau national : or, il reste opportun que l'exécutif s'implique dans la manière dont la loi pénale est appliquée. Soit le lien entre l'exécutif et le parquet est maintenu et il faut séparer les magistrats du parquet des autres magistrats, solution dont les magistrats ne veulent pas et qui poserait des questions difficiles de répartition des compétences entre le parquet et les juges, tant elles sont imbriquées.

Il est probable que la réforme envisagée aujourd'hui s'en tiendra prudemment à une réforme des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature sur la gestion des magistrats, tout en redonnant peut-être plus de poids au CSM sur les questions de déontologie. La question de fond recevra une réponse, mais sans nul doute insuffisante.