

Le parquet français malade de son statut.

A la fin du mandat de Nicolas Sarkozy, le parquet était en état de "coma dépassé"¹. Au-delà, c'est toute l'institution judiciaire qui était diminuée. 63% des citoyens avaient confiance en la justice en mai 2008 ; ils n'étaient plus que 50% en octobre 2013². François Hollande, lors de sa campagne, avait eu ces mots sévères : *"si l'alternance est à ce point espérée, attendue (...) c'est aussi pour voir la République renouer avec la morale publique, et donc avec une justice indépendante et avec un Etat impartial. (...) Ce n'est pas seulement la Gauche qui demande un Etat impartial, une justice indépendante, une République respectée, ce sont l'ensemble des citoyens conscients de l'enjeu pour une Nation comme la nôtre."*³

Depuis 2012, de grands chantiers ont été lancés. Une conférence de consensus sur la justice pénale a eu lieu en février 2013. Les meilleurs experts en matière pénale sont intervenus devant un jury citoyen. Le rapport de la conférence propose des réformes ambitieuses pour prévenir la récidive et "punir dans une société démocratique"⁴.

L'Institut des Hautes Etudes judiciaires a pensé "l'office du juge au XXIème siècle". Il souligne l'illisibilité du processus judiciaire et appelle à une réforme en profondeur de la justice.⁵

Un autre rapport, sur "le juge au XXIème siècle", conclut notamment à la nécessité de clarifier le rôle de la justice pénale, de retrouver une vision globale de l'action pénale⁶.

L'ancien procureur général de la Cour de cassation, qui avait dénoncé le coma dépassé du parquet dans un discours à l'audience de rentrée de la Cour de cassation en 2011, pense qu'il faut "Refonder le ministère public". Il formule 67 propositions dans cette perspective⁷.

¹ Questione Giustizia, 2/2008, p. 147.

² [Sondage IFOP](#), réalisé du 2 au 4 octobre 2013.

³ [Discours du 6 février 2012](#).

⁴ [Rapport du jury de consensus](#) au Premier ministre, 20 février 2013.

⁵ IHEJ, [La prudence et l'autorité, l'office du juge au XXIème siècle](#), rapport à la ministre de la justice, mai 2013.

⁶ P. Delmas-Goyon, [le juge au 21ème siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice](#), rapport à la ministre de la justice, décembre 2013.

⁷ [Refonder le ministère public](#), rapport à la ministre de la justice, novembre 2013.

QUESTIONE GIUSTIZIA

md
MAGISTRATURA DEMOCRATICA

Ces travaux ont été débattus durant pendant deux jours en janvier 2014⁸. Ils témoignent d'une immense ambition : refonder la justice, reconstruire l'institution judiciaire pour le siècle à venir.

Mais si les ambitions sont élevées, elles n'ont pour l'instant aucun effet sur la réalité concrète. Le parquet conserve son statut précaire. La réforme constitutionnelle qui devait mettre un terme au pouvoir du gouvernement dans les nominations a été abandonnée. Et la création d'un procureur financier apporte plus de confusion que de progrès.

1. Un parquet en situation précaire.

Le rapport 2012 de la CEPEJ⁹ donne la mesure des moyens du parquet en France. En 2010, on comptait trois procureurs pour 100 000 habitants en France, contre onze procureurs pour 100 000 habitants en moyenne dans l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe. Logiquement, c'est en France que le nombre moyen d'affaires pénales reçues par procureur est le plus élevé, avec plus de 2 500 affaires par procureur pour une moyenne de 615 affaires dans les pays du Conseil de l'Europe.

Les magistrats du parquet sont nombreux à demander leur passage au siège. Le mouvement inverse est marginal. Lors du mouvement interne de septembre 2013, 158 candidats s'étaient déclarés pour 544 postes au parquet. En conséquence, de plus en plus de substituts du procureur sont nommés à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature. Le parquet représente le tiers de la magistrature, mais près de la moitié des postes offerts à la sortie de l'Ecole.

Le statut des procureurs est précaire. La théorie juridique enseigne que le ministère public est le représentant de la Nation souveraine, chargé d'assurer le respect de la loi et de défendre les intérêts fondamentaux de la société. Il agit au nom de la République. Mais il dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité de poursuivre les auteurs d'infractions. C'est pourquoi il dépend du ministre de la justice, car seul le gouvernement est politiquement responsable de la politique judiciaire devant le Parlement.

Cette théorie permet aussi de justifier la nomination des procureurs par le ministre de la justice. Le Conseil supérieur de la magistrature n'émet qu'un avis consultatif sur ces nominations. Parfois, des ministres ont refusé de suivre cet avis pour privilégier candidats politiquement plus proches d'eux. Et les procureurs généraux, nommés en conseil des ministres, peuvent toujours être mutés "dans l'intérêt du service".

⁸ [La justice au 21ème siècle](#), programme et travaux en ligne sur le site du ministère de la justice.

⁹⁹ [Efficacité et qualité de la justice](#), Conseil de l'Europe, septembre 2012.

En Europe, le modèle le plus proche de celui du parquet français est peut-être son homologue russe (*Prokuratura*). Dans les deux cas, l'organisation est pyramidale, très structurée. Les initiatives individuelles prises au sein des services sont vérifiées en détail par la hiérarchie.

Cela explique que la Cour européenne des droits de l'homme ait jugé que le parquet français n'est pas une autorité judiciaire, faute d'indépendance à l'égard de l'exécutif¹⁰. La Cour de cassation en tiré les conséquences, notamment pour limiter le pouvoir des procureurs en matière de garde à vue¹¹. Récemment elle a encore jugé que la géolocalisation (suivi dynamique d'une ligne téléphonique) ne pouvait être décidée par le seul procureur de la République, sans l'intervention d'un juge¹².

2. L'abandon de la réforme constitutionnelle.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement avait proposé au Parlement un projet de réforme constitutionnelle modeste¹³.

Le projet ne confiait pas au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) le pouvoir de proposer la nomination des procureurs. Il ne transférait pas au CSM le pouvoir disciplinaire sur les magistrats du parquet, dont certains ministres de la justice ont fait un usage très politique. Il ne donnait pas non plus au CSM le pouvoir de décider la mutation d'office d'un magistrat du parquet dans l'intérêt du service. Il s'agissait encore moins de revoir la composition de la formation du CSM en charge du parquet, qui comprend une surreprésentation de la hiérarchie, très peu démocratique.

La projet se limitait à soumettre à un avis conforme du CSM les nominations des procureurs.

Mais cette réforme minimaliste a été abandonnée en juillet 2013, car une partie des sénateurs de la majorité s'est alliée à l'opposition pour y faire obstacle. Les adversaires de la réforme considéraient notamment que le renforcement de l'autonomie du parquet imposait de supprimer le principe d'opportunité des poursuites au profit de l'application intégrale du principe de légalité. Or il n'est pas question pour le gouvernement de revenir sur ce principe d'opportunité.

Pourtant, en dix ans, le taux de réponse pénale (c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'affaires poursuivies et le nombre d'affaires élucidées) est passé de 67 à 88%. Autrement dit, la légalité des poursuites s'applique en fait. Mais le principe

¹⁰ CEDH, Moulin contre France, 23 novembre 2010.

¹¹ Arrêt du 15 décembre 2010

¹² Arrêt du 22 octobre 2013.

¹³ [Projet de loi constitutionnelle de réforme du Conseil supérieur de la magistrature.](#)

d'opportunité subsiste et permet au gouvernement d'intervenir dans les procédures judiciaires.

Certes, la nouvelle ministre de la justice a jusqu'aujourd'hui tenu sa promesse de ne pas s'immiscer dans le traitement des dossiers, contrairement à ses prédécesseurs. Elle a, par une [circulaire du 19 septembre 2012](#), affirmé qu'elle n'interviendrait pas dans les affaires individuelles. Et la loi du 25 juillet 2013 supprime une modification très contestable du code de procédure pénale, intervenue en 2004, qui prévoyait la possibilité pour le ministre de donner des instructions dans n'importe quel dossier.

Mais cette loi donne aussi une base légale à la communication d'informations au ministre de la justice dans toutes les affaires individuelles. Et, faute de réforme constitutionnelle, une autre majorité pourra rapidement revenir à la situation antérieure.

3. Le procureur financier, alibi de la lutte contre la fraude.

La création d'un procureur financier est une conséquence directe d'un scandale qui a ébranlé le gouvernement en 2013 : la révélation que M. Cahuzac, ministre en charge du budget et de la lutte contre la fraude fiscale, possédait un compte non déclaré à l'étranger.

Pourtant, dans ce dossier, rien ne pouvait être reproché au procureur de Paris, en charge du dossier. Un rapport parlementaire a même conclu qu'il avait fait normalement son travail¹⁴.

De l'avis de toutes les organisations professionnelles et des associations de lutte contre la corruption, il était inutile de créer un procureur financier. D'abord, parce que ce nouveau procureur aura une compétence concurrente avec du procureur de Paris. Autrement dit, le parquet de Paris aura deux têtes, l'une pour l'ensemble des infractions, l'autres pour les infractions financières. Ensuite, parce qu'il sera également nommé par le gouvernement, ne bénéficiant d'aucune indépendance particulière¹⁵.

Surtout, le ministre du budget conserve le monopole des poursuites en matière de fraude fiscale. Si une infraction fiscale est découverte au cours d'une enquête, c'est le ministre décide, sans aucun contrôle, s'il y a lieu de poursuivre. La société civile a

¹⁴ [Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du gouvernement et des services de l'Etat dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du gouvernement.](#)

¹⁵ Eric Alt, [Le nouveau parquet financier, tout changer, pour que rien ne change?](#); Syndicat de la magistrature : le [parquet financier, quelle avancée?](#)

vivement protesté contre cette situation¹⁶, mais sans réussir à ébranler cette citadelle d'impunité.

Il n'est pas non plus question de remettre en cause les modalités de déclassification des documents "secret défense". La décision relève aussi du pouvoir discrétionnaire du ministre en charge du dossier, après avis d'une commission consultative. Là aussi, les protestations de la société civile n'ont pas été entendues, alors que le secret défense avait été utilisé dans des affaires importantes pour occulter le versement de commissions illégales¹⁷.

Enfin, une nouvelle unité de police anti-corruption a été créée, mais les officiers de police judiciaire dépendent toujours, pour leur carrière, du ministre de l'intérieur.

L'ampleur du scandale de l'affaire Cahuzac appelait des réformes ambitieuses ; elle n'a permis que des avancées modestes¹⁸.

Conclusion

L'effervescence intellectuelle sur la réforme de la justice et de la procédure pénale contraste paradoxalement avec l'immobilisme législatif. La réforme de la Cour de justice de la République, la réforme du Conseil constitutionnel et celle relative au statut pénal du chef de l'Etat sont également reportées *sine die*.

Tout se passe comme si un plafond de verre interdisait de trop porter atteinte aux intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir politique ou économique. L'indépendance de la justice est taboue, comme le secret défense et le secret fiscal. Pourtant, une législation plus ambitieuse n'aurait rien coûté à l'Etat. Elle aurait seulement remis en cause la quasi-impunité de quelques uns. En avril dernier, 78% des Français considéraient que le personnel politique était corrompu¹⁹.

Le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants s'est altéré. Les principes qui fondent la République sont inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et dans le préambule de la Constitution : l'égalité devant la loi, l'égalité devant l'impôt, la séparation des pouvoirs, le droit de demander compte aux agents publics de leur action... Tout reste à faire pour donner à ces grands principes une pleine effectivité.

Eric Alt, conseiller référendaire à la Cour de cassation. Co-auteur de [l'Esprit de corruption](#) (éditions du Bord de l'eau).

¹⁶ Collectif : [Fraude fiscale ; faire sauter le verrou de Bercy](#)

¹⁷ Transparency International France : [secret défense, rapport final](#).

¹⁸ Anticor : [loi fraude, un bilan très mitigé](#) ; Sherpa : [loi sur la fraude fiscale, des avancées minimalistes](#) ; Transparency International : [une réforme ambitieuse mais inachevée](#).

¹⁹ Sondage Opinion Way pour LCE, réalisé les 4 et 5 avril 2013 sur un échantillon de 1007 personnes.