

« L'Indépendance du parquet en question »

INTRODUCTION C'était le thème d'un colloque organisé le 5 avril 2013 par le SAF Bordeaux avec la participation de l'Ordre, de l'Université et du monde judiciaire.



Question maintes fois posée faute de réponse définitive, l'indépendance est une notion dynamique qui s'apprécie et se réévalue en fonction de l'évolution des pouvoirs dont le Parquet voudrait s'abstraire : cette indépendance ne saurait être définitivement acquise car toujours en mouvement.

Six ans après un précédent colloque pénal du SAF sur le même thème à Marseille le 12 mai 2007, après le scandale d'Outreau, la question connaît une actualité renouvelée depuis les derniers arrêts de la CEDH¹, contestant au ministère public français la qualité d'autorité judiciaire, et l'évolution, voire la scission jurisprudentielle française entre le conseil constitutionnel² et la cour de cassation³.



PAR Isabelle RAFFARD

*Présidente SAF BORDEAUX,
Membre du Conseil Syndical*

L'ensemble de ces juridictions, en dépit de fondements textuels et analyses apparemment divergents, aboutissent au constat de l'incompatibilité du statut du parquet, en raison de son absence d'impartialité et d'indépendance à l'égard de l'exécutif, avec les fonctions quasi juridictionnelles qui lui sont désormais dévolues dans des domaines touchant aux libertés individuelles (CRPC, garde à vue, hospitalisation sous contrainte, mesures pénales alternatives aux poursuites, composition pénale, mandat d'arrêt européen...)

Or la question du statut est liée à celle des missions : il n'est pas reproché au parquet d'être partial ou dépendant de l'exécutif, tant qu'il ne sort pas de ses

1 - CEDH : 10 juillet 2008 et 29 mars 2010 - Medvedyev c/ France ; 23 novembre 2010 - France Moulin c/ France

2 - Conseil Constitutionnel Décision 2004-492 du 02 mars 2004 ;

3 - Cass Crim 15 décembre 2010

fonctions traditionnelles de choix des poursuites et de réquisition ; ce qui pose problème est le constat unanime d'un rapport défavorable en France entre l'importance des pouvoirs croissants donnés au parquet et la fragilité de son statut.

Cette place particulière et ambiguë des magistrats du parquet au sein des pouvoirs, judiciaire et exécutif, pose désormais la question de savoir si le lien doit être coupé avec le pouvoir exécutif ou avec le pouvoir judiciaire...

Questionner l'indépendance des magistrats du parquet, et ce qu'on en attend, c'était s'interroger sur l'émergence d'un pouvoir autonome, à la légitimité éventuellement contestable, ou moins radicalement poser les jalons d'une indépendance mieux garantie à l'égard des abus, en un mot répondre à la suspicion et à la crise de confiance constatée.

L'enjeu est considérable en ce qu'il relève du principe de la séparation des pouvoirs, exigence démocratique ancienne interdisant la concentration des fonctions législatives, exécutives et judiciaires, et de laquelle procède l'indépendance des juges.

Indépendance et impartialité des juges : principes fondamentaux de sûreté - séparation des pouvoirs - procès équitable

Les textes fondamentaux et internationaux⁴ consacrent le lien nécessaire entre libertés et sûreté, forme des institutions politiques et autorité de la loi, comme autant de garanties qui protègent le citoyen dans son rapport volontaire ou contraint avec la justice.

La crise de confiance actuelle met en cause la conception française très particulière d'une séparation qui ne concerne en réalité que les pouvoirs législatifs et exécutifs.

Les institutions françaises se sont en effet construites en limitant les attributions de l'autorité judiciaire à l'égard de la puissance publique :

D'abord en instituant une juridiction administrative, pour soustraire les actes du pouvoir législatif ou exécutif du contrôle des tribunaux judiciaires⁵ ;

Puis par la hiérarchisation des magistrats du parquet sous l'autorité directe du pouvoir exécutif, qui nous intéresse ici.

Cette construction semble difficilement compatible avec l'exigence d'une justice indépendante et impartiale, que la Cour Européenne des Droits de l'Homme exige cumulativement pour reconnaître la qualité d'autorité judiciaire, garantie du procès équitable⁶.

Cette impartialité s'apprécie doublement : impartialité subjective (et présumée) du juge ou du tribunal (ce qui fonde le secret des délibérés, et les possibilités de récusation, d'abstention et de dépaysement) ; impartialité objective, statutaire et organique, mais aussi fonctionnelle (séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement, et double degré de juridiction).

En vertu de la théorie des apparences, cette impartialité objective ou fonctionnelle est la condition de la « confiance légitime que doivent inspirer les tribunaux d'une société démocratique ».

Or c'est précisément le critère de l'impartialité objective qui fait défaut pour les magistrats du parquet.

Perspectives ?

Pendant au-delà du constat la question reste ouverte et les avis divergent sur les solutions possibles, plus ou moins radicales (si l'on écarte les pistes, que personne n'évoque sérieusement, de juges élus ou de simples fonctionnaires).

Le maintien du statut actuel de dépendance à l'égard du gouvernement est majoritairement justifié par l'exigence de cohérence nationale d'une politique pénale qui relève de la responsabilité du gouvernement et dont le parquet, garant d'une égalité des citoyens devant l'application de la loi, reste à ce jour le levier principal.

Ce statu quo impliquerait alors une réduction des missions et pouvoirs du parquet, peu probable, bien qu'elle s'impose logiquement sauf à s'exposer à des condamnations plus précises, de la CEDH notamment.

D'autres proposent alors d'abandonner la fiction de l'unité judiciaire, en séparant les corps, la formation et les carrières du siège et du parquet ;

4 - Articles 5 (§1 a et c, § 3), et 6 de la CEDH ; article 14 -1 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques

5 - Conseil constitutionnel 23 janvier 1987, « conception française de la séparation des pouvoirs »

6 - CEDH : 1^{er} juillet 1978 - Lawless c/ Irlande ; 4 décembre 1979 - Schiesser c/ Suisse ; 23 octobre 1990 - HUBER c/Suisse ; 10 juillet 2008 et 29 mars 2010

Notre confrère Alain Molla, brillant pénaliste du SAF, revendique depuis longtemps d'avoir un adversaire institutionnel clairement identifié, et qui assume sa partialité inéluctable de défense de l'intérêt général, pour redonner à la défense des intérêts particuliers toute sa place face au juge qui trancherait dégagé de toute connivence institutionnelle.

Cette idée a été fortement évoquée suite au scandale d'Outreau⁷, mais porte le risque de dérive accusatoire, le mythe de l'égalité des parties ne résistant pas aux inégalités économiques de la défense et à la réalité pathétique de l'aide judiciaire.

Les réformes en cours dessinent une voie intermédiaire : maintien de l'unité du corps judiciaire, et des missions actuelles du parquet, mais avec un statut plus indépendant : réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature et rapprochement des garanties apportées sur les nominations et l'indépendance dont jouit seul le Siègre.

Il apparaît déjà que ces garanties, certes indispensables, seront insuffisantes comme elles le sont déjà pour les magistrats du siège : tous réclament un pouvoir de proposition sur les nominations, et non seulement d'avis, même conforme, du CSM, pour enlever la gestion quasi exclusive des carrières au garde des Sceaux.

Urgence d'une vraie réponse

Or, il est important de souligner que le problème n'est pas tant dans les solutions, multiples, qu'on peut donner au problème, mais dans le fait que la question se pose : la crise de confiance est certaine, et il faut y répondre.

Nous sommes dans un moment de l'histoire des libertés publiques où l'État est devenu omniprésent, dans tous les domaines de la vie sociale, et plus particulièrement dans le domaine du maintien de l'ordre et de la protection contre la délinquance et le terrorisme, au prix de restrictions des libertés.

L'équilibre des pouvoirs est fragile, et le problème essentiel vient de leur propension naturelle à l'expansion. Le questionnement survient avec plus d'acuité aujourd'hui du fait de la suprématie de l'exécutif, et on peut d'ailleurs lire l'accroissement du



rôle et des missions du parquet comme l'expression de cet excès d'emprise.

La mainmise du Garde des Sceaux paraît cependant moindre que l'hypertrophie hégémonique du ministère de l'Intérieur sur la Justice, contribuant à brouiller les repères de l'opinion quand de surcroît l'institution judiciaire est évaluée, voire attaquée, à l'aune d'objectifs politiques sécuritaires.

Dans ce contexte, l'engagement de Mme TAUBIRA, devant le congrès du SAF en Novembre dernier à Caen, de restaurer les frontières de son ministère contre toute immixtion dans la sphère de compétence judiciaire paraît essentiel, contre la tendance contraire lourdement portée depuis 10 ans en France, mais généralement constatée dans un monde obsédé par le sécuritaire.

Quand le Parquet apparaît comme le bras armé de l'exécution des politiques pénales, qu'il ne cautionne pas nécessairement tant elles procèdent trop souvent de l'affichage volontariste ou démagogique, on peut concevoir son aspiration à l'indépendance.

Mais se pose alors la question, encore impensée, d'une légitimité nouvelle à trouver : à défaut il risque d'être difficile de représenter l'intérêt général en postulant qu'il n'est pas le même que celui actuellement monopolisé par le pouvoir démocratiquement élu. ■

⁷ - Proposition n° 65 de la commission d'enquête parlementaire relative aux dysfonctionnements de la justice : « séparer les fonctions des magistrats du siège et du parquet à l'expiration d'un délai maximal de 10 ans à l'issue de sortie de l'ENM »