

CESDIP/CNRS, CRPJ-ENM et Printemps/CNRS.



Les procureurs de la République : *De la compétence personnelle à l'identité collective*

Responsable scientifique

Philip MILBURN, Professeur de sociologie
(Université St Quentin en Yvelines/Printemps-CNRS)

Coordonnateur scientifique

Denis SALAS, Magistrat et chercheur
Responsable du CRPJ-ENM

Tome 1

Etude sociologique et étude comparative européenne

Mai 2007

Réalisé au avec le soutien de la **Mission de recherche droit et justice** dans le cadre de l'appel à proposition sur « le métier de procureur »

Cette recherche a été menée par une équipe scientifique composée de :

Patricia BENECH'H-LEROUX, *docteure en sociologie* (Cesdip)
Christiane BESNIER, *docteure en anthropologie* (CRPJ-ENM)
Maria CARDOSO, *juriste chargée d'étude* (CRPJ-ENM)
Brice CHAMPETIER, *doctorant en sociologie* (Printemps)
Xavier LAMEYRE, *magistrat, chercheur au CRPJ-ENM*

Avertissement relatif au programme de recherche et à la présentation du document.

La recherche présentée ici réunit trois laboratoires de recherche et huit chercheurs qui ont dégagé une problématique commune sur l'activité, l'identité et les compétences des procureurs. Elle part du postulat qu'une sociologie des professions ne peut se contenter de travailler sur le statut d'une profession au sein de son contexte institutionnel et organisationnel, mais qu'elle trouve ses rationalités fondamentales dans l'examen de l'activité dans sa dimension professionnelle et autour d'enjeux collectifs. La réunion de ces chercheurs permet, autour de ce questionnement commun, d'agrèger et de combiner des approches méthodologiques et des compétences disciplinaires complémentaires.

Les travaux empiriques ont été réalisés séparément (volet sociologique, volet psychologie du travail, volet comparaison internationale) et des réunions régulières (6 au total) entre les trois sous-équipes n'ont eu de cesse de comparer les résultats et d'harmoniser les analyses. Il en résulte un rapport qui n'est pas une pure juxtaposition de travaux séparés mais qui répond à une continuité de propos présenté dans le tome 1. Toutefois, les travaux de psychologie du travail sont présentés dans un ensemble séparé qui ouvre le tome 2 du présent rapport.

Par ailleurs, pour rendre la lecture plus courante, les données brutes sur lesquelles s'appuient les analyses sont présentées séparément en annexe (tome 2). Les différentes données sont citées au fil du texte et référencées pour qu'une double lecture puisse être réalisée si besoin. Les tableaux sont numérotés.

Nota : pour éviter la répétition de la formule « procureur de la République », nous utilisons régulièrement l'acronyme PR au cours de nos propos. Pour les autres acronymes, cf. lexique en fin de rapport.

Introduction : *les nouvelles figures du procureur de la République*

À la fois superviseur des investigations judiciaires, interlocuteur des acteurs des politiques locales de sécurité et ordonnateur des orientations des poursuites pénales et de l'accusation, le procureur de la République n'a cessé, au cours des dernières années, de voir son champ d'action s'accroître. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi Perben 2, constitue le dernier épisode de cette tendance : elle lui confie de nouvelles prérogatives en matière d'investigation, des tâches quasi-juridictionnelles avec l'extension de la composition pénale à l'ensemble des délits et la création du « plaider coupable » et elle renforce son rôle en matière d'application de la peine. Autrefois simple garant de l'opportunité des poursuites et dépositaire des réquisitions du ministère public, il est devenu un acteur clé de la justice pénale, à la fois au sein de l'institution judiciaire et dans son rapport à la cité. La demande actuelle de présence judiciaire est motivée par un besoin de sécurité qui le place en première ligne. Poste avancé de la justice, lui seul peut en effet investir les territoires et avoir une lecture globale des contentieux. A cette place, il a peu à peu fait entrer dans l'institution judiciaire – au mode de travail fortement individualisé et reposant sur le cas par cas - des attentes relatives à la sécurité, à l'effectivité et à la rapidité des poursuites pénales. Le juge, lié par une obligation d'impartialité, est soucieux de conserver une juste distance avec l'environnement institutionnel, social et économique de ses interventions. Plus libre, le procureur dispose d'un pouvoir légal d'opportunité des poursuites. Par son intermédiaire, la justice n'est plus située au bout d'une succession de filtres dont elle subit l'hégémonie. En 1997, un colloque de synthèse organisé par l'ENM avait analysé le triple niveau des relations avec l'exécutif, le juge du siège et la société, au sein de laquelle se déploie cette mutation¹.

Une telle évolution ne va pas sans transformations du « métier » de procureur : la manière d'exercer ces fonctions, son rapport avec l'institution judiciaire (le siège, le procureur général, la Chancellerie, etc.), les compétences qu'il doit développer, les choix qu'il est appelé à faire et, en dernier ressort, son identité

¹ *Le Parquet dans la République : Vers un nouveau ministère public*, Publication ENM.

professionnelle au sein de la magistrature qui a connu, en tant que telle, des bouleversements importants les années passées. Or, si la politique pénale du parquet ou les nouveaux outils et pratiques ont été étudiés par des juristes et des sociologues², aucun ne s'est encore intéressé aux mutations professionnelles que connaissent les procureurs d'aujourd'hui³.

Notre recherche propose donc de s'attarder sur les procureurs de la République en tant que chefs de Parquet des Tribunaux de grande instance (TGI). Leur rôle en tant qu'initiateur et garant d'une politique pénale – locale ou nationale – donne une consistance spécifique à leur position professionnelle. Au-delà de la délicate question des instructions relatives aux dossiers, qui ne constituent qu'une partie infime de leur activité, celle de leur autonomie générale vis-à-vis de l'État s'est posée avec acuité, alors que leurs confrères du siège ont insisté sur leur indépendance et que la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature confère une autonomie accrue à la profession, dans la gestion des carrières et l'évaluation de normes professionnelles. De la sorte, les procureurs se voient pris dans une tension entre d'une part un tropisme qui les éloigne de leurs confrères du siège, lesquels s'installent durablement dans une fonction de plus en plus arbitrale, et d'autre part une volonté de conserver une identité judiciaire forte au sein d'une magistrature dotée d'une autonomie professionnelle, telle qu'elle est décrite par la sociologie des professions. Dans ce contexte, on ne saurait voir une réponse unique venant de l'ensemble des procureurs. La réalité est sans doute faite de choix personnels mais aussi de cristallisations professionnelles plurielles qui se traduisent par autant de conceptions du rôle et de la position. La recherche tente de balayer une série d'enjeux et de processus sociologiques essentiels qui traversent le métier de procureur, dans la perspective d'une sociologie descriptive et analytique. Il s'agit de recueillir des indicateurs objectifs (orientation des carrières, profils sociaux, réalisations locales, etc.) mais aussi et surtout de saisir les prises de positions et les conceptions subjectives qui se nouent autour de la fonction.

Il s'agit, de manière transversale, d'examiner leur *compétence*, en tant qu'elle est à la croisée entre la configuration d'un corps professionnel et la définition d'une identité professionnelle. Le terme de compétence doit être entendu ici dans sa double acception : « compétence à » (prérogatives de la fonction, pouvoir) et « compétence en » (capacité d'action, savoir). La compétence s'exerce de façon individuelle mais repose sur des logiques partagées (*cum-potens*).

² Voir par exemple : Dominique Dray, *Une nouvelle figure de la pénalité : la décision correctionnelle en temps réel. De la décision des substituts de poursuivre une affaire jusqu'au moment du prononcé de la peine par les juges. Le TGI de Bobigny*, GIP-MRDJ/Détours, 1999 ; Ackermann, Werner ; Bastard, Benoît ; Mouhanna, Christian, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*. CSO, GIP-MRDJ, 2005 ; Milburn, Philip, *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, PUF, 2005.

³ On citera néanmoins la recherche historique sur les magistrats d'Alain Bancaud, *La haute magistrature judiciaire entre sacerdoce et politique ou le culte des vertus moyennes*, Paris, LGDJ, 1993, et celle sociologique de Jean-L. Bodiguel, *Les magistrats : un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991.

1. Problématique : compétences et identités

Ainsi, la pluridimensionnalité de la compétence du procureur semble désormais marquer les contours spécifiques d'un métier particulier au sein du corps de la magistrature et dans l'architecture fonctionnelle de l'institution judiciaire. Notre recherche propose d'interroger les différentes manières (genres et styles d'action)⁴, dont les procureurs s'approprient les multiples missions qui leur échoient. Elle s'enquerra notamment du degré de spécialisation de cette fonction, en examinant la question des parcours professionnels des procureurs. Au-delà de leur carrière (évolution dans le statut), il s'agira d'examiner leurs déplacements fonctionnels (passage du parquet au siège et inversement), géographiques et statutaires (autres fonctions exercées en dehors de l'institution judiciaire avant leur recrutement, mise à disposition, etc.). A partir des résultats de cette enquête, il s'agira de savoir si, au-delà de la diversité des situations professionnelles rencontrées, il est possible de parler d'une unité du métier de procureur ou s'il convient de faire le constat d'un éclatement des conceptions et exercice du métier de procureur ? Faut-il se borner à constater une pluralité de compétences ou de profils de carrière ou bien aller plus avant dans l'analyse et parler d'identité collective, au moins en construction ?

Toutefois, la spécification de la fonction passe d'abord par une définition commune de la compétence du procureur. Celle-ci a considérablement évolué au cours des vingt dernières années et ne se limite plus à la représentation du « super policier »⁵. Cette évolution est due aussi bien à l'entrée en vigueur d'une série de dispositions procédurales nouvelles qu'à la place qui lui a été confiée dans les politiques publiques de sécurité. Si le statut de procureur est tendu par une double attraction – celle d'un pôle d'autonomie et d'indépendance le rapprochant de celui de ses collègues du siège et celle d'un pôle d'autorité administrative mais aussi de soumission le transformant en préfet judiciaire –, le métier de procureur est aussi mis en tension par ses trois principaux domaines d'action et de responsabilité.

Le premier domaine résulte de l'extension de son rôle de titulaire de l'action publique, qui le place dans une position stratégique pour la définition de la structuration des filières pénales⁶. Un grand nombre de ces réformes, tant administratives (TTR) que procédurales (troisième voie), sont nées sur le terrain avant d'être reprises par des textes. D'abord, la création du « traitement en temps réel » (TTR) qui systématise la relation téléphonique entre la police et le parquet est désormais généralisée. Ensuite, la multiplication des modes alternatifs aux poursuites pénales ou des alternatives à l'emprisonnement (à partir des années 1970), à la fin des années 1980 puis, plus récemment, la multiplication des procédures d'évitement des poursuites (médiation, réparation, composition pénale)

⁴ Sur ces notions, cf. Yves Clot, *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF, 2002.

⁵ Notion posée par des procureurs dans un ouvrage : Laurent Davenas et S.Peju, *Profession répression, De la grande criminalité au terrorisme*, Acropole, 1988.

⁶ Bruno Aubusson de Cavarlay, « Filière pénales et choix de la peine », in: Mucchielli L. et Robert Ph., *Crime et sécurité: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002.

et du procès (le « plaider coupable »), ont permis au procureur de développer une panoplie d'instruments de gestion des flux pénaux dont il est sinon l'opérateur direct, du moins l'architecte.

Le deuxième domaine est celui de la représentation de l'institution judiciaire dans les instances de politiques de sécurité publique qui se sont multipliées au cours des deux dernières décennies : notamment, les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD, CDPD, créés au début des années 80), les contrats locaux de sécurité (CLS), les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), les contrats de ville. Compte tenu de la forte légitimité de l'autorité judiciaire, le procureur est amené à jouer un rôle considérable dans ces instances lorsqu'il investit pleinement son rôle d'acteur territorial. On peut dire qu'il est placé à l'interface de plusieurs instances locales, régionales et centrales, qu'elles soient privées ou publiques. Ce qui accroît les tensions entre la tendance à la contractualisation de la justice et ce qui relève de la décision imposée par les choix d'opportunité des poursuites⁷.

Enfin, son rôle de contrôle des investigations de police judiciaire (ou de directeur d'enquête) ne cesse de croître, ayant été à nouveau renforcé par la loi Perben 2. Le développement des circuits d'enquête sous l'autorité du parquet (et au détriment de l'instruction) est une des mutations récentes les plus marquantes, en France comme en Europe ; l'essor de celui que le rapport Delmas-Marty⁸ appelait « la partie poursuivante » nous conduit-il alors vers un modèle sinon accusatoire du moins contradictoire ? Une telle intensification de sa charge de travail amène le procureur à devoir moduler son investissement entre ces trois grands domaines d'activités où il est tour à tour acteur de la politique pénale, partie au procès et auteur d'une « justice pénale alternative ».

L'hypothèse majeure qui guide ce programme de recherche postule que les options prises par les procureurs de la République à l'intérieur de ces domaines de compétence et entre eux traduisent les différentes conceptions qu'ils se font de leurs fonctions et de leur profession. Ces différentes conceptions – rendues lisibles par l'analyse des genres et des styles de leur action – peuvent s'exprimer de différentes manières : organisation du parquet, dévolution des tâches, délégation de missions et prises de position publiques. En outre, ces conceptions sont à rapporter aux caractérisations des différents parcours professionnels des procureurs. En effet, ces deux aspects articulent les stratégies de légitimation professionnelle, institutionnelle mais aussi personnelle de ces praticiens : professionnelle, dans la mesure où un effet de corps tend à se structurer au sein même de la multiplicité des activités ; institutionnelle, parce que c'est une définition de la fonction judiciaire qui se joue également au travers de l'action des procureurs ; personnelle enfin car le procureur ne tarde pas à devenir un personnage reconnu à l'échelle locale ou nationale, présent dans le débat public et les médias ; il peut se faire un « nom » bien au-delà de sa juridiction mais aussi souffrir des retentissements personnels

⁷ Cf. Denis Mondon, « Justice imposée et justice négociée : les limites d'une opposition ; l'exemple du parquet », *Droit et société*, n°30-31, 1995, 349-355.

⁸ Mireille Delmas-Marty, *La mise en ordre des affaires pénales*, Paris, La documentation française, 1991.

qu'impliquent l'exercice public de son métier ainsi que les choix de politique pénale imposés par sa hiérarchie. En ce sens, l'analyse de sa relation hiérarchique, si elle reste forte pour définir la carrière, est-elle aussi déterminante pour définir le métier ? Quelle est la marge d'autonomie entre la sphère locale où se forge le métier et la sphère centrale où se font les carrières ? A des instructions générales et individuelles qui configurent les choix de poursuite, le métier oppose une prise de décision en contexte dans les « conseils régionaux de politique pénale » par exemple. D'où la question fondamentale du mode de légitimation du métier de procureur : vient-il d'en haut, comme le voudrait la tradition dans un métier hiérarchisé, ou « d'en bas », des justiciables, des partenaires, de l'opinion, ou encore de la « cité ».

2. Axes de recherches

Ordinairement, les groupes professionnels sont en quête de reconnaissance et de légitimité professionnelles. Ici, nous sommes en face d'un groupe professionnel légitime qui occupe un statut clairement défini, mais qui affronte une période de questionnements identitaires, essentiellement posés en terme d'appartenances plurielles et de diversité de rôles. En effet, le procureur est à la fois le membre d'une magistrature dont certains revendiquent l'indépendance, un professionnel au service de l'État, et notamment de la justice pénale, dont la raison d'être, à la différence de la justice civile, n'est pas d'offrir des « prestations » de justice aux citoyens lésés, mais de manifester la puissance publique, fonctionnant comme un instrument politique d'affirmation de la souveraineté sur le territoire⁹ ; et, depuis peu, il est aussi une sorte de ramification du judiciaire dans la société civile, acteur d'une nouvelle forme de régulation sociale des conflits entre les citoyens. Dans ce dernier cas notamment, dans quelle mesure, le procureur n'est-il pas davantage exposé à des contradictions identitaires lorsque son identité sociale locale rencontre une identité professionnelle plus large liée à l'État pénal ? Ou encore, jusqu'où le procureur de la République, en devenant un acteur local prestigieux doté d'un certain pouvoir social, ne perd-il pas un certain prestige professionnel ou, à l'inverse, n'en regagne-t-il pas ? Nous explorerons ainsi cinq axes de recherche interactifs et complémentaires.

Une approche démographique et sociologique des caractéristiques et des carrières des procureurs de la République

Dans cette recherche, nous comprenons le terme de carrière, dans le sens développé par le sociologue des professions E. C. Hughes : « *Je traiterai ici de la carrière au sens moderne et large de parcours suivi par une personne au cours de sa vie, et plus précisément au cours de la période de sa vie pendant laquelle elle travaille. Cependant cette période,*

⁹ Les théories juridiques du service public ne dissocient pas l'histoire, la construction, la légitimité et la souveraineté de l'État moderne, du contrôle social pénal.

pour être comprise, ne doit pas être dissociée de l'ensemble »¹⁰. Le premier chapitre s'attache à réaliser une photographie démographique et sociologique des particularités et des carrières des magistrats du parquet :

- i) Quel est la démographie générale des procureurs de la République ? Distingue-t-on des parcours professionnels particuliers ? Qu'en est-il de la féminisation de la magistrature dans cette fonction même ? Quelle hiérarchie la carrière suit-elle (taille des TGI, hiérarchie des juridictions, facteur géographique...) ?
- ii) Peut-on voir se dessiner des stratégies professionnelles et des gestions de carrière, notamment quant à des filières distinctes ? La dynamique des carrières est-elle en définitive construite en fonction de facteurs externes (vie personnelle), tutélaires (promotion liée à la soumission à l'autorité) ou professionnels (valorisation des compétences) ?

Modèles d'action publique et choix professionnels

L'examen des compétences des procureurs suggère de mettre en perspective leurs choix en matière de conduite de leur parquet, leurs conceptions de la justice – tant comme institution que comme valeur sociale et politique – et les contraintes organisationnelles dans lesquelles ils se trouvent. L'une des premières dimensions caractérisant les fonctions de procureur de la République renvoie à celle de chef de parquet et de juridiction. En la matière, leur réputation traditionnelle était faite d'une autorité assez sèche sur les substituts travaillant sous leur houlette. Le lien hiérarchique était fort présent dans le quotidien : d'aucuns racontent que jusque dans les années 70, les substituts se levaient quand le procureur entra dans la pièce. Ce caporalisme propre au ministère public aurait considérablement évolué au cours des dernières décennies. Qu'en est-il donc aujourd'hui des méthodes de gouvernement au sein du parquet ? Quelles logiques insufflent-ils au sein de leur équipe à l'heure où la modernisation des services publics pose l'exigence de « résultats » ? Ces aspects seront abordés au cours du **second chapitre**.

Par ailleurs, les procureurs de la République sont les premiers acteurs du processus de « montée en puissance du parquet » pointé par de nombreux observateurs. Dotés de nouveaux instruments dans l'orientation des poursuites, avec les alternatives (médiation, rappel à la loi) et les mesures de condamnation sur reconnaissance des faits, présents dans le développement de multiples dispositifs de politiques publiques, depuis les GLTD (Groupes locaux de traitement de la délinquance) qu'ils ont encadrés jusqu'aux Conseils départementaux de sécurité créés en 2002 et qu'ils coprésident aux côtés des préfets, en passant par les Maisons de justice et du droit, l'activité des procureurs de la République n'a cessé d'enfler. Ont-ils perdu de vue leurs missions de base, de contrôle des procédures et de réquisitions en audience ? Si la plupart des innovations avaient été développées au cours des années 1980 dans l'idéal d'une meilleure justice, plus rapide (accélération des procédures) et moins sévère (médiation, justice négociée), quel est l'esprit qui préside aujourd'hui à la généralisation de ces pratiques parquetières, dans le cadre

¹⁰ Everett C. Hughes, *Le regard sociologique, Essais choisis*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1996, p. 175.

de ce qui s'annonce désormais comme une « politique pénale » ? Ces aspects seront envisagés au fil du **chapitre 3**.

Le procureur est en outre dans une position charnière dans un système hiérarchique propre au parquet mais incluant également la police judiciaire. La manière de gérer ces relations extérieures à son seul parquet de TGI sont évidemment partie intégrante de leur compétence : comment aborder ces relations entre collaboration et contrôle, entre souci d'indépendance et exigence de rigueur judiciaire dans la conduite des procédures ? La relation avec les juges d'instruction constitue également un aspect de ces liens écologiques qui contribuent à définir l'identité professionnelle dans la pratique plongée dans son environnement institutionnel¹¹. Autant d'éléments que le **chapitre 4** s'emploie à approfondir.

Enfin, le **chapitre 5** pose la question de l'identité du métier de procureur qui se dessine dans ses relations avec les préfets, dans leur rapport à sa fonction et dans la rhétorique développée à son sujet. Cette question prend une dimension toute particulière dans un contexte d'actualité de transformation attendue du système pénal où le statut du parquet est vivement mis en cause. La prise de position des procureurs vis-à-vis des réformes préconisées de part et d'autre devient un révélateur majeur de la définition de l'identité professionnelle compte tenu des compétences développées au fil des dernières années.

Etude comparative des spécificités en termes de statut, de formation et de compétences reconnues aux procureurs dans les pays où ils existent en Europe

L'organisation des ministères publics en Europe offre un panorama très diversifié et hétérogène. L'étude comparative de ces différents systèmes est un exercice a priori délicat, compte tenu de peu de connaissances existantes, mais nécessaire pour mettre en lumière les dynamiques à l'œuvre. Elle est présentée dans le **chapitre 6**. Nous avons centré l'analyse sur « les magistratures bureaucratiques » par opposition aux magistratures des pays de *common law*, qui obéissent à un modèle dit « professionnel ». Rappelons que dans le modèle bureaucratique, le recrutement se fait par concours sans valorisation de l'expérience professionnelle antérieure alors qu'en *common law*, les juges sont choisis parmi les meilleurs avocats à mi carrière. L'organisation judiciaire y est hiérarchisée et l'avancement se fait au mérite. Enfin, les représentations des acteurs valorisent les chefs (« le grand magistrat ») alors qu'en Angleterre la référence est constituée par le petit groupe de *barristers* où les juges sont recrutés¹². Dans ce modèle bureaucratique, le ministère public est construit pour verrouiller la voie d'accès au juge pour le compte d'une hiérarchie à laquelle il doit rendre compte exclusivement.

¹¹ A propos de l'environnement comme élément décisif de l'identité des groupes professionnels, cf. Andrew Abbot, « Ecologies liées. A propos du système des professions », in : P.-M. Menger (dir.) *Les professions et leurs sociologies*, Paris, Ed. MSH, 2003, p. 29-50.

¹² Sur cette distinction, voir Carlo Guarnieri et Patrizia Pederzoli, *La puissance de juger. Pouvoir judiciaire et démocratie*, Michalon, 1996, p. 66-67. Voir aussi Di Federico Giuseppe (Dir.), *Recruitment, Professional Evaluation and career of Judges and Prosecutors in Europe : Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*, Istituto Di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Bologna, Italy, 2005.

Cette configuration enracinée dans les cultures judiciaires doit être reliée à la mutation de la justice dans les sociétés démocratiques. Placées dans une position de « tiers pouvoir » entre les attentes collectives et le pouvoir politique, celle-ci s'est muée d'instrument de ce pouvoir en foyer principal de sa contestation. La magistrature est en quelque sorte le lieu géométrique où s'opère une inversion de légitimité : puissamment organisée pour servir l'Etat, armée d'un parquet qui surveille la machine de l'intérieur et répond de sa docilité, voici qu'elle s'en détache, s'autonomise et impose la force du droit contre la soumission à la loi. Autrement dit, elle sort de l'attraction de l'exécutif et tend à se définir désormais en fonction d'attentes démocratiques¹³.

Cette transition majeure pour nos démocraties vient de ce que désormais le droit n'est plus un produit de la volonté politique et le juge son « exécutant muet » (Rousseau). Il est le produit d'une culture juridique inhérente à une société dont il exprime les attentes morales ou normatives. Les principes juridiques élaborés par les juges se placent hors de portée des majorités politiques. Peu à peu, l'image de la magistrature comme corps séparé de la société et imprégné d'une idéologie de la neutralité technique a cédé la place à une figure active, réflexive et ouverte sur les questions et les valeurs de son temps. Plus critique aussi à l'égard des gouvernants ce qui a ouvert un champ de tension entre les magistrats (et leurs associations quand elles existent) et la classe politique. « *D'où le paradoxe d'un système qui, conçu pour assurer le triomphe de la loi sur les hommes, finirait par dépendre en bonne partie de la vertu même des hommes dont on avait voulu neutraliser le pouvoir.* »¹⁴ En sorte que, la magistrature moins passive et plus créative, devient dans tous les pays européens, un véritable acteur politique. Grâce à des porte-parole que sont les syndicats – *Jueces para la democracia* en Espagne et *Magistratura democratica* en Italie – celle-ci se dote d'organes de réflexion et de représentation collective, se détache lentement de l'attraction qu'exerce le pouvoir exécutif, élargit le champ de la démocratie représentative.

Dans ce vaste mouvement, la mutation du ministère public ne peut pas être aisée. N'est-il pas au sein de la magistrature - refondée par Napoléon au début du XIX^{ème} siècle et léguée comme tel à l'Europe entière – cet organe chargé de contrôler l'application de la loi, la « pyramide des regards » au sens où Foucault y voyait l'organe de surveillance de la société au service du souverain même si, en pratique, « le droit prétorien du parquetier » n'a cessé de s'affirmer du XIX^{ème} au début du XX^{ème} siècle¹⁵ ? La Recommandation (Rec2000-19) du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale mesure le chemin parcouru depuis le XIX^{ème}

¹³ Sur cette évolution, Voir Denis Salas, *Le Tiers Pouvoir*, Pluriel, 2000.

¹⁴ Massimo Vogliotti, « Les relations police-parquet en Italie : un équilibre menacé ? », in « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet en Europe », *Droit et société*, 58/2004, p. 465. Voir aussi A. Pizzorusso, *Ministère public et politique*, Rapport à la 4^{ème} session de la Conférence des procureurs généraux d'Europe, www.coe.int

¹⁵ Au moyen du classement sans suites des procédures (ou abandon des poursuites analysé dès 1961 par André Davidovitch) devenu une « véritable règle coutumière de gestion » selon J-L. Nadal (préface), in Christian Bruschi (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle*, PUF, 2002, p. 6.

siècle. Elle définit le ministère public comme « l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale. » En raison de sa mission ainsi définie, et pour apparaître légitime, le ministère public doit bénéficier par son statut d'une indépendance, soulignée par la Recommandation comme étant à la fois organique¹⁶ et fonctionnelle¹⁷, dans ses relations avec les autres pouvoirs constitués, en particulier le pouvoir exécutif.

En pratique, au vu de la variété des systèmes européens, la garantie d'indépendance varie en fonction du lien organique tissé par la Constitution ou par la loi entre le ministère public et le pouvoir exécutif car « une distance sépare la théorie d'une organisation de la pratique de sa fonction. »¹⁸ A l'échelle des pays membres du Conseil de l'Europe, parmi lesquels on retrouve les pays sélectionnés pour la présente étude, tous les ministères publics présentent un trait commun : ils relèvent d'une organisation hiérarchique pyramidale avec à son sommet, selon les cas, *un procureur général soumis au ministre* (Espagne, Finlande, Hongrie, Norvège, Portugal, Roumanie), *un collège de procureurs généraux* (Pays-Bas, Belgique) ou *un ministre de la justice* (Allemagne, Autriche, France, Pologne). En fonction du degré d'autonomie de la hiérarchie, les ministères publics peuvent être destinataires d'instructions émanant du pouvoir exécutif.

Dans ce cadre général, notre investigation comparative portera sur cinq pays, sélectionnés en fonction des caractéristiques de l'organisation des ministères publics qui permet de dégager des points de comparaison avec le ministère public français : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas.

3. Protocole d'enquête

Outre une prise de connaissance de la littérature indigène et de certains documents juridiques ou autres, le corpus de données est constitué autour de quatre sources principales. D'une part, une petite étude statistique a permis d'éclairer la question de la carrière des procureurs de la République, à partir d'un comptage avec des informations officielles (Annuaire de la magistrature). D'autre part, une série importante d'entretiens a été réalisé en 2005 et 2006 auprès de procureurs et de quelques autres personnes. Dans la cadre de la formation continue

¹⁶ Article 4 : « Les Etats doivent prendre toutes les mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du ministère public. »

¹⁷ Article 11 : « Les Etats doivent prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les membres du ministère public puissent remplir leur mission sans ingérence injustifiée et sans risquer d'encourir, au-delà du raisonnable, une responsabilité civile, pénale ou autre. Toutefois, le ministère public doit rendre compte, périodiquement et publiquement, de l'ensemble de ses activités, en particulier de la mise en œuvre de ses priorités. »

¹⁸ JP. Sudre, « Le statut du parquet en Europe. Quelle indépendance, quelle responsabilité ? », *Les Cahiers de la Justice* n°2, ENM/Dalloz, Printemps 2007 Au moment de notre enquête, Jean-Paul Sudre était membre du Conseil Supérieur de la Magistrature où il animait le Réseau européen des conseils supérieurs de justice (RECSJ).

des procureurs, un protocole d'expérimentation spécifique a été réalisé pour mieux saisir les styles et genres d'action, en termes de psychologie du travail. Enfin, l'enquête internationale a procédé à des entretiens auprès d'un petit nombre de procureurs des divers pays concernés (Belgique, Hollande, Allemagne, Italie, Espagne) pour mieux saisir les logiques inhérentes au statut des procureurs dans chacun d'entre eux.

Données statistiques sur les carrières des procureurs de la République

L'analyse que nous réalisons porte essentiellement sur le profil des carrières des procureurs. Elle s'appuie sur les éléments disponibles dans *l'Annuaire de la magistrature* dans son édition de 2003. Il s'agit notamment de mettre en perspective des caractéristiques personnelles (âge, genre, ancienneté), des indications de progression de carrière (différents statuts occupés avant d'atteindre le statut actuel de PR) et des éléments concernant ce dernier, notamment le type de juridiction d'affectation. Voici le tableau des variables établi à partir des données disponibles dans *l'Annuaire de la magistrature*. Les valeurs concernant la durée des périodes passées dans une fonction ou une autre n'y apparaissent pas comme telles mais ont été déduites des dates y figurant.

Variables	Nature des données
1. Age	Réduit à 3 classes (moins de 45, 45-55 ; plus de 55) en fonction de la fréquence
2. Sexe	H/F
3. Ancienneté dans la magistrature	Réduit à 4 classes (moins de 5 ans, 5-10 ; 11-20 ; plus de 21 ans) en fonction de la fréquence
4. Temps passé au siège	Réduit à 3 classes (aucun, 1 à 10ans, plus de 10 ans) en fonction de la fréquence
5. Temps passé en détachement	Réduit à 3 classes (aucun, 1 à 4 ans, plus de 4 ans) en fonction de la fréquence
6. Type de détachement	ENM/chancellerie/Adm. Autres
7. Temps passé en cour d'appel (P+S)	Réduit à 3 classes (aucun, 1 à 6 ans, plus de 6 ans) en fonction de la fréquence
8. Temps passé comme procureur	Réduit à 4 classes (1 à 5 ans, 6 à 10, 11-15 plus de 15 ans) en fonction de la fréquence
9. Nombre total de juridictions	Réduit à 4 classes (1 à 3 ans, 4-5, 6-7 ; plus de 7 ans) en fonction de la fréquence
10. Nombre de juridictions comme SPR	5 classes : valeurs de 0 à 3 puis plus de 4)
11. Nombre de juridictions comme PR	3 classes : 1 ^{ère} affectation, 2 ^{ème} & 3 ^{ème} , 4 ^{ème} & plus.
12. Taille de la juridiction actuelle (TGI)	4 classes : en fonction du nombre de membres du parquet : ✓ « petite » = moins de 5 ; ✓ « moyenne » = 5-10 ; ✓ « grande » = 11-20 ; ✓ « Très grande » = 20+
13. Hiérarchie (grade actuel)	2 ^{ème} grade, 1 ^{er} grade, HH

Les données statistiques pertinentes sont présentées en annexe du chapitre 1, réalisant essentiellement le croisement entre la taille de la juridiction (var. 12) et les autres : celle-ci s'est avérée la plus significative. La taille des juridictions renvoie à un effet de hiérarchie *de facto*, propre à la tradition implicite de la profession. Quatre classes ont été retenues ici (petit, moyen, grand, très grand). Ceci a donc permis de reconstituer les carrières des procureurs en poste à l'intérieur de chacune de ces catégories de juridiction.

La classification que nous avons établie selon la taille des TGI répond à une répartition statistique : c'est pourquoi nous n'avons pas retenu les classifications établies par la Chancellerie, qui aurait hypertrophié certaines classes et n'aurait pas permis d'observer certaines catégories intermédiaires (notamment entre « petit » et « moyen »).

Nombre de TGI pour chaque catégorie

Petit : 0 à 4 parquetiers	102	56,4%
Moyen : 5 à 10 parq.	53	29,3%
Grand : 11 à 20 parq.	16	8,8%
Très grand : + de 20 parq.	10	5,5%
Total	181	100%

Les entretiens avec des procureurs de la République

La principale source de données sur laquelle s'appuie l'enquête relative aux procureurs français consiste en une série d'entretiens réalisés auprès de procureur de la République en fonction. 25 entretiens de ce type ont donc été réalisés avec un guide d'entretien commun, les interrogeant sur les différentes dimensions de leurs compétences, de leurs pratiques et de leur carrière, ainsi que sur leur point de vue sur certains enjeux relatifs à leur fonction et au fonctionnement de la justice pénale.

Considérant que les problématiques professionnelles auxquelles ils sont confrontés ne sont pas les mêmes selon la taille du TGI dont ils dirigent le parquet, il est indispensable de répartir les procureurs interviewés selon ce critère (qui recoupe tendanciellement celui de l'ancienneté et celui de la hiérarchie des grades). Le découpage opéré pour l'analyse statistique de l'ensemble de la population des procureurs est repris ici (cf. tableau ci-dessous). La répartition théorique (qui respecte la proportion exacte par classe pour 25 individus) n'est toutefois pas totalement satisfaisante dans la mesure où les critères de significativité du matériau discursif ne répondent pas aux exigences de proportionnalité exacte. Les grands et très grands TGI étant susceptibles de receler des problématiques institutionnelles et professionnelles spécifiques, il était impératif de disposer d'un échantillon suffisant d'informateurs exerçant en leur sein. Il en va de même pour les TGI de taille moyenne (5 à 10 parquetiers). C'est pourquoi il apparaissait utile de réaliser une correction par rapport aux effectifs théoriques obtenus par péréquation. Nous avons retenu la répartition figurant dans la colonne des effectifs corrigés dans le tableau ci-dessous.

Effectifs d'interviews à réaliser selon la taille des TGI

Classes de TGI	% TGI	Théorique	Corrigé
Petit : 1 à 4 parquetiers	56,4%	14	10
Moyen : 5 à 10 parq.	29,3%	7	9
Grand : 11 à 20 parq.	8,8%	2	4
Très grand : + de 20 parq.	5,5%	1	2
Total	100%	24 (+1)	25

A cet ensemble d'entretiens se sont ajoutés quelques entretiens de « grands témoins » complémentaires pour saisir certains aspects précis. Nous avons ainsi interviewé un procureur général (sur les pratiques antérieures à 1980, sur les liens hiérarchiques et sur l'évolution future du statut du parquet). Nous avons également recueilli le discours des avocats, notamment à travers un entretien avec un représentant du Conseil national des barreaux (CNB). Le président de la conférence des procureurs nous a également accordé un entretien pour en exprimer l'historique et l'esprit. Nous avons aussi rencontré un membre de la « formation parquet » du précédent Conseil supérieur de la magistrature (CSM). En revanche, aucun entretien n'a été réalisé auprès de magistrat du siège, car il aurait fallu opérer un échantillonnage selon le grade, le tribunal et la fonction (juge d'audience correctionnelle, juge d'instruction, juge d'application des peines, président de tribunal) et introduire une dimension supplémentaire à la recherche. Un ou deux entretiens de juges n'auraient pu faire l'objet d'aucune analyse sérieuse.

En revanche, une série importante de documents a pu être consulté exprimant de nombreux points de vue sur différents aspects du métier de procureur, comme par exemple les publications des syndicats de la magistrature.

Pour faciliter la fluidité de lecture des analyses de ce corpus de données, il est apparu judicieux ne pas introduire les extraits d'entretiens dans le cursus du texte mais de les référencer. Les références figurent entre parenthèses dans le texte (e.g. E1234) et renvoient aux extraits figurant dans le document annexe, classés par chapitre et thème. Ceci permet en outre de conserver les extraits suffisamment longs afin de ne pas réduire les raisonnements ou décontextualiser les propos. Les éléments les plus significatifs d'un point de vue de l'analyse rhétorique ont été soulignés.

Etude comparative européenne

Dans un premier temps, notre démarche suivie a consisté à prendre contact avec des procureurs étrangers, connus ou conseillés pour leur expérience et à leur adresser, après l'avoir adapté, le questionnaire utilisé dans les entretiens avec les procureurs français. Dans le courant de l'année 2005, il a été possible de recueillir 11 réponses au questionnaire, soit à l'issue d'entretiens directs (6) avec des procureurs belges (3) et allemands (2), dans le cadre même de leurs juridictions respectives, et 1 magistrat de liaison néerlandais en poste à Paris, ancien procureur de la Reine ; soit par écrit (5) grâce à un contact au ministère de la Justice d'un Land allemand (Bade-Wurtemberg) qui nous a permis de diffuser plus largement le

questionnaire traduit en allemand à des procureurs du Land. Au cours de l'année 2006, des contacts ont été pris avec des procureurs italiens (2) et espagnols (3) aux fins d'obtenir des entretiens directs, et dans certains cas des réponses écrites au questionnaire exploratoire. Ensemble qui a été complété par des entretiens avec des procureurs à Lisbonne en 2007 dans le souci de parfaire la comparaison dans la péninsule ibérique.

Afin d'encourager et de faciliter le recueil de ces données brutes, nous nous sommes engagés à préserver le plus souvent l'anonymat des personnes interrogées. Seuls les noms des juridictions et les dates des entretiens seront cités. Pour compléter cette source d'information, nous avons également utilisé les textes des professionnels, les rapports rédigés pour les instances européennes – en particulier la Conférence des procureurs généraux dans le cadre du Conseil de l'Europe - ou encore une « littérature grise » issus de différents séminaires que nous citerons au fur et à mesure de notre réflexion. Pour l'Allemagne, nous avons eu accès à une note approfondie sur le parquet allemand réalisé par Frédéric Baab, magistrat de liaison à Berlin, pour la commission d'enquête parlementaire consécutive à l'affaire d'Outreau. Pour l'Italie, nous avons repris et actualisé le remarquable travail d'enquête appuyé sur de nombreux entretiens de Massimo Vogliotti publié dans la revue *Droit et Société* sans oublier la thèse du politologue Antoine Vauchez récemment publiée¹⁹.

¹⁹ Antoine Vauchez, *L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, LGDJ, coll. Droit et société, 2004.

Chapitre 1 : *Eléments de démographie et analyse des carrières*

Le premier regard que l'on peut porter sur les procureurs de la République permet de réaliser des constats généraux indispensables avant d'entrer dans un examen plus approfondi des compétences et des enjeux. Il constitue un double regard : une vue plongeante sur le collectif, par un examen de la démographie générale du groupe visé et un effet de zoom sur les carrières individuelles. Cet aperçu par les deux extrêmes appelle deux méthodes d'approche différentes qui sont mobilisées ici. La première suppose d'avoir recours à des données quantitatives que nous avons constituées à partir de l'annuaire de la magistrature de 2003. Elles nous serviront également pour classifier les parcours professionnels que l'on observe à l'échelle individuelle. Ces données sont présentées dans un ensemble de tableaux situés en annexe et auxquels le texte renverra en tant que de besoin.

Second type de données : les reconstitutions de carrières à partir des narrations des acteurs eux-mêmes et des interviews réalisées. Nous présenterons de la sorte quelques carrières types de manière assez complètes, et nous renvoyons aux extraits d'entretiens placés en annexe.

1.1- Petit panorama démographique des procureur(e)s

Un regard rapide sur les données d'âge et de genre des procureurs de la République (PR) laisse apparaître une identité de « vieux mâles » qui semble correspondre aux stéréotypes de cette fonction qui réunit un statut de notabilité (dans l'espace social), d'acteur dominant de l'ordre public (au sein de l'institution judiciaire) et de détenteur de l'autorité au sein du parquet. Autant de qualités associées à la domination masculine et patriarcale. Cette première appréciation correspond certes à une réalité générale, mais un regard aiguisé laisse apparaître des aspects plus subtils.

S'agissant de l'âge (tableau n°2), il est beaucoup moins élevé que l'on pourrait croire à première vue. En effet, si 80 % des PR ont plus de 45 ans, cela s'explique par la nécessaire ancienneté dans la magistrature exigée pour occuper la fonction de chef de juridiction (un minimum de 5 ans d'après le tableau n°3). Et il apparaît (tab. 2) que parmi les plus de 45 ans, les moins de 55 sont majoritaires : ceci montre une relative jeunesse du corps des PR, correspondant d'ailleurs peut-être à un certain

rajeunissement. On assiste à un effet de rajeunissement pour les PR qui ont moins de 30 ans d'ancienneté. La tableau n°5 révèle que 42% des PR ayant entre 20 et 29 ans d'ancienneté ont eu le premier poste de PR au bout de 10 ans d'ancienneté environ, alors qu'ils ne sont que 26,5% parmi la génération précédente (celle qui a été nommé avant 1973) à avoir attendu moins de 15 ans (effet de génération démographique). Une telle indication peut venir alimenter une hypothèse relative au volontarisme modernisateur que l'on est susceptible de trouver chez bon nombre de ces « jeunes » PR, entre 45 et 55 ans, qui ont plus de 10 ans d'ancienneté dans le poste, majoritaires dans les juridictions de tailles « moyenne » et « grande ».

Ceci est confirmé par le tableau n°3 retraçant l'ancienneté des PR. Au-delà du minimum de 10 ans, la tranche 20-29 ans est majoritaire. Mieux, 77 % des PR relevant de TGI de petite taille (≤ 5 parquetiers) ont moins de 30 ans de carrière (le maximum étant de 40 ans environ). Alors qu'ils ne sont plus que 25 % pour les PR des TGI comportant plus de 10 parquetiers.

Ces dernières indications rappellent utilement que l'accès aux grands TGI se fait à l'ancienneté dans la magistrature (tab. 3) mais aussi dans la fonction (tab. 4).

De la féminisation des procureurs de la République

Les données révèlent une très faible proportion de femmes parmi les PR, surtout si on le compare à l'ensemble de la magistrature (55% de femmes environ, chiffre allant croissant car les promotions de l'ENM ont un taux de féminisation de 80% environ). Certes, le parquet revêt une dimension masculine du fait de son image de répression aux antipodes de celle du juge civil associé à un rôle de pacificateur. En 1956, les femmes représentaient moins de 1% des parquetiers, 33% en 1992 et 37% en 2001 (54% des magistrats du siège à cette même date). Leur présence dans la hiérarchie est faible, au parquet comme au siège :

- ❖ 11,6 % des PR (2003, notre comptage) ;
- ❖ 8,5% des procureurs généraux (3/35 : 2001),
- ❖ 7,4% des avocats généraux (7/95, 2001) ;
- ❖ 10,6% des parquetiers au rang « hors hiérarchie » (HH) (7/66 :2001) ;
- ❖ 14,2% des présidents de TGI (27/190 : 2001) ;
- ❖ 5,5% des premiers présidents (2/36 : 2001)
- ❖ 22% des juges de rang HH²⁰ (27/123 : 2001)

Hormis la dernière citée, ces proportions ne sauraient être imputées, d'un point de vue statistique, à un effet de génération lié à l'ancienneté nécessaire pour accéder à ces postes. En effet, la proportion de femmes ne descend pas en deçà de 48% pour les générations inférieures à 25 ans d'ancienneté, elle représente 32% pour les générations entre 26 et 34 ans et 18,2% des générations les plus anciennes

²⁰ Source : Ludovic de Boisbrunet, *La justice des femmes. Essai sur la féminisation de la magistrature*. Ronéo, 2003.

de magistrats, tous statuts confondus²¹. Une telle sous-représentation féminine parmi les PR s'inscrit donc dans un processus général lié à l'avancement des femmes dans les hauts grades de carrière (surtout au parquet), mais aussi aux fonctions de direction comme l'indique la faible proportion de présidentes de TGI. Ceci appelle donc des éléments d'explication. Nous ne disposons pas d'éléments empiriques précis sur cet aspect, qui supposerait un travail d'enquête *ad hoc*. On peut en revanche considérer les réflexions de quelques uns de nos informateurs, qui, s'appuyant sur leur propre expérience, apportent certains éléments.

L'obtention du statut de procureur de la République résulte d'un effort de carrière important, nécessitant un surinvestissement avant de l'atteindre, et également une fois que l'on exerce la fonction. Cela se traduit par une grande disponibilité professionnelle peu compatible avec une disponibilité familiale. Les femmes qui privilégieraient cette dernière n'auraient guère de possibilité de progresser suffisamment dans leur carrière pour pouvoir postuler au statut de PR. C'est ce que rapportent les extraits d'entretien E102 et 103 : temps et disponibilité constituent une clé majeure du problème. Quand elles ambitionnent une carrière dans la haute magistrature, les femmes préfèrent des fonctions supposant moins d'astreintes, en cour d'appel par exemple. C'est donc la fonction de chef de juridiction qui est rendue difficile pour les femmes.

Un second aspect tient dans la mobilité géographique que suppose généralement le parcours préalable à l'accès aux fonctions de PR. Cette mobilité fait partie des critères de promotion retenus par le ministère. 77,5 % des PR ont connu 4 juridictions d'affectation ou plus durant leur carrière de magistrat. Il est difficile de mesurer la réalité de l'amplitude du rayonnement géographique ainsi induit, nous reviendrons sur cet aspect, mais dans nombre de cas (surtout pour les carrières les plus prestigieuses : pour les grands et très grands parquets, plus de 50% des PR ont connu plus de 6 TGI), la mobilité se fait dans un rayon supérieur à 300 km, supposant la mobilité équivalente du conjoint. Plusieurs de nos interlocuteurs masculins ont reconnu qu'ils devaient leur ascension dans la hiérarchie judiciaire au fait que leur épouse eut renoncé sinon à une activité professionnelle, en tout cas à une carrière ambitieuse, car tributaire de cette mobilité indispensable. Si ceci est envisageable dans les strates supérieures de la société où cela correspond à une tradition, la proposition ne peut être renversée avec le sexe. Les conjoints des magistrates sont beaucoup moins disposés à renoncer à une progression de carrière au profit de celle de leur épouse, qui hésite dès lors à s'engager dans cette voie ou n'en voit pas l'intérêt.

Car si l'on en croit la procureure qui s'exprime en E101, la faible présence des femmes parmi les PR tient au fait qu'elles ne visent pas ce statut dans leur parcours et ne présentent pas leur candidature : elles « s'auto-censurent » selon cette locutrice. Elle y ajoute un soupçon de manque d'autorité nécessaire chez les femmes qui seraient candidates, de la part de ceux qui opèrent les nominations et qui seraient pétris de schémas de pensée sexistes. Rien ne vient le confirmer, mais il

²¹ Ibidem, données 2001.

apparaît clairement qu'un faisceau de facteurs contribue à un véritable « plafond de verre » pour les femmes en tant que chef de juridiction du parquet, comme le confirme leur absence totale parmi les PR des TGI de plus de 10 parquetiers et leur extrême rareté parmi les procureurs généraux (PG).

Aussi, si la démographie reflète en partie l'identité professionnelle, on ne saurait considérer que celle-ci se résume au stéréotype de « vieux mâles », car les PR présentent une jeunesse relative à leur statut. En revanche, le caractère très masculin de la fonction est bien marqué : outre les explications de ce phénomène que nous avons avancées, il a également un effet performatif. La présence presque exclusive d'hommes dans cette fonction renforce l'évidence des nécessaires qualités d'autorité doublement attachées à la fonction et à la masculinité. Une telle image s'impose à la fois au public, aux partenaires institutionnels mais aussi aux magistrats eux-mêmes (hommes ou femmes), qui entretiennent *nolens volens* ce schéma : (« on a un peu l'impression que mettre un homme face à un préfet, un sous-préfet, un maire, ça fait plus sérieux », E101) C'est un bel exemple de prophétie autocréatrice, principe bien connu des sociologues : dès lors que les acteurs croient dans la réalité d'un phénomène, il tend à advenir : en l'occurrence la sous-féminisation du statut. Or, si l'on en croit l'expérience qu'expriment les procureures interviewées, la féminité ne fait aucune différence (E104), voire peut jouer un rôle positif (E101).

1.2- Dynamiques de carrières : des contraintes personnelles aux enjeux professionnels

Comprendre le lien entre les identités personnelle et collective (professionnelle) des PR suppose de saisir le déroulement de leurs carrières. Le concept de carrière, pris dans sa définition sociologique, permet en effet d'établir une continuité entre un parcours personnel – se déroulant autour de contraintes et de choix personnels – et des caractéristiques relatives à l'activité : statut, compétence, orientations données à la fonction²². Ceci sans présager de l'influence de l'un sur l'autre, le processus étant plutôt bijectif, comme l'analyse va nous le montrer assez vite.

La carrière des procureurs, comme celle de tous les magistrats, est enfermée dans un cadre précis qui est celui du déroulement des carrières tel que prévu par les textes juridiques et par les usages. L'exigence de mobilité, c'est-à-dire d'un changement régulier de poste et/ou de juridiction, est la principale de ces contraintes institutionnelles de progression de carrière. L'analyse doit toutefois aller au-delà des seuls critères officiels de mesure de la carrière (juridiction, nature du poste, grade) pour prendre en compte des aspects moins officiels et plus implicites, relevant d'aspects techniques (contenu de l'activité) ou symboliques (prestige attaché à un poste ou à une juridiction).

²² E.C. Hughes, *Le regard sociologique, Essais choisis*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1996.

Pour bien saisir les éléments qui entrent en ligne de compte dans le déroulement des carrières de nos PR, et avant d'en entamer l'analyse proprement dite, il est utile de présenter trois carrières différentes dans leur détail. Elles ne sauraient être considérées comme des types ou des modèles, car les réalités sont assez diverses comme le confirment les données statistiques, mais elles rassemblent des éléments essentiels que l'on retrouve de manière plus générale. Voici donc trois personnages : nous leur avons donné des pseudonymes et dissimulé le TGI où ils sont en fonction au moment de l'enquête, par souci de discrétion : ce ne sont pas ici les *personnalités* sur lesquelles nous portons notre attention, mais sur les *parcours* particuliers et leurs contingences. Nous avons maintenu le nom de certains TGI où ils sont passés, afin d'avoir des indications sur les déplacements géographiques induits par la mobilité.

M. Papineau, 55 ans, PR – très grand TGI (25 parquetiers).

« Je suis rentré à l'ENM et, à ce moment là, j'ai épousé une femme médecin, qui allait devenir médecin, et nous avons convenu qu'elle ne passerait pas l'internat et que moi je n'irai pas à Paris. Et donc dans ce cas là j'ai eu une première stratégie de carrière qui était de m'installer ici à Q. où elle exerce en Hôpital. C'est très important, le rôle des épouses dans la carrière... du conjoint de manière générale d'ailleurs maintenant... Ceux qui vous disent le contraire, c'est pas vrai : je crois que c'est un projet qu'on fait à deux, qui peut d'ailleurs éclater. Ça n'a pas été mon cas, mais au départ, c'est un projet qu'on fait à deux. Nous avons ce projet là, ma première stratégie de carrière car moi, j'ai des stratégies de carrière. J'en ai toujours eues avec la chance qui va avec. J'ai toujours eu des stratégies de carrière.

Ma première stratégie de carrière, c'était de m'occuper de dossiers qui m'intéressaient et donc j'ai choisi, j'ai pu obtenir un poste de substitut dans ce parquet ici à Q. et de créer, à l'époque, à la demande du procureur de la République, le premier embryon d'une section des affaires financières, puisque ce domaine m'intéressait. J'avais d'ailleurs des formations qui convenaient, qui étaient pas seulement des formations juridiques : la formation de Science po conduit à s'intéresser à l'entreprise et puis au monde du pouvoir en général. [...] En 78, j'ai créé vraiment à la demande du procureur de l'époque, la première section financière ici à Q. Et c'est là où sourit toujours la chance, si je peux m'exprimer ainsi, le 22 juin 1981, soit immédiatement après l'arrivée de la gauche au pouvoir [...], il y a eu le premier gros sinistre économique qui allait être suivi de bien d'autres qui était ce qu'on appelé l'affaire B. S.F., ce qui a été le dépôt de bilan d'une grande entreprise d'un gros groupe textile à dominante textile qui employait à l'époque 22 000 personnes. Et comme j'avais créé l'embryon de la section financière et bien j'ai été plongé très rapidement au cœur d'un dossier très compliqué qu'on [qui a eu un retentissement médiatique national]. [...] Ça a été très passionnant et ça m'a permis d'avoir un certain nombre de responsabilités alors que j'avais trois ans de fonctions. J'ai des tas d'histoires assez marrantes à raconter que je raconterai à mes petits enfants : d'être convoqué par le directeur du Cabinet du ministre parce que ni le procureur, ni le procureur général ne voulaient y aller ! [...] Ça m'a permis d'avoir un premier contact avec des gens avec qui j'ai jamais perdu le lien et notamment une partie de la gauche judiciaire qui était aux affaires à l'époque. Et puis ensuite, j'ai mené pendant 6 ans cette carrière de développement de cette fonction très particulière qui m'a beaucoup servi, parce que ça m'a permis de découvrir un monde peu connu des magistrats : le monde de l'entreprise. Ça m'a donné déjà une vision un peu décalée par rapport au métier traditionnel de magistrat.

Et ensuite, le procureur général de l'époque m'a dit qu'il était temps au bout de 6 ans, que j'apprenne mon vrai métier et je lui en suis très reconnaissant. Et il m'a dit : « je souhaite que vous preniez le poste de procureur à Cb. », qui pour moi représentait la brousse ! Ça l'est toujours, mais j'ose pas le dire trop fort bien évidemment, mais j'ai accepté et j'ai bien fait d'accepter, parce que ça a été passionnant, réellement, effectivement ! J'ai découvert le métier traditionnel de procureur. A l'époque, ce qui n'est plus possible aujourd'hui, j'avais 33 ans. C'est quelque chose d'exceptionnel d'avoir une telle responsabilité à cet âge là. Mais ce n'était pas un cas unique : à l'époque, les conditions de la pyramide d'âge du corps et puis les conditions de recrutement faisaient qu'un certain nombre d'entre nous avions la possibilité d'accéder très rapidement à ces postes de responsabilité là. Ça a duré 4 ans et ça a été la découverte de ce que peut être la responsabilité. Alors on se retrouve seul, on est à Cb. : à l'époque, on était deux au parquet.

Ça, c'est très intéressant : j'ai effectivement appris beaucoup de choses, notamment dans les relations avec les élus, les relations avec les autorités, les relations avec les réseaux locaux. C'est des choses sur lesquelles là-dessus, j'ai eu un apprentissage passionnant et j'en ai profité pour ajouter d'autres cartes à mon jeu : j'ai participé de très près, parce que c'était le projet de l'époque, à la construction du nouveau palais de justice de Cb. [...] C'était très important, puisque je me suis constitué un deuxième réseau de gens intéressants qui, dans le monde de la Chancellerie, s'occupaient de la gestion des juridictions et de la constitution de programmes de construction et de fonctionnement de juridictions. Donc j'ai forcément

dû réfléchir sur la totalité de mon métier, puisque le béton, c'est structurant. Donc vous êtes obligé, pour faire construire un palais de justice, de réfléchir sur toutes les fonctions de la justice et pour essayer que ça fonctionne le mieux possible et en plus dans une entité qui était une petite entité donc à une échelle qui était celle de ma compétence de l'époque. Comme on était toujours dans l'idée qu'on restait dans le nord, l'occasion a fait que j'ai eu la possibilité d'être nommé substitut général à la cour d'appel ce qui constituait déjà pour moi une image de la prérétraite. Donc comme j'avais 36 ans, 37 ans, je trouvais que c'était un peu jeune : c'était un métier intéressant la cour d'appel, mais c'est un métier où on s'ennuie, c'est un métier de juriste de dossier. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de travail mais enfin, c'était un travail fait pour des gens chenus, etc. Nous, on y est arrivé tous ensemble. Une équipe assez merveilleuse d'ailleurs, parmi laquelle j'ai conservé beaucoup d'amis. Donc à 37 ans, on arrivait à 9 h du matin, on avait terminé nos devoirs à midi parce qu'on était un peu plus dynamiques un peu plus jeunes que les vieux chenus qui nous avaient précédés, et donc on s'ennuyait comme des rats morts.

Et donc dès que j'ai eu l'occasion (et c'est vrai que c'est ma grande rupture), j'ai été appelé par le cabinet d'Arpaillage à l'époque Garde des sceaux, qui m'a proposé de prendre une sous-direction à la Chancellerie. [...] C'était une rupture, c'était compliqué sur le plan personnel puisque ma femme m'a dit que je rompais le pacte, ce qui était vrai, ce que j'ai humblement reconnu mais c'était soit ça, soit devenir acariâtre ou hypocondriaque, ce qui me guette toujours d'ailleurs, très, trop rapidement. Et donc j'ai accepté ce poste là, et elle, elle a repris ses études et elle a passé le concours de praticien hospitalier et elle est devenue chef de service, tout ça avec nos trois enfants. Ça a été une période importante, vous voyez, ce choix là... J'étais parti pour deux ans : c'était le contrat. Les postes de sous-directeur sont assez terribles, [...] c'est des postes extrêmement prenants, c'est des postes physiquement durs, intellectuellement totalement prenants. Et puis vous êtes, dans ce poste là, à la charnière de l'administration et de la politique, bien évidemment, même si vous n'êtes pas aussi exposé qu'un directeur proprement dit.

Je suis resté à la Chancellerie : je considère et je considérerai jusqu'à la fin de ma carrière professionnelle que j'y ai vécu mes plus belles années [...] J'ai vécu ces moments assez exceptionnels, dans des arrière-salles de café, à rencontrer le grand leader syndical envoyé par l'équipe du ministre, déterminer les conditions dans lesquelles on pouvait arrêter une grève et au bout du troisième whisky, toper dans la main. Ça aussi m'a donné, vous imaginez, une ouverture, une vision des choses et une expérience du fonctionnement du syndicalisme du fonctionnement des hommes. [...]

.....
A la Chancellerie, j'ai passé 6 années exceptionnelles jusqu'en 2000 : j'ai traversé 5 ou 6 Gardes des sceaux. J'ai été nommé dans un autre poste, moins exposé mais où on peut créer parce que c'est un poste où on a à la fois une fonction de juriste, c'est à dire qu'on devient spécialiste de ce qui juridiquement une juridiction comment on peut la monter, on devient d'ailleurs un expert reconnu dans certaines instances comme l'Union européenne. J'ai beaucoup voyagé à ce moment là, sur ce créneau là, puisque toutes les justices du monde ont les mêmes problèmes de moyens d'organisation, etc. [...]. J'avais pu constituer une équipe, progressivement, à peu près de 80 personnes et des toutes petites équipes avec de très, très grands spécialistes. Et c'était très intéressant. Et puis surtout, d'abord, on a été très actifs et nous avons été maintenus, en tout cas moi, j'ai été maintenu, à ce poste là quel que soit le Garde des sceaux. Ça, c'est intéressant, avec trois mois à peu près après chaque changement de Garde (y compris d'ailleurs dans la même mouvance politique, c'est plus difficile à mon sens, si vous voulez mon avis), trois mois d'examen de passage pour savoir si oui ou non c'était bon ou pas. C'est intéressant, mais on n'est pas aussi exposé qu'un directeur. [...] Un jour, on m'a dit « ben écoute y'a un poste d'adjoint à la pénitentiaire qui se libère, ça fait depuis trois mois que cette administration est en grande difficulté [...] ce qui m'a permis de passer encore à un métier que j'ignorais totalement [...]. Ça a été une période qui a bouleversé ma vie, parce que le second dans la pénitentiaire a finalement moins de responsabilités que ce que j'en avais avant, et en même temps, il en a plus parce qu'il doit être capable (c'est comme ça que c'est conçu) d'être opérationnel en cas de disparition immédiate du directeur quand le directeur, de temps en temps, part en vacances, etc. [En visitant les prisons], j'ai découvert l'envers du décor de tous ceux que j'envoyais en prison quand j'étais magistrat, et ça a été un choc. Ça m'a bouleversé au sens profond du terme, je sens que je ne suis plus le même homme [...].

Puis, la République étant toujours une très bonne fille, quand elle a vu que j'avais au fond rempli ce qu'elle estimait être de bons et loyaux services, elle m'a donné mon bâton de maréchal en me proposant ce poste magnifique. C'est un des plus beaux postes de la magistrature, ce poste que je n'ai pas refusé bien évidemment. Ça fait 4 ans que je dirige une équipe d'une trentaine de magistrats désormais, dont plus de 20 ont moins de 3 ans de fonction (c'est le principal challenge), qui se renouvelle par quart tous les ans. Ma principale fonction, c'est d'arriver à agréger cette équipe très jeune... [...]

M. Lanthier, 60 ans, PG – très grande cour d'appel (éléments apportés à partir d'une documentation qu'il a bien voulu nous fournir)

Actuellement (2006) procureur général d'une très grande et prestigieuse juridiction de cour d'appel, M. Lanthier a commencé sa carrière comme substitut en 1973, à l'âge de 26 ans, dans un TGI de petite taille, dans une capitale de région métropolitaine assez peu peuplée, après avoir fait des études dans une grande ville du sud-est dont il est originaire et la formation de Bordeaux. Il y reste dans ce TGI durant six ans, et y entreprend plusieurs initiatives qui ne sont pas naturellement dévolues à un membre du parquet, notamment en prenant la présidence d'une association d'aide sociale innovante et remarquée dans la ville. C'est sans doute ce volontarisme, consistant à faire sortir le parquet et la justice de son

palais et initiée par plusieurs prestigieux procureurs d'une génération précédente (tel MM. Apap ou Lyon-Caen) qui l'a fait remarquer et propulsé, à 33 ans, comme procureur de la République dans un petit TGI (2 parquetiers) de l'est du pays, à 200 km de son poste précédent.

Il y passe quatre ans, non sans avoir initié quelques éléments, notamment en suscitant les partenariats locaux en matière de prévention de la délinquance. Il organise en 1982 des « états généraux » de la prévention de la délinquance où 150 personnes issues de multiples horizons institutionnels sont conviées, y compris les élus locaux, préfigurant ainsi la création des CCPD.

Fort de cette reconnaissance, il est nommé PR dans un TGI de taille plus importante (4 parquetiers) : il a 37 ans. Il y affirme avec davantage de vigueur enfin le profil du procureur « moderne » : il revendique le travail de « terrain » (auprès de la police et des élus, voire des associations ou des prisons), et favorise des solutions pénales alternatives aux peines classiques, notamment les TIG et la médiation pénale, avant que ceux-ci n'entrent dans les mœurs judiciaires (pour l'un) et dans le CPP (pour l'autre). Il fait également montre d'un intérêt pour l'art et l'architecture en étant partie prenante lors de manifestations locales. Un tel activisme ne manque pas d'attirer l'attention de la presse locale qui lui consacre des reportages, contribuant à faire du procureur un véritable personnage public et suscitant l'intérêt et la bienveillance des médias.

Quatre ans s'écoulent à nouveau avant que, à 41 ans, il ne soit nommé dans une juridiction cette fois-ci assez grande, réunissant une quinzaine de procureurs, à 350 km de là. La dynamique de « modernisation de la justice » est affirmée comme une priorité. Elle est « un impératif pour lequel il reste beaucoup à faire. [...] Les efforts entrepris dans le domaine de l'information, la modernisation des méthodes de travail la communication doivent être poursuivis pour donner à nos concitoyens une justice véritablement garante de leurs libertés. » déclare l'intéressé dans la presse locale à l'époque.

L'intérêt pour l'art est toujours présent : une exposition d'art contemporaine est organisée dans les locaux, en accord avec le président et en partenariat avec le FRAC. Et le travail de communication de la justice pénale continue auprès des médias locaux.

C'est encore un cycle de quatre ans qui se clôt en 1991, au profit d'une nomination fort prestigieuse, à la tête du parquet d'un des dix plus grands TGI de France : plus de 25 parquetiers, à 450 km de là. Le profil de promoteur de la modernisation de la justice pénale joue certainement dans cette promotion, dans la mesure où M. Lanthier vient remplacer un prédécesseur qui a initié dans cette juridiction, une série de dispositifs innovants, notamment le développement du « traitement en temps réel » permettant d'accélérer les procédures et la création de Maison de justice et du droit (MJD).

C'est donc bien volontiers qu'il reprend cet héritage pour poursuivre l'action entreprise, à une période où ces initiatives sont reprises comme orientations générales par la Chancellerie : ce TGI devient alors un véritable laboratoire pour une entreprise de « modernisation de la justice » à l'échelle nationale. La notion de « politique pénale » portée par le parquet entre dans le vocabulaire commun et des priorités sont affichées quant aux différents domaines de délinquance à combattre, notamment dans des interviews données par M. Lanthier dans la presse.

Notre PR devient un véritable acteur majeur de terrain de ce processus, une référence. Dans cette même période, la construction d'un nouveau palais de justice est en cours et, fort de son goût pour l'art et l'architecture, M. Lanthier s'implique dans ce dossier. Autre fait marquant de ce dernier poste de PR qu'il occupera : une affaire de délinquance financière touchant des élites politiques et économiques locales et nationales défraie la chronique. La gestion délicate de ce dossier dans la relation avec le juge d'instruction et avec le tribunal contribuera sans doute à favoriser la suite de la carrière de notre héros.

Cinq ans passés dans ce dernier TGI le conduiront à devenir procureur Général (PG) dans une cour d'appel de taille modeste, assez proche de la précédente. Encore cinq ans avant d'accéder à un poste équivalent dans une cour d'appel de grande taille, et cinq ans enfin pour devenir PG d'une cour d'appel de premier plan. Lors de sa nomination, le quotidien *Le Monde* croit utile de préciser que « la chancellerie a écarté l'option plus ostensible d'un fidèle étiqueté comme tel », signifiant par là la relative neutralité politique de M. Lanthier. Il ne doit pas sa carrière à une orientation politique marquée mais à un accompagnement du processus d'évolution du système judiciaire pénal, en harmonie avec les orientations des cabinets successifs. C'est la défense d'une conception de la justice et du rôle du parquet qui constitue le fil rouge de sa carrière, semblant ainsi mettre en avant une définition du professionnalisme du procureur plus qu'une politique pénale spécifique.

Ceci est exprimé lors d'une communication présentée devant l'Académie des sciences politiques et morales : « Les procureurs agissent, requièrent et concluent non pas au nom de l'Etat ou du gouvernement mais au nom de la Nation, de la République souveraine. [...] leur légitimité est fondée sur une délégation de souveraineté : ils requièrent librement, en âme et conscience, au nom du peuple français, au nom de la Loi. [...] L'histoire du parquet, son statut, son avenir portent sur la difficile conciliation de l'indépendance des magistrats et leur subordination au pouvoir de la nation. » (février 2006).

Mme Mercier, 53 ans, PR : petit TGI (2 parquetiers).

Je suis allée après à Bordeaux donc en 77, promotion 77. J'ai eu mon premier poste en février 79 puisqu'à l'époque la scolarité à Bordeaux était conçue un peu différemment. J'ai fait mon stage d'auditeur à Grenoble ; mon premier poste fut un poste de juge d'instruction à Strasbourg. A mon arrivée, j'étais la seule femme juge d'instruction à Strasbourg : c'est pas qu'il n'y en ait pas eu avant mais à l'époque, il n'y en avait qu'une parmi 6 magistrats. Je n'étais pas très bien vue de mon

président parce que je sortais de l'Ecole et que j'étais une femme [...]. Ça s'est très bien passé par la suite : j'ai été plus ou moins spécialisée, enfin sur le tard on peut dire, en matière d'affaires financières. Je ne voulais pas faire de stupéfiants, je n'aimais pas m'occuper des mineurs et le financier ne me déplaisait pas, donc j'ai fait le financier.

J'ai quitté ce poste : après, je suis devenue juge des enfants à Tarbes au bout de 8 ans et demi, en 87, pour des raisons familiales. Mon mari n'avait plus d'emploi sur Strasbourg et a trouvé un emploi à Pau, et moi j'ai demandé tout ce que je pouvais demander à Pau ou à Tarbes. Je n'avais pas du tout envie de quitter l'instruction mais bon, comme il fallait suivre, j'ai pris ce qu'on me demandait. Surtout que ça a duré quand même plus d'un an et demi d'attente c'est à dire que j'avais le mari à Pau les enfants avec moi à Strasbourg jusqu'à la rentrée de 88 [...] jusqu'à ce que j'accepte de partir à égalité sur un poste qui m'intéressait moyennement a priori. Cela dit, je m'y suis fait, c'était intéressant sur place c'était difficile parce que c'est pas du tout le même fonctionnement : l'instruction et les enfants. Je pense que ça fait du bien aussi au service de la PJJ, d'avoir quelqu'un qui fonctionnait comme un juge d'instruction avec des limites des lois des règles enfin assez strictes. Je suis restée que 2 ans en poste à Tarbes. Vous parler un petit peu de ma stratégie de carrière, c'est très gentil, je n'en avais pas. Mon objectif était de suivre ma famille, ce qui fait qu'effectivement, que j'ai pris du retard dans la liste d'aptitude qui n'existe plus maintenant.

Ensuite, je suis partie à Evreux (comme JAP) puisque, encore une fois, mon mari a changé d'emploi. J'ai donc demandé un poste pas trop loin : il travaillait lui à Bernay, donc moi j'ai travaillé à Evreux comme premier juge d'application des peines. [...] C'était donc en 89 : j'ai assumé ce poste, mais à cette époque, je me suis mise aussi en congé familial, j'ai pris un congé maternité et j'ai pris une disponibilité. J'ai donné naissance à mon 4e enfant, avec la perspective que mon mari allait encore changer d'emploi. Je me suis dit : là c'est plus possible ce qu'on a fait avec deux ce qui était déjà très difficile avec 4, ça va être très, très difficile familialement, psychologiquement et matériellement.

J'attends qu'il soit muté : il travaillait à Versailles pour Giat et on attendait de savoir où il serait muté parce qu'il ne devait pas rester sur le siège de Giat à Versailles. Quand il a été muté ici, j'ai pu le suivre. J'avais fait entre temps un 5e enfant dans le cadre de mon congé qui n'a rien coûté à la Chancellerie puisque j'étais en congé parental. Une fois qu'on a su où il était, j'ai demandé ma réintégration, alors j'ai eu un petit peu de difficultés parce qu'on a voulu me proposer Moulin. J'ai dit : il est hors de question que j'aille à Moulin. On m'a proposé un poste de juge d'application des peines à Lyon que j'ai accepté sachant que je devenais juge d'application des peines, sachant que le poste de premier juge ça n'existait plus à partir du mois de juillet, ce qui a fait croire à certains collègues que j'avais eu une rétrogradation disciplinaire. Mais tous les gens installés après le mois de juillet perdaient leur grade donc j'avais perdu le grade.

Vous voyez la technique de la carrière (rire) : c'est pas ça quoi ! Donc, j'ai été juge d'application des peines à Lyon ma petite dernière était donc née en septembre 92 donc de 93 de septembre 93 à partir de septembre 93 en poste elle avait un an quand je suis rentrée en poste ; je suis restée à l'application des peines jusqu'en mars 97.

[...]

En 97, j'ai été nommée substitut général à la cour d'appel de Lyon. Du coup, je passais du siège au parquet : c'est quelque chose que j'avais toujours eu envie de faire, avec prudence. C'est pour ça que j'ai demandé un poste au parquet général avec prudence, parce que je me sentais mal de prendre même un petit parquet sans avoir fait de parquet depuis trop d'années, depuis le stage. [...] De mars 97 à septembre 98, je suis allée au parquet général ou je me suis occupée de l'exécution des peines, parce qu'on a pensé que, passer de l'application des peines à l'exécution des peines, c'était parfait.

Après, je suis devenue secrétaire générale du parquet général puisque le prédécesseur est parti : le procureur général de l'époque m'a proposé de prendre ce poste et je l'ai pris. Jusqu'en septembre 2002, date à laquelle j'ai été nommée ici : voilà le tour bref de la carrière, jusqu'à maintenant. »

L'examen des ces carrières complètes, auquel il faut ajouter les extraits d'entretien et les données statistiques présentés en annexe apportent des réponses sur les éléments constitutifs des carrières. Certains rejoignent des savoirs communs sur la chose, parce qu'ils recoupent des aspects officiels ou semi-officiels (l'exigence de mobilité, par exemple) ; d'autres renvoient à des aspects plus dissimulés.

De la mobilité géographique

L'exigence de mobilité des magistrats est certes posée par les usages de l'institution pénale. Elle est contrainte par le mode de nomination qui combine à la fois la vacance des postes, le choix des personnes, l'avis du CSM et la décision ministérielle. Les usages et les textes en matière de circulation des magistrats ont changé avec le temps, ce qui rend la reconstitution des logiques de carrière des

magistrats de plus de 20 ans de carrière fort difficile à reconstituer. Le tableau n°12, qui comptabilise le nombre de juridictions différentes fréquentées²³, montre que la mobilité nécessaire pour atteindre le poste de PR suppose d'avoir visité entre 4 et 6 juridictions différentes (55,5%), ce qui suppose une mobilité de 3 à 4 ans par juridiction, sachant que les changements de poste exigent dans la plupart des cas un changement de juridiction. Mais il convient de ne pas s'attarder sur cette moyenne et de remarquer dans le tableau la proportion non négligeable de procureurs n'ayant pas fréquenté plus de 3 juridictions : 22,5 %. C'est-à-dire qu'un quart environ des procureurs ont eu une carrière « rapide » en termes de mobilité. Les parcours des deux premiers exemples que nous présentons ci-dessus relèvent de cette catégorie.

Aussi si la mobilité forte est sans doute récompensée par une promotion au poste de PR, comme l'indique le parcours de Mme Mercier, elle n'est pas toujours indispensable. Reste que le détachement constitue également un élément de la mobilité, qui n'est pas pris en compte dans ce tableau : le tableau n°8 montre qu'il concerne 21 % des PR : nous y reviendrons. Mais le tableau 12 apporte une indication intéressante de plus : l'accès aux TGI les plus importants (« grands » et « très grands ») n'induit une très forte mobilité (plus de 6 jur.) que dans la moitié des cas. La mobilité géographique est un élément potentiel de carrière, mais non unique.

Elle est en revanche importante dès lors qu'on souhaite avoir une carrière importante *comme* PR. C'est ce que permet d'observer le tableau n°6 : 65 % des PR ont connu plus de 2 juridictions d'affectation en tant que tels, chiffre qui ne cesse de croître avec les tailles des juridictions. Le parcours de M. Lanthier constitue une parfaite illustration de processus de forte mobilité géographique imposée par une carrière ascendante dans le statut de PR (puis de PG). La mobilité géographique s'insère alors dans une logique de spécialisation des carrières ascendantes. Une carrière en demi-teinte comme celle de Mme Mercier, reposant uniquement sur le changement de lieux et de fonction ne permet l'accès aux fonctions de PR que après un temps assez long. La mobilité géographique n'est un moteur de carrière que de manière secondaire, comme le confirment aussi bien les données tant quantitatives que individuelles.

La mobilité géographique connaît en outre quelques variantes. On peut distinguer, de manière générale, trois espaces de mobilité auxquels correspondent les trois parcours relatés plus haut.

1. une mobilité nationale, où les juridictions d'affectations se répartissent sur l'ensemble du territoire national (y compris les DOM). C'est le parcours de Mme Mercier.
2. une mobilité intra-régionale, où toutes les juridictions sont comprises dans le périmètre du lieu de résidence de la personne, qui n'est guère amené à en changer durant sa carrière. C'est le cas de M. Papineau, si l'on fait exception de son passage à la Chancellerie. (On le retrouve dans le cas E110, qui rayonne dans 100km autour de son dernier TGI d'affectation).

²³ Nous avons comptabilisé les lieux différents, c'est-à-dire que le retour à une juridiction précédemment fréquentée ne fait pas l'objet d'une unité supplémentaire.

3. enfin, une mobilité de contiguïté régionale, où la circulation se passe dans des régions limitrophes ou proches, comme c'est le cas de M. Lanthier.

Dans les deux derniers cas, les magistrats font tourner leurs affectations dans le périmètre autour d'un très grand TGI, soit parce qu'ils y résident ou en sont originaires, soit qu'ils y visent le poste de procureur. C'est particulièrement le cas de la région parisienne, dont le secteur d'affectation peut s'étendre jusqu'à 150 km grâce aux transports en communs rapides (idem pour Rhône-Alpes ou PACA). Ce qui amène certains à favoriser une carrière à l'intérieur d'un grand parquet (en passant par le statut de VPR, par exemple) plutôt que d'accéder au statut de PR trop tôt, ce qui implique davantage de mobilité.

Mais en tout état de cause, une mobilité géographique minimale est nécessaire pour faire une carrière ascendante marquée de PR : un passage en revue, sur l'annuaire, du parcours géographique des PG ou des PR des très grands TGI le confirme amplement.

De la vie familiale

Reste qu'une telle mobilité n'est pas sans effet sur la vie de famille. Elle suppose en effet une mobilité équivalente de la part du conjoint. Celle-ci est rendue possible lorsque ce dernier n'a pas d'emploi ou ne réalise pas de carrière professionnelle, exerçant une activité aisément transposable ou permettant le rapprochement de conjoints au titre de la fonction publique. Dans le cas de M. Lanthier, l'épouse n'a pas d'emploi permanent et peut suivre son mari dans ses déplacements très nombreux au fil de sa carrière. (cf. également E113).

M. Papineau passe un « pacte » avec sa femme pour équilibrer leurs carrières en termes de déplacement. Un pacte qui devra être redéfini lorsque le magistrat décide de prendre un poste au ministère et par conséquent de s'installer à Paris. Quant à Mme Mercier, dont le mari travaille dans l'industrie, elle est amenée sans cesse à composer avec sa mobilité, qui semble au reste être prioritaire. Ce qui l'amène à dire qu'elle « n'a pas de stratégie de carrière ». Elle connaît toutefois une *progression* de carrière qui reste tributaire de celle de son conjoint. La carrière de cette magistrate n'est donc pas sacrifiée, mais subordonnée à celle de son mari. La mobilité de ce dernier n'est pas un facteur de facilitation de la progression de Mme Mercier, dans la mesure où elle a dû favoriser le lieu au détriment du poste dans ses affectations successives. Or c'est bien la logique des postes (et donc de l'accumulation des compétences et des interconnaissances) qui est le principal facteur de progression de carrière pour atteindre le statut de PR. Ces remarques confortent en outre les éléments de réponse apportés à la sous-féminisation observée dans la population des PR.

1.3. Les carrières comme filières

-Si quelque stagiaire ambitieux sortant de l'ENM demandait au sociologue comment devenir PR, ce dernier serait bien en peine de lui suggérer un

cheminement idéal. Hormis la question de la mobilité géographique déjà évoquée, on constate que 45 % des PR ont passé du temps au siège, 38 % en cour d'appel et 20 % en détachement (Tab. n°8, 9, 11). Par ailleurs, 45 % ont été substitut (ou VPR) 0 ou 1 fois, et seulement 24% plus de trois fois (Tab. n°7).

Une telle diversité d'apparence dissimule toutefois une réalité marquée par des effets de filière que les données quantitatives ne peuvent révéler avec précision. On peut distinguer trois types de filières : l'une attachée au droit pénal, l'autre à l'appartenance au parquet, la troisième au statut de chef de juridiction. Enfin, des filières secondaires apparaissent en filigrane comme des voies possibles : celles attachées à une proximité politique ou à un cercle personnel.

La filière pénale

45% des PR a exercé des fonctions du côté du siège : tenir compte de cette mobilité latérale est importante alors que la perspective de séparer peu ou prou ces filières est envisagée par certains à l'intérieur de l'institution judiciaire. Le cas de Mme Mercier est édifiant : elle rejoint le parquet pour la première fois au bout de 20 ans de carrière dans la magistrature. Les cas de passage de plus de 10 ans au siège sont rares (10%) mais ajoutés aux 34 % qui ont passé moins de 10 au siège, cela laisse voir que le passage au siège n'est pas un handicap pour poursuivre une carrière de chef de juridiction au parquet. C'est ce que réaffirment les PR interviewés (E116-E120) qui évoquent ce passage au siège qui a lieu, le plus souvent, en début de carrière même si certains cas d'allers-retours sont à signaler (E119).

Toutefois, si le passage au siège est fréquent, il est toujours marqué par des fonctions en matière pénale : juge d'instruction, d'application des peines, de correctionnelle, juge pour enfants. Les cas de juges aux affaires familiales ou autres juges d'instance sont extrêmement rares. Il existe donc bien une filière pénale dans le déroulement des carrières, plus prégnante qu'une filière exclusive au ministère public, qui en est en réalité une déclinaison. C'est le *domaine de compétence juridique et juridictionnel* qui est l'élément prééminent dans l'orientation des carrières ascendantes vers le statut de PR. Faire une carrière exclusivement au parquet n'est pas un avantage supplémentaire, sinon que cela garantit la compétence pénale.

La filière parquet

Certes, une majorité de PR ont réalisé l'ensemble de leur parcours dans la magistrature au sein du parquet. C'est notamment le cas lorsque leur première affectation a eu lieu au parquet : s'ils ne quittent pas cette fonction au bout de quelques années, c'est qu'ils y ont trouvé leur compte, sinon en termes de vocation ou de passion pour les fonctions parquetières, du moins en termes de perspectives de carrière plus facile, que ce soit sur une échelle horizontale (mobilité géographique) ou verticale (progression dans la hiérarchie : cf. E110). Les raisons sont donc amplement pragmatiques : la mobilité est facilitée par un turn-over plus important qu'au siège. Mais on ne doit pas conclure pour autant que les filières de

carrière parquet ou siège pourraient aussi bien être cloisonnées : les perspectives de carrières que nous examinons relèvent de parcours ascendants réussis : compte tenu du nombre restreint de places en haut de la hiérarchie (au TGI ou dans les cour d'appel), la possibilité d'une mobilité horizontale, au sein de la filière pénale, vers le siège reste une opportunité importante pour les substituts, au risque d'assister à des piétinements de carrière avec des conséquences fâcheuses.

Y a-t-il à l'intérieur de la filière parquet, des sous-filières précises ? On ne saurait l'affirmer précisément ; néanmoins, il semble que certains domaines de compétence aient été privilégiés par les PR lorsqu'ils furent substituts. C'est notamment le cas de la spécialisation dans les dossiers économiques et financiers souvent évoquée dans les déclarations de nos interviewés (E112, E114, E118, M. Papineau). Il ne faudrait pas pour autant y voir une « voie royale » : deux PR ont fait carrière dans une spécialisation de justice des mineurs, qui n'est pas en haut de la hiérarchie du prestige des secteurs du droit pénal. Car, dans la magistrature et au parquet comme dans tous les secteurs d'activité (privés ou publics), les carrières des cadres répondent à une combinaison d'éléments mariant statuts et compétences, responsabilités et spécialités, opportunités et stratégies.

La filière « chef de juridiction »

Le poste de PR n'est pas un simple passage dans une progression carrière de parquetier : c'est une véritable filière, s'opposant en cela à une filière de cour d'appel (voire de cour de cassation, prolongement de celle-ci). Le tableau statistique n°11 est assez éloquent : à peine plus d'un tiers (39%) des PR ont fait un séjour en cour d'appel, et ce séjour dépasse rarement les 6 ans, tout cumulé²⁴. Si la cour d'appel est un passage utile pour accéder aux fonctions de PR, il n'est pas indispensable. Il s'agit de conforter des compétences juridiques dans le CV, parfois d'éviter une trop grande mobilité géographique. Mais surtout, ces types d'activité sont sensiblement différents : l'un (chef de juridiction) étant une activité de pilotage et de contact, l'autre (avocat général) d'étude de dossiers et de réquisitions. Au point que les PR interrogés évoquent ce passage à la cour d'appel, avec ironie, comme un pensum, (M. Papineau) ou comme un passage nécessaire (Mme Mercier).

Ceux qui n'ont pas émergé à la cour d'appel ont connu un parcours ascendant à plusieurs étapes au sein des TGI, en prenant d'abord une section spécialisée, puis un poste de vice-procureur (ou procureur adjoint). Nous n'avons pas pu mesurer précisément la fréquence de ces cas dans notre décompte statistique (du fait des modifications du système hiérarchique dans les années passées, qui créent des disparités générationnelles). Les quelques parcours rapportés (E115, E116, E117) consolident cette hypothèse.

Enfin, une fois acquis le statut de PR, il est rare de retourner à la cour d'appel, sauf pour y occuper une fonction de PG. Les fonctions de chef de juridiction se succèdent le plus souvent. Le parcours de M. Lanthier, détaillé

²⁴ Il ne peut en aucun cas s'agir d'un statut de PG.

précédemment, illustre de manière exemplaire une telle trajectoire, ici parfaitement rectiligne dans le processus ascendant jusqu'aux fonctions de PG.

L'ensemble de ces éléments – spécialisation pénale, inscription dans le parquet, carrière dans la hiérarchie juridictionnelle – contribue à définir l'identité personnelle des PR, qui d'ailleurs nous rapportent leur parcours avec entrain. La « passion » qu'ils éprouvent dans cette fonction – évoquée par nombre d'entre eux – tient dans cette triple définition, ou plus exactement dans la combinaison de cette pluralité de registres de compétence sur lesquels ils jouent simultanément. Les satisfactions tirées de cette polyvalence compensent la très lourde charge de travail qui leur incombe par effet de conséquence : nous reviendrons sur ces aspects. Mais il importe de noter à ce stade qu'une telle combinaison de valeurs professionnelles constitue le moteur principal de l'investissement dans leur carrière des PR. C'est ce qu'il faut voir dans les réserves émises quant aux fonctions à la cour d'appel : leur caractère strictement juridictionnel n'apparaît pas dynamique (« *ça constituait pour moi l'image de la préretraite* » clame M. Papineau).

Une filière politique ?

Comment interpréter les passages, parfois assez longs, qu'on fait certains PR en détachement ? Le tableau n°9 indique la proportion des PR concernée : à peine plus d'un cinquième (21,4%). Tandis que le tableau suivant montre que parmi ces détachements, 40% sont réalisés à la Chancellerie, un tiers dans d'autres postes (préfectorale, diplomatie, conseillers juridiques dans d'autres ministères), et un quart à l'ENM. Il est certain que ces périodes de détachement jouent dans le processus de progression de carrière. Peut-on pour autant y voir une carrière liée à la proximité politique avec un gouvernement ou une majorité politique ? Doit-on considérer qu'il existe une filière politique dans la définition des carrières des PR, compte tenu que le ministre est celui qui décide en dernier ressort de ces nominations ?

On ne saurait considérer ces passages en détachement, en tant que MACJ notamment, comme relevant d'un simple opportunisme politique. Ils jouent sans doute le rôle de mise à l'épreuve de compétences managériales : administration, décision, pilotage d'orientations politiques générales. L'expérience de M. Papineau à la Chancellerie, telle qu'il nous la relate, penche dans ce sens. Il y occupe plusieurs fonctions et connaît plusieurs ministres, y compris suite à l'alternance politique. Les détachements peuvent être considérés comme relevant davantage de la constitution d'une expérience *professionnelle* des magistrats, prenant la gestion des affaires générale de la justice comme un enjeu technique plutôt que politique.

Il serait irénique, en revanche, de considérer qu'il n'existe pas une dimension politique à certaines carrières. C'est bien sûr le cas des nominations de PG (effectuées en conseil des ministres) : certains d'entre eux sont issus de la filière « chefs de juridiction » au sein du parquet, d'autres d'une carrière majoritairement réalisée au sein de l'administration du ministère. Les tableaux n°6 et 7 semblent

indiquer que la promotion dans les plus grands TGI ne relève pas que de l'ancienneté dans la fonction de PR : il existe une filière spécifique, susceptible d'être favorisée par des passages au ministère. Quelques extraits d'entretien viennent indiquer que la nomination comme PR (ou VPR) peut venir en récompense d'un passage reconnu comme efficace au ministère (E115, E117, E119). Ce type de tremplin peut-il pour autant être considéré comme relevant d'une affiliation politique, c'est-à-dire partisane ?

La recherche des affectations au ministère peut être liée à des préférences politiques (E119) ou syndicales : toutefois, l'existence d'une véritable carrière politique au sein de la hiérarchie du parquet apparaît assez marginale et ne constitue pas un élément propulsant la carrière. Ayant été forte au cours des 20 dernières années, l'alternance politique rend somme toute assez risquée la préférence politique bien marquée, et les carrières « neutres » en la matière, c'est-à-dire assises sur des seules qualités professionnelles, offrent davantage de chances d'accéder aux postes les plus en vue. Les cas de MM. Papineau et Lanthier se rejoignent de ce point de vue, le passage assez long au ministère de l'un d'entre eux apparaissant davantage technique que politique.

La dynamique des parcours

Quels éléments généraux se dégagent de cet ensemble ? Il convient de revenir sur la direction que prennent les carrières. Nous avons évoqué les parcours « ascendants » sans présentation préalable des critères de classification de la pyramide promotionnelle. C'est bien volontairement que nous n'avons pas voulu l'établir à priori : elle ressort davantage de la structure des parcours que de celle des critères officiels. Ces derniers comportent au reste plusieurs aspects : grades, postes, taille des juridictions... Ainsi le statut de procureur peut être tantôt un objectif, tantôt un passage, tantôt un espace de carrière en soi. A l'intérieur de la « filière parquet », on assiste ainsi à des carrières qui passent par divers postes subalternes dans des juridictions de grande taille. Vaut-il mieux être substitut chef de section à Marseille ou procureur à Montluçon, sachant que ces deux postes, à grade égal, peuvent tous deux donner accès à un poste de procureur dans une juridiction de taille moyenne et bien située d'un point de vue géographique ? Il s'agit là de deux canaux différents. Il ressort de ceci deux types de hiérarchies des progressions de carrière.

L'une se situe à l'intérieur des parquets de juridiction, qui tient au poste autant qu'au grade (entre la permanence, la responsabilité d'une section et la hiérarchie de prestige entre les sections, liée à la proximité avec le PR qu'elles supposent, et les postes de VPR) sur laquelle nous n'avons guère d'éléments précis car elle ne relève pas directement de notre objet d'étude. L'autre aspect tient dans la hiérarchie à l'intérieur du statut de PR : les tableaux statistiques indiquent clairement qu'il existe une progression en la matière, relatif à la taille de la juridiction. Le tableau n°6 indique ainsi qu'il existe une progression dans la taille des juridictions, en fonction du nombre de postes de PR occupés précédemment.

Les parcours en tant que PR sont donc bien orientés par la taille de la juridiction. Le tableau indique toutefois que certains des PR des très grands parquets (plus de 20 membres) n'ont pas tous accompli une carrière complète comme PR, 7 sur 10 n'ayant pas eu plus de deux affectations préalables comme tels (contre 79% pour les PR de la classe inférieure dans notre classification). L'accès à ce sommet de la hiérarchie des juridictions peut donc passer par un autre canal, tels la progression dans le statut au sein des très grandes juridictions (autour de Paris, par exemple, où il en existe plusieurs) et un passage prolongé à la Cour d'appel. La totalité des parcours reconstitués dans les interviews viennent corroborer cette hiérarchie des juridictions.

Celui de M. Lanthier présenté ci-dessus en est une parfaite illustration, le statut de PG intervenant après un parcours complet dans la hiérarchie des juridictions comme PR selon importance (4 TGI). Une telle hiérarchisation des juridictions en fonction de leur taille apparaît comme relativement évidente ; encore fallait-il la confirmer. A la progression dans la carrière correspond donc une hiérarchie du prestige des postes de PR selon les TGI, en cohérence avec un critère officiel puisque les juridictions sont classées, dans le système d'affectation des PR, selon le grade minimum pour occuper la fonction de chef de parquet (les plus gros parquets exigent en effet que le PR ait le grade « hors hiérarchie »).

La pyramide de prestige des juridictions ne tient pas au seul grade exigé : il renvoie largement à la *nature concrète* de la fonction. A la tête d'un parquet de plus de 10 membres, le PR n'exerce pas les mêmes fonctions que celui qui dirige un petit parquet de deux à quatre membres, lui compris... Ce dernier a certes les responsabilités qui incombent à tous les PR – à la mesure de son territoire, toutefois – mais il remplit également les fonctions juridictionnelles ordinaires : permanence, réquisitions, suivi d'instructions et d'enquêtes préliminaires, etc. De son côté, le PR de grand TGI n'intervient quasiment jamais dans ces fonctions, ni même dans l'organisation interne de son parquet qu'il délègue souvent à un VPR. Il est principalement accaparé par les relations avec l'extérieur du parquet : gestion de la juridiction avec le président et le greffier en chef, et relations avec les directions de la PJ, des services départementaux de sécurité et d'autres administrations (impôts, travail, concurrence et prix...), avec la préfecture et avec les élus locaux. Nous évoquerons au cours d'un prochain chapitre la nature précise des activités concrètes des PR. Retenons à ce stade que le statut de PR rassemble plusieurs « métiers », combinant activités : juridictionnelles, d'encadrement du parquet et de relations avec l'environnement institutionnel. La dimension technique des fonctions remplies contribue également à poser la pyramide qui se constitue sur un axe entre le pôle d'activité juridictionnelle et le pôle d'activité d'interface institutionnel, les fonctions de gestion du parquet et de la juridiction se situant à la médiane entre les deux.

Les fonctions exercées en matière de direction et de présence dans les instances institutionnelles extra-judiciaires constituent une référence dans l'échelle de prestige des postes de PR.

La question de la hiérarchie étant posée, celle des modalités d'ascension dans l'échelle et de la manière dont les opportunités d'affectations sont saisies mérite également quelque attention. D'un point de vue officiel, le choix des postes dépend des vacances et des demandes formulées par les candidats. Dans les faits – dont il est difficile de mesurer l'ampleur –, les candidatures sur les postes de PR font l'objet de discussions préalables. Elles sont suggérées ou encouragées par un mentor. Les déclarations de M. Papineau en donnent un aperçu : « *le procureur général de l'époque [...] m'a dit : 'je souhaite que vous preniez le poste de procureur à Cb.'* ». De même, la PR s'exprimant dans l'extrait E115 indique qu'elle a suivi un PR de premier plan qu'elle « *n'a pas quitté jusqu'à son arrivée* » dans la juridiction où elle a été nommée à cette fonction. D'autres informateurs apparaissent plus tributaires des vacances de postes et des choix de la Chancellerie ou du CSM qu'ils ne contrôlent pas : Mme Mercier illustre ce type de parcours ; même chose pour le PR s'exprimant en E113 : « *on ne m'a jamais proposé les postes que je souhaitais.* ».

Ainsi, Mme Mercier déclare ne pas avoir de « stratégie de carrière ». Y a-t-il des parcours dont le déroulement serait maîtrisé par les objectifs et les moyens que se fixent les personnes concernées (« stratégie ») et d'autres qui seraient davantage tributaires des aléas divers (familiaux, par exemple...) ? La réalité est sans doute beaucoup plus complexe. Les parcours résultent de la combinaison complexe d'opportunités (postes vacants), de contraintes personnelles (famille, état de santé, patrimoine, possibilités de mobilité, etc.), des relations avec certains supérieurs hiérarchiques, d'une volonté de progression, de choix de filières telles que nous les avons dessinées, des positions occupées et des actions entreprises dans ce cadre. En effet, un parcours ascendant suppose un *surinvestissement* de la part de l'intéressé, que ce soit en termes de temps de travail, de disponibilité, d'initiatives personnelles, de mobilité, etc.

Les éléments présents dans le parcours de MM. Papineau et Lanthier offrent quelques indices en la matière. L'implication de M. Lanthier dans un processus de modernisation de la justice et d'ouverture du parquet et son implication dans les politiques de prévention et de sécurité ont joué un rôle indiscutable dans un parcours de progression exemplaire. Il ne faudrait pas y voir un simple opportunisme : le choix d'une conception du rôle du procureur rejoint des priorités des politiques de la Chancellerie, qu'il contribue peut-être à développer en participant à un ensemble professionnel défendant cette conception. Les évolutions de ces politiques publiques contribuent à favoriser ces choix et à propulser une carrière de procureur qui répond sans doute à une ambition de l'intéressé. Mais elle n'aurait pas suffi : encore fallait-il que des opportunités de démographie du corps, de développement des politiques judiciaires ou de conditions personnelles viennent tracer le sillon.

De même, des événements venant ponctuer la carrière comme des affaires délicates, à fort retentissement médiatique ou comportant un enjeu politique ou économique, jouent sans doute un rôle. Les procureurs Papineau et Lanthier ont tous deux été confrontés à des affaires de ce type, ayant connu un retentissement national. Elles ont sans doute contribué à ce qu'ils fassent l'objet d'une

bienveillance de la part de leur hiérarchie et à favoriser, entre autres éléments, la pente ascendante de leur carrière. Certes, les procureurs ne sont pas les principaux acteurs de ce type d'affaires où les juges d'instruction jouent les premiers rôles. Il n'en reste pas moins qu'ils exercent un contrôle sur les poursuites et que leur action n'est pas sans effets (le rôle du procureur Montgolfier dans l'affaire de corruption du match de football OM-Valenciennes en témoigne). La valeur remarquable de leur intervention ne tient pas tant à la servilité par rapport à des instructions particulières ou à une anticipation des intérêts du pouvoir politique ou économique dans l'affaire, surtout depuis que ces instructions individuelles se font rares²⁵. C'est la préservation de l'image du fonctionnement de la justice qui apparaît l'enjeu primordial, davantage que la protection du pouvoir, en tout cas dans la période récente. Dès lors, c'est le *professionnalisme* du procureur de la République dans le contrôle d'une affaire sensible qui contribue à sa promotion et non son intervention en faveur des justiciables proches du pouvoir.

Une dynamique professionnelle des carrières

L'ensemble des éléments relatifs à l'analyse des parcours professionnels et des carrières des PR renvoie à une logique transversale. L'existence de « filières » telles que nous les avons identifiées rappelle utilement que les parcours des PR se sont structurés autour de compétences : compétences juridiques (pénal), compétences juridictionnelles (parquets de TGI) et compétences de direction de parquet (chef de juridiction). Ces compétences s'inscrivent dans un sillon tracé par les critères institutionnels (hiérarchie des grades et des postes) mais la dynamique qu'elles impriment de manière prééminente affirme le caractère *professionnel* des parcours. Les parcours les plus sinueux parmi ceux que nous avons repérés (comme celui de Mme Mercier) comportent néanmoins une cohérence de ce type, y compris dans la circulation entre parquet et siège et y compris dans le cadre d'une mobilité contrainte. Une logique strictement institutionnelle des parcours suivrait en effet des opportunités de promotion liés au seul statut des postes, et non à leur contenu technique.

La manière dont se définit la hiérarchie des postes de PR suit cette même dynamique : la hiérarchie de la taille des juridictions renvoie d'abord à celle des fonctions que remplissent les PR en leur sein, où la part de représentation dans l'environnement institutionnel ne cesse de croître avec l'échelle des TGI. Ceci n'est pas inhérent à la hiérarchie des grades, qui renvoie à des fonctions notablement différentes au sein des cours d'appel ou de cassation. Ici encore, la nature professionnelle, structurée autour des compétences, de la fonction tend à prendre le pas sur celle des considérations strictement institutionnelles dans la définition de la dynamique des promotions.

²⁵ On peut situer le début de cette raréfaction avec les années 90, en particulier suite à la fameuse démarche ministérielle consistant à envoyer un hélicoptère dans l'Himalaya rechercher un procureur pour qu'il intervienne dans un dossier « sensible », dont le retentissement médiatique a posé le problème.

Rien d'étonnant dans ces conditions que les logiques qui animent les orientations personnelles en matière de progression de carrière soient constituées principalement autour du contenu des postes occupés. Les narrations que font les PR interrogés de leurs propres parcours insistent sur leurs réalisations dans tel ou tel poste, plutôt que sur la valeur institutionnelle. Ainsi, le passage en cour d'appel ou à la Chancellerie présente un intérêt (ou au contraire de la déception) en référence au contenu de l'activité correspondante. Ces étapes sont vécues comme des expériences professionnelles et non comme de simples promotions statutaires. De telles expériences sont saisies par les intéressés comme venant irriguer un capital de compétences techniques propres à évoluer en vue de la réalisation de fonctions spécifiques.

L'ensemble de ces constats relatifs à la dynamique des carrières des procureurs amène à conclure sur l'importance de la dimension professionnelle dans la formation de leur identité personnelle au fil de leurs parcours. Et dans ce même processus émerge une identité collective qui est fondée sur les compétences et les expériences partagées, plutôt que sur une échelle des statuts.

La référence au contenu des accomplissements techniques comme critère de professionnalisme vient fonder une identité collective des PR qui s'inscrit dans une dynamique des parcours personnels conçus sur cette même base. Une telle référence à la dimension technique de la fonction pour en fonder l'identité et le légitimité ne la détourne pas de sa valeur institutionnelle, en l'espèce de son inscription dans l'institution judiciaire : celle-ci est vécue à présent comme une vocation davantage que comme un cadre structurant, comme un objectif de la compétence plus que son aiguillon, comme un fondement juridique plutôt que comme un carcan d'autorité. Il n'en reste pas moins que la situation actuelle – car le phénomène que nous venons d'analyser est de facture récente, ses prémisses datant des années 1980 – place les PR dans une position ambiguë, entre une posture d'incarnation de l'institution judiciaire et une revendication de professionnalisme comme principe actif de leur dynamique personnelle et collective. Si les deux logiques ne sont pas incompatibles, leur combinaison reste d'un maniement particulièrement délicat : comment s'émanciper des forces d'une institution qu'on est appelé à représenter dans le cours même de l'exercice de la compétence qu'on revendique ? L'équation est partiellement résolue dans le cadre du déroulement des carrières, même si la Chancellerie ne respecte pas toujours les recommandations du CSM dans le processus de nomination.

Les chapitres suivants reviennent sur cette équation en portant la focale sur les différentes dimensions des compétences développées par les PR et des contraintes institutionnelles qu'ils rencontrent dans ce cadre.

Chapitre 2 -

Diriger le parquet : du processus de modernisation des relations professionnelles

On dénombre 181 parquets près les 181 tribunaux de grande instance, 33 parquets généraux près les 33 cours d'appel de métropole et d'outre-mer et un parquet général près la Cour de cassation. Selon la taille du tribunal de grande instance²⁶ auquel il est rattaché, un parquet, outre le procureur de la République, comprend des procureurs-adjoints et vice-procureurs (VPR), un ou plusieurs substituts. Le parquet désigne le ministère public. Son organisation est calquée sur celle des juridictions. Le plus grand parquet de France est celui de Paris qui compte une centaine de magistrats, et le plus petit comprend deux magistrats, le procureur inclus. Nous verrons au fil de ce chapitre que, selon la dimension du parquet, le métier de procureur de la République n'est pas tout à fait le même : principalement juridictionnel dans les petites structures, essentiellement administratif dans les grandes structures. Patron d'une équipe de magistrats du parquet « rajeunie » (2.1), le procureur est chargé d'organiser leur travail et le service du parquet (2.2), mais aussi d'administrer la juridiction avec le président du tribunal de grande instance avec qui nous verrons que l'entente s'avère fonctionnellement nécessaire (2.3). Au cours des années passées, les PR ont été les porteurs d'une modernisation de la justice. Outre le renforcement de l'efficacité de l'action publique, que nous envisagerons au chapitre suivant, cette modernisation, qui induit des méthodes renouvelées de travail et de « management » mais aussi l'introduction d'une « culture du résultat », passe également par une conception innovante de l'organisation interne du parquet. Celle-ci poursuit évidemment un objectif d'une meilleure qualité quant à son activité générale. Néanmoins, l'analyse montre que celui-ci s'inscrit dans un fonctionnement globalisant qui sert d'abord l'équilibre des prérogatives et des compétences entre le parquet et le siège.

2.1. Le Patron d'une équipe

Le parquet est indivisible, en ce sens que la décision d'un magistrat du parquet, quel que soit son grade, engage l'ensemble du ministère public. Aussi, pour tous les procureurs rencontrés, le parquet idéal, c'est d'abord « une équipe », « une bande ». La réalité peut parfois être autre, d'autant plus qu'aucun de ses membres,

²⁶ Le ressort d'un TGI couvre au moins un arrondissement et le plus souvent tout un département.

quelle que soit sa fonction ou son grade, ne se coopte²⁷. C'est la valse des nominations et des mutations qui composent cette « équipe » par nature en évolution constante. Mais c'est sur ce postulat que se construit le parquet et que s'y organise le travail (E 2079). Dans la conception du fonctionnement, être magistrat du parquet implique nécessairement un mode de travail collectif et surtout solidaire, un « esprit d'équipe », chacun étant prêt à aider l'autre, à le remplacer pour une audience ou une permanence (E 2016, E 2040, E 2092, E 2098). Revendiqué, valorisé, le travail en équipe est considéré comme étant la condition *sine qua non* au bon fonctionnement d'un parquet (E 2100). Notons que certains PR parlent d'« équipes » au pluriel : celle des magistrats et celle des fonctionnaires de greffe qui travaillent ensemble (E2101). Dans les très gros parquets, l'équipe peut avoir une triple dimension :

- 1°) l'équipe rapprochée autour du PR, comprenant les procureurs adjoints et le secrétaire général,
- 2°) l'équipe des parquetiers dans son entier et,
- 3°) au-delà des substituts y sont inclus, les délégués et les médiateurs du procureur, ce qui correspond un peu à une « équipe élargie » du parquet aux personnes qui sont statutairement sous l'autorité directe du PR (E2102).

Si le parquet est présenté comme une équipe, le procureur de la République n'en reste pas moins son patron qui, semblable à un chef d'entreprise, a pour mission de régler les problèmes, et qui doit rendre des comptes à sa hiérarchie et aux justiciables, notamment en cas de dysfonctionnement judiciaire (E2034, E2036, E2035, E2037). Il est le référent direct en cas de difficultés ou de doute en matière juridique ou de procédure pénale, et particulièrement dans les rapports avec les policiers et les enquêteurs : demandes de conseils ou de solutions. Disponibilité constante (joignable à tout moment, même en vacances) et capacité à répondre systématiquement aux questions en un temps record : telle est la contrainte de ce « patron ». La relation et la communication entre le PR et son équipe sont permanentes, en vue de parer toute urgence. Cette conception de la direction en termes d'animation d'équipe repose ici sur la nécessaire transparence et la circulation de l'information qui assurent au PR une disponibilité maximale (E2113, E2132, E2133, E2130). L'information est constituée comme une donnée capitale, justifiant une capacité de réponse immédiate, le PR devant être constamment au courant de l'activité de son parquet. D'où le réflexe matinal de consulter sa messagerie téléphonique ou électronique, de même que la presse nationale et locale (E2131).

Ce sont des compétences extrajudiciaires et non juridiques propres à tout dirigeant, quel que soit le secteur d'activité, qui sont ainsi mises en œuvre par les PR. Elles sont fondées d'une part sur la capacité à produire du collectif, de l'homogène, en agrégeant des individualités différentes (produire un « esprit d'équipe »). Et d'autre part, elles impliquent une capacité à diriger un groupe, à être

²⁷ Exceptionnellement, surtout dans les très grands parquets, le procureur peut « migrer » avec un ou plusieurs membres de son équipe, en l'occurrence son adjoint.

« un meneur d'hommes et de femmes » (E2040), à commander (E2041). Au sein du parquet, ces compétences sont plus accentuées qu'au siège dans la mesure où la structure hiérarchique même induit un mode fonctionnel et relationnel fondé « *sur la soumission à la hiérarchie* »²⁸, sur l'acceptation de rapports d'autorité²⁹ du procureur en chef sur les autres magistrats, quels que soient leur grade et leur ancienneté. Comme tout dirigeant, premièrement, le procureur élabore une politique générale d'action : en l'occurrence, il est le chef d'orchestre de l'action publique sur son ressort. C'est ce qui le spécifie en tant que tel. Ces compétences se justifient pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une action publique cohérente et efficace pour lutter contre la délinquance et le crime : dès lors, « *le rôle du procureur, c'est d'imprimer une ligne et de convaincre ses collaborateurs de suivre cette ligne* » (PR d'un très grand parquet). Il s'agit d'harmoniser les pratiques des parquetiers et les fonctionnements (E2067). Découlant de ce rôle essentiel, le patron de parquet exerce une mission classique de direction (donner des orientations, des instructions), de contrôle (demander des comptes), de recadrage (discipliner), de « dynamiseur » (E2053 à E2056) et d'entrepreneur (expérimenter des nouvelles façons de travailler) (E2108). Il veille à la bonne marche de la mécanique de l'organisation judiciaire. Examinons ici le cadre de cet exercice de l'autorité sur le collectif, mais aussi des fonctions induites par son statut de « chef de juridiction » au-delà du seul parquet.

Une hiérarchie acceptée, une autorité négociée

Selon les procureurs, la nature hiérarchique des relations au sein du ministère public n'est pas discutée par ses membres (E2025). Néanmoins, certains d'entre eux émettent l'idée qu'elle puisse ne pas toujours aller de soi pour certains substituts soucieux de leur indépendance de magistrat (E2044). La façon de diriger une équipe de parquetiers aujourd'hui rend peut-être compte de ce phénomène. Si le procureur d'hier décrétait ses décisions de façon autoritaire et unilatérale, les procureurs actuels déclarent les soumettre à la discussion collective,

C'est ce qui habite la notion d'« équipe » qui est présente, parfois avec insistance, dans tous les entretiens dès lors qu'il s'agit de l'organisation interne du parquet. Face à l'image traditionnelle – et, semble-t-il, bien réelle – du parquet caractérisé par un système purement hiérarchisé, dont le fonctionnement est basé sur le seul respect de l'autorité, les procureurs interrogés en 2006 tiennent à marquer la dimension moderne de leur « management » d'équipe. L'autorité reste présente en arrière fond, en veille pourrait-on dire, intervenant notamment en cas de dysfonctionnement. En effet, la réalité de la hiérarchie interne au parquet et de l'autorité propre au PR apparaît avec récurrence en filigrane des propos des procureurs interrogés.

Aussi le travail en équipe, tel qu'il est posé comme mode de gestion, consiste principalement à entreprendre d'associer chacun aux décisions et partant de les

²⁸ Alain Bancaud, *La haute magistrature judiciaire entre sacerdoce et politique ou le culte des vertus moyennes*, Paris, LGDJ 1993, p.60.

²⁹ Ce que d'ailleurs Napoléon I^{er} voulut en organisant la magistrature comme une armée.

mutualiser en les discutant, quand cela s'avère nécessaire, lors de réunions. Ces décisions suivent ainsi un processus itératif. Elles sont le produit de consultations, individuelles et/ou collectives, auprès des magistrats (E2111).

Les PR nous assurent que, dans les réunions de parquet, la place du débat est aménagée et les échanges peuvent être animés, des positions antagonistes se défendre. La parole individuelle est prise en compte (E2116). Nous avons affaire à un procureur qui, en quelque sorte « plaide » ses arguments devant ses collaborateurs, en vue de les convaincre et d'obtenir une adhésion. Il s'agit de démontrer et de prouver, et non plus de donner de pures instructions (E2052). Ce qui est mis en avant comme enjeu, c'est aussi le crédit de confiance et de respect dont le PR dispose vis-à-vis de son équipe. Dans cette perspective, l'autorité de ce patron ne suit plus un axe vertical strict. Elle n'est plus une donnée d'office, bénie du sceau de l'Etat. Au contraire, pour s'exercer pleinement, elle doit gagner sa légitimité dans la confrontation et le contradictoire (E2046, E2047). Elle se fait plus relationnelle et consensuelle (E2045, E2041). Ce procureur d'un grand parquet déclare ainsi : « *Le procureur doit être un peu la clé de voûte dans son parquet et c'est lui qui arrête les choix de politique pénale. Mais les choix de politique pénale ne sont pas des choix qui germent uniquement dans l'esprit du procureur, ça résulte d'un travail d'élaboration auquel sont associés les magistrats de mon parquet* »³⁰, (E2117). L'autorité du patron de parquet moderne se définit quotidiennement, « sur le terrain », à travers un management négocié de son équipe, si l'on en croit les propos de nos interlocuteurs (E2114).

Pour autant, et la spécificité se pose ici, dans l'équipe des parquetiers, la responsabilité de trancher, l'arbitrage final, le pouvoir décisionnaire incombent au seul procureur de la République (E2048, E2039, E2051). Cela fait la solitude de la fonction dans sa pratique de terrain, en dépit d'une chaîne hiérarchique pourtant forte (E2093) et, nous le verrons plus loin, du rôle de « renfort architectural » de ses adjoints. La hiérarchie est pensée comme protectrice dans les situations « à risque » (E2044, E2115) et comme courroie motrice du fonctionnement même du parquet : prendre une décision pour débloquer une situation et avancer, contrôler le respect des règles fixées. En effet, toute action émanant des parquetiers n'est concevable que dans un cadre normatif fixé *in fine* par le patron de parquet. D'un point de vue organisationnel, point d'émancipation possible : leur autonomie de magistrat se comprend exclusivement sous le contrôle et l'autorité de leur procureur (E2049, E2057, E2194, E2102). C'est dire aussi que les substituts ont le strict devoir de rendre compte de leur action ou de tout événement concernant directement ou indirectement le parquet, tout comme le PR, nous le verrons plus loin, s'inscrit dans cette logique vis-à-vis de sa tutelle hiérarchique, le procureur général. Au sein du ministère public, la culture du compte-rendu, du rapport écrit ou oral, du subordonné à son chef, va de pair avec le partage de l'information et du problème. C'est une nécessité du fonctionnement interne de l'équipe du parquet, mais aussi vis-à-vis de ses partenaires extérieurs (E2120).

³⁰ Entretien n°4, PR d'un grand parquet.

Il existe un jeu permanent entre la transmission officielle de l'information par écrit et le compte-rendu oral, en réunion ou en rencontre interpersonnelle. L'assouplissement de relations que permet la gestion en équipe, si elle contribue à assurer une certaine atmosphère de confiance entre collègues, constitue en premier lieu un levier de transparence et de contrôle internes de toutes les formes d'information, en vue de rationaliser les décisions. Celles-ci étant susceptibles d'être rendues publiques, le contrôle et la responsabilité reviennent au PR qui trouve un intérêt majeur dans un régime de confiance et de transparence à l'intérieur de son parquet. Aussi la convivialité marquée par les « cafés-viennoiseries » accompagnant les réunions n'est pas fondée exclusivement sur un souci des conditions de travail ou sur un simple discours déclaratif visant à se conformer à des normes de management moderne. Il répond à une véritable exigence d'efficacité collective structurée autour de la responsabilité accrue du parquet dans l'action judiciaire pénale et au-delà, ainsi que nous le développerons au chapitre suivant.

Aussi le recadrage disciplinaire répond-il à tout manquement professionnel qui mettrait en danger l'unité de « l'équipe », dans son acception la plus large (E2110). Le contrôle vigilant du travail du parquetier, le rappel à l'ordre, n'excluent pas le tact, eu égard ne serait-ce qu'à la charge de travail qui est énorme (E2182). La pression hiérarchique se fait parfois plus forte quand il est question d'objectifs individuels à atteindre qui sont fixés aux parquetiers par le procureur, fussent-ils « contractuels » (E2109). La convivialité des relations professionnelles s'arrête ainsi au moment de la notation du travail du substitut, lorsqu'il s'agit pour le procureur d'informer son subordonné de son évaluation et de ses raisons (E2120, E2122)³¹.

Cependant, pour certains, l'évaluation formelle a peu de signification : les primes sont identiques pour tous, les adjectifs qualifiant le travail des magistrats souvent dithyrambiques, les commentaires du dossier parfois tronqués ou à déchiffrer (E2180, E2181). Les chefs de parquet tendent à considérer que les moyens de contrainte sur leurs collaborateurs restent faibles. En cela, ils s'estiment limités dans la gestion du personnel, dans la mesure où ils n'ont aucun pouvoir sur la carrière de leur substitut, hormis la notation qu'ils font de leur travail et leur proposition et/ou appui de nomination. Ce qui fait dire à cette procureure : « *plutôt que la gestion du personnel, c'est plutôt la gestion de l'humeur du personnel hein, plutôt maintenir un lien, maintenir une ambiance* » (E2033). C'est ainsi que les PR actuels s'investissent dans une forme de management relationnelle du personnel du parquet que nous allons examiner maintenant.

Du management relationnel

Ce rôle de patron est une des dimensions essentielles de leur identité professionnelle, fondée aussi sur la compétence à « *faire travailler des gens ensemble, à*

³¹ L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux. Une évaluation est effectuée au cas d'une présentation à un avancement. Cette évaluation est précédée d'un entretien avec le chef de la juridiction où le magistrat est nommé ou rattaché, ou avec le chef du service dans lequel il exerce ses fonctions. (...) L'évaluation est intégralement communiquée au magistrat qu'elle concerne (art. 12.1 Ord. de 1958).

les réunir, à entendre leurs points de vue, à donner des orientations, à contrôler qu'elles sont suivies »³². Pour les PR, créer cet esprit d'équipe au sein de leur parquet suppose une gestion de proximité des ressources humaines, c'est-à-dire qui soit au plus près du personnel. Il s'agit, selon eux, d'être à l'écoute des problèmes des magistrats et des fonctionnaires (E2027), qu'ils soient de nature professionnelle, relationnelle ou individuelle. Il faut être à même d'entendre les alertes, les tiraillements, les difficultés des uns et des autres, et de les prendre en compte.

Classiquement, c'est par une visite quotidienne aux magistrats et aux greffiers, dans chaque service (audiencement, bureau d'ordre), que les procureurs tentent de percevoir l'ambiance du moment et de glaner les informations de disfonctionnement, de malaise relationnel ou personnel (E2101). Cette accessibilité du chef se manifeste aussi par l'affirmation d'un système de la porte ouverte selon lequel magistrat ou greffier peuvent solliciter l'aide de leur procureur à tout moment (E218, E20140, E2030). Ou encore, l'utilisation d'un espace neutre comme une salle dédiée au café aplanit superficiellement mais suffisamment les barrières hiérarchiques, pour que le procureur puisse venir y recueillir une parole franche (E2029). Cette démarche de proximité relationnelle met le PR en situation d'améliorer l'organisation des différentes activités et d'apporter de la régulation professionnelle (régler les problèmes). L'objectif de cette gestion n'est pas altruiste mais bien fonctionnel : l'équipe des magistrats et celle des fonctionnaires de greffe doivent tourner au mieux de leurs capacités, dans un climat relationnel au moins harmonieux. C'est l'intérêt du parquet dans sa globalité qui est en jeu, la qualité de son travail et du service de la justice (E219, E2014). En effet, à défaut, le manque de dialogue interne et de négociation entre les fonctionnaires, les magistrats et les chefs de juridictions peut conduire, dans des cas extrêmes, à un blocage du fonctionnement du tribunal et à un raidissement des relations professionnelles (E2175). Le rôle de régulation relationnelle du procureur s'opère en interne, mais aussi indirectement et parallèlement, en externe, par exemple pour normaliser des rapports tendus entre un substitut et les services de police dans la gestion de la permanence pénale (E2032). Naturellement, cette gestion du personnel relationnelle tend à se déployer plus aisément dans les structures peu ou moyennement dimensionnées, où l'équipe est désignée comme une seconde famille, le parquet, une seconde maison et où les relations continues dans la journée se veulent moins formelles et les réunions conviviales (E2017, E2112, E2137).

Ce management d'équipe se fait aussi dans le cadre de réunions (E2031) et de notes de service dont l'envoi est aujourd'hui quasiment systématiquement doublé par message électronique, sans oublier l'usage systématique du téléphone (E2147).

Les réunions

Dans les petites structures, les réunions de parquet institutionnalisées sont rares puisque la communication se fait lors des petits contacts journaliers, au coin

³² Entretien n°2. PR d'un parquet moyen

d'un bureau, dans un couloir, lors du déjeuner. L'information est diffusée sur le champ, en temps réel, de face à face (E2103, E2018). Lorsque l'effectif grandit, les réunions sont programmées en fonction des besoins ou sur un thème particulier (parfois deux dans la semaine ou une en deux semaines). Souplesse et pragmatisme sont de mise dans la planification des réunions de parquet des petites et moyennes structures (E2019, E2023, E20142, E2024). Néanmoins, coiffant ces échanges informels et ces petites réunions *ad hoc*, une réunion institutionnelle est maintenue, une ou deux fois par mois. En revanche, dans une des très grandes structures enquêtées, le rythme des réunions institutionnelles des magistrats du parquet est hebdomadaire et obligatoire. Dans la seconde, la réunion de parquet est mensuelle tandis que, parallèlement, les chefs de service réunissent leur équipe chaque semaine (E2063). En fait, c'est principalement avec ses adjoints, plusieurs fois par jour, et avec ses chefs de section, chaque semaine, dans une réunion institutionnelle, que le procureur se concerta. Sinon, il voit ses chefs de section «*fréquemment, chaque fois qu'il y a un problème, ils peuvent venir me voir*» (PR d'un très grand parquet³³).

Le contenu des réunions de parquet institutionnelles est variable. Il peut comprendre :

- la transmission des instructions du parquet général et de la Chancellerie en matière de nouveaux dispositifs «*je leur restitue la bonne parole*»³⁴,
- la diffusion de ses propres instructions, l'explication d'une circulaire et les modalités de son application dans son parquet, la présentation d'un projet,
- l'exposé d'un point juridique et technique, spécialement préparé par un jeune substitut (formation),
- l'exposé de certains dossiers dont tous doivent avoir connaissance,
- une synthèse des réunions auxquelles les substituts ont participé, un point sur la permanence pénale, les audiences passées et sur la réponse du siège aux réquisitions,
- l'organisation du service du parquet (la répartition et le planning des audiences correctionnelles, de la permanence pénale, le calendrier des absences et des remplacements, etc.) (E2020, E2021, E2050).

Pareillement, avec les fonctionnaires de greffe³⁵, l'organisation du travail et des services de la chaîne pénale se fait dans le cadre des relations quotidiennes dans les petites structures et/ou au travers des réunions pour les plus grandes (E2136). Ces réunions sont beaucoup moins fréquentes que celles avec les magistrats (une par trimestre en moyenne dans les petits parquets, toujours grâce aux facilités organisationnelles que permet une proximité relationnelle dans les petites structures). Ponctuellement, elles concernent par exemple l'organisation des greffes pour la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, tels que la CRPC, l'exécution des

³³ Entretien n°1.

³⁴ Entretien n°3.

³⁵ Avant la loi de fonctionnarisation des greffes de 1965, il n'y avait pas de greffiers dans le service du parquet, seulement des secrétaires de parquet.

peines (E2026), ou alors elles ont pour objet le traditionnel problème de sous-effectif (E2126).

Les notes de service

Schématiquement, nous pouvons sérier quatre sortes de contenus de notes de service qui sont envoyées aux parquetiers par le procureur :

- 1°) l'information générale ;
- 2°) les priorités de politique pénale de la Chancellerie (circulaires) et les priorités de politique pénale locale qu'il fixe lui-même (E2064) ;
- 3°) les missions et les compétences attendues des services spécialisés : textes généraux et fondamentaux sur le parquet, instructions globales et ciblées sur les charges ;
- 4°) les méthodes de travail et d'organisation : par exemple, des instructions relatives à des modes de traitements de certains délits liés à des circulaires récentes (stupéfiants, violence conjugale, contrefaçon, etc.).

Ces notes-là formalisent ainsi la procédure de la mise en œuvre, la méthodologie de travail, les bonnes pratiques. De façon générale, les notes écrites sont la mémoire, la trace, le fil conducteur, la référence, du processus de la décision et de la procédure de travail fixée. Réunies dans « un permanencier » dans certains parquets, elles servent ainsi à pallier les effets pervers de la rotation du personnel (E2083).

Ponctuellement, pour bien relayer et expliciter les notes de service les plus importantes, certains PR réunissent tous les membres du parquet (E2064). Tous les PR diffusent également l'information par courrier électronique, ce qui contribue à bouleverser et moderniser les méthodes de travail : unité d'information, unité de temps, permanence de l'information (même en congé), et donc responsabilité engagée de celui qui la lit. Elle va de pair avec le mouvement vers l'instantané, le fameux « temps réel » et, par conséquent appelle une réponse rapide et un traitement immédiat (E2138). Cependant, elle implique nécessairement des compétences en informatique, « des pratiques réflexes » que ne semblent pas maîtriser parfaitement tous les magistrats, carence que certains PR disent combattre (E2068). En outre, l'utilisation de l'écrit électronique modernise également la forme du management : *« Les notes sont systématiquement écrites, envoyées par mél à l'ensemble pour qu'ils donnent leurs observations, et validées par moi »* (PR d'un très grand parquet³⁶).

Pour le PR, les réunions et les notes de service ne sont pas seulement des outils de management du personnel, ils sont aussi les moyens par lesquels il ordonne les différentes activités et fonctions au sein du parquet. Nous examinons à présent la façon dont il s'acquitte de cette mission qui lui incombe.

³⁶ Entretien n°2, PR d'un grand parquet.

2.2. Organiser les domaines d'action du parquet

Outre des compétences de direction (animation du parquet, gestion du personnel, élaboration d'une politique d'action publique), le métier de procureur de la République requiert des compétences organisationnelles. En effet, il lui appartient en propre d'organiser le travail des parquetiers, de telle sorte que le traitement des dossiers se fasse selon des règles fixées par lui, pour répondre aux instructions de politique pénale générale données par la hiérarchie tutélaire (E2093). Cette organisation répond à des impératifs majeurs : diviser les domaines d'action du parquet et les déléguer à ses collègues en sachant leur attribuer judicieusement ces domaines d'action, en fonction de certaines contraintes. Ici encore la taille du parquet conditionne ce travail et partant l'identité professionnelle du PR.

Division et délégation du travail

L'organisation du parquet se traduit par la construction de l'organigramme du parquet, qui est une des tâches essentielles du procureur ou/et de son adjoint dans les grands et très grands parquets. Dans ces derniers, l'organigramme a souvent la forme d'un râteau figurant la graduation des fonctions hiérarchiques et la compétence des services. Pour le procureur, il s'agit de savoir déléguer le travail du parquet à son équipe de parquetiers : « *Mon principal travail, c'est de faire travailler les autres* »³⁷, ce qui suppose naturellement de conférer des responsabilités aux membres de son équipe, des adjoints aux substituts et, partant, de miser sur la confiance (E2058).

La plupart des parquets sont divisés en grands blocs de compétences juridiques ou selon les principaux contentieux, qui définissent les différents services : mineurs, affaires financières et commerciales, stupéfiants, droit du travail, droit de l'urbanisme, droit de la consommation, circulation routière, parquet civil, exécution des peines, etc. (E2043).

Plus le parquet est grand, plus son organisation se complexifie, plus les fonctions et les services sont spécialisés. Le magistrat devient expert d'un domaine juridique et judiciaire particulier, ce qui permet un travail plus efficace, par exemple avec les enquêteurs de police et de gendarmerie qui sont aussi spécialisés dans ce domaine (E2096). La délégation prend tout son sens : le magistrat est ainsi responsable de son service : son organisation, son amélioration, l'avancement des procédures, le traitement des dossiers (E2077). Par exemple, une fois leurs audiences attribuées, les substituts ont l'autonomie de leur organisation, programmant les affaires pour lesquelles ils ont engagées des poursuites, les dossiers qu'ils sont suivis et pour lesquels ils vont requérir l'application de la loi. Ou encore, c'est le chef de service, qui aura la responsabilité de rédiger les notes concernant ses activités de compétence, qu'il soumettra ensuite à son procureur pour validation ou non. Car, nous l'avons vu plus haut, la responsabilité et l'autonomie du substitut s'arrêtent au contrôle de son action par le chef de parquet

³⁷ Entretien n°2, PR d'un très grand parquet.

(E2065) : « *Le substitut, comme son titre l'indique, agit par délégation tacite ou formelle du procureur de la République et n'a aucun pouvoir propre* »³⁸.

Inversement, dans certains petits parquets, l'organisation du travail ne se fait pas en fonction des différents contentieux existants mais suit un découpage territorial. Chaque magistrat est responsable non pas d'une spécialité mais d'un secteur géographique (E2107). En outre, généralement, chaque magistrat a en charge une part de travail judiciaire (le règlement des dossiers d'information du ou des juges d'instruction, les audiences correctionnelles et d'assises, la permanence pénale, le courrier général) et traite la délinquance générale (le droit pénal commun) (E2089). La répartition de ces tâches entre les parquetiers se fait généralement de façon équitable et, dans les petits et moyens parquets, le principe du tour de rôle vaut pour les activités judiciaires qui sont communes à tous, essentiellement les audiences correctionnelles et la permanence (E2088, E2085, E2087, E2107). Lorsque le parquet grossit, de un à trois magistrats peuvent être affectés de façon exclusive au service de la permanence pénale (TTR).

Voici l'exemple d'un organigramme de grand parquet (20 parquetiers) à huit sections :

- 1 - une section action publique et du suivi de toutes les affaires pénales, qui est renforcée : 5 magistrats + greffiers
- 2 - une section affaires non élucidées : 2 magistrats
- 3 - une section économique et financière et droit du travail (travail illégal, concurrence) : 2 vices procureurs
- 4 - une section mineurs (protection des mineurs, relations avec le juge des enfants, actions pénales) : 2 magistrats
- 5 - une section délinquance organisée (stupéfiants, prostitution, meurtre) : 2 magistrats
- 6 - une section service civil : 4 magistrats
- 7 - une section circulation routière : 1 magistrat
- 8- une section du suivi de l'exécution des peines de justice : 2 magistrats

Certains très grands parquets (les deux dont nous avons interviewé le PR) abritent aussi une juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) qui a pour compétence la lutte contre la grande criminalité organisée, la grande délinquance financière, qui représente des dossiers très complexes (E2028). La dimension du territoire d'action de la JIRS implique des relations plus rapprochées entre les PR et les procureurs généraux et parfois, c'est au PG que revient le contrôle d'une JIRS. C'est un point que nous développons plus loin dans ce chapitre.

Les domaines d'action « à risque »

De façon générale, le travail des PR s'inscrit dans des domaines d'action « à risque ». Ils se réservent ainsi les affaires les plus graves ou les plus délicates (E2086), les activités périlleuses ou « sensibles », c'est-à-dire dont il faut savoir évaluer les conséquences judiciaires et extrajudiciaires. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur la nature de cette fonction que les PR se réservent et sur la définition de ce type d'affaires.

³⁸ Volff, Jean, *Le ministère public*, Paris, PUF, « Que sais-je », 1998, cit. p.42. En 1998, Jean Volff était procureur général près la cour d'appel de Toulouse.

Par ailleurs, ayant la direction et la discipline de la police judiciaire, ils traitent le courrier qui concerne les réclamations contre les policiers. Et, globalement, toutes les lettres de réclamations des particuliers. Beaucoup disent accorder une importance majeure au traitement du courrier et l'intègrent comme un élément à part entière de leur politique publique, à savoir donner systématiquement une réponse à toute demande (E214). Leur échoient également les courriers émanant de la Chancellerie, de la cour d'appel, des élus, des parlementaires, des bâtonniers, des administrations (E215, E2042). Autre domaine d'activité sensible proche, la communication avec les médias dont les procureurs se chargent souvent personnellement. La permanence pénale est bien sûr un des services « chaud » du parquet. Cet aspect sera également examiné en détail au prochain chapitre.

Quelle que soit la taille du parquet, les procureurs font un point matinal avec le magistrat ayant tenu la permanence pénale, afin d'évaluer les déferrements de la journée, les affaires qui seront à traiter et l'adaptation des réponses et des orientations données aux délits et/ou crimes (E2060, E2061, E2062). Par ailleurs, ils se réservent des services plus nobles que les autres, qui charrient des affaires dont les enjeux peuvent être importants : par exemple, le service des affaires économiques et financières (commercial et pénal) (E2080), le (ou les) tribunal de commerce, le service civil (état civil des étrangers et des Français nés à l'étranger), considéré comme un service très spécialisé et technique. S'ils doivent déléguer ces activités, c'est souvent le cas dans les grands et très grands parquets, les procureurs les attribuent prioritairement à un procureur adjoint, puis à un vice-procureur, ou alors, ils les font en étroite collaboration avec eux. Finalement, dans un très grand ou grand parquet, l'exercice décisionnaire de procureur de la République apparaît moins solitaire que dans les petites et moyennes structures.

Polyvalence et porosité de la fonction de PR dans les petits parquets

Dans les petits parquets, les procureurs de la République effectuent les mêmes tâches judiciaires que leurs collègues substitués (la permanence pénale, les audiences correctionnelles et d'assises) et, dans les parquets de deux magistrats, en égale quantité (E216). De ce fait, en dépit d'un partage statutaire théorique du travail, la polyvalence est la règle de fonctionnement (E2150). En ce sens, les chefs de petits et de moyens parquets se disent remplir les tâches à la fois de substitut et de PR (E2011). Ils estiment exercer deux métiers en un : les frontières fonctionnelles sont poreuses.

Selon eux, les conséquences de cette superposition fonctionnelle sont moindres dans les régions peu touchées par la délinquance. Cependant, cela rend leur travail difficile et induit des horaires très lourds. Par ailleurs, cela empêche le procureur d'exercer pleinement les fonctions spécifiques de chef de juridiction (diriger, organiser, entreprendre) (E2012, E2013). Cet écartèlement est parfois, professionnellement et psychologiquement, extrêmement mal vécu par certains procureurs.

Cette situation est renforcée dès lors que plusieurs postes sont laissés vacants dans un parquet de taille réduite. Ceci rend le fonctionnement collectif, considéré comme indispensable, fort problématique, quand bien même ces postes sont occupés sporadiquement par des substituts placés³⁹. En effet, les procureurs rencontrés constatent qu'un substitut placé n'intègre pas de la même façon l'esprit d'équipe et, partant, saisit moins bien le fonctionnement de son parquet d'affectation, ce qui se répercute sur la qualité ou du moins l'efficacité de son travail (E2084).

En outre, dans les petits parquets, le rapprochement fonctionnel requiert de la part du PR un subtil doigté pour faire valoir son autorité de chef auprès de son substitut, parfois son vice procureur, dans le cadre d'une relation professionnelle marquée par une forte proximité et une dépendance réciproque accrue dès lors que l'équipe se réduit à deux membres (E2099).

À l'inverse, plus le parquet grossit, moins le procureur exerce des activités juridictionnelles (E2095, E2118), qui vont jusqu'à disparaître quasiment de son travail quotidien dans les très grands parquets, au profit des fonctions exclusives de direction du parquet (chef de parquet) et d'élaboration de la politique d'action publique. Dès lors, la distribution des domaines d'action du parquet, autrement dit l'affectation des magistrats de son équipe à un poste, prend une importance plus cruciale pour le PR.

2.3. L'attribution des domaines d'action

Le premier travail d'un procureur de la République, quelle que soit la taille du ministère public, est d'organiser les activités en son sein comme nous venons de le voir, mais aussi d'affecter les magistrats à un poste, avec la contrainte structurelle du parquet du tribunal (dimension, effectif réel et théorique, composition de l'équipe – ancienneté, expérience) (E2073).

Le choix minutieux des hommes et des femmes

Même si la distribution des services spécialisés aux parquetiers peut être discutée collectivement lors des réunions de parquet, c'est au PR qu'incombe d'attribuer les charges à chacun des collègues composant son équipe. Le calendrier de ces choix suit celui du mouvement annuel des magistrats : au début de l'été pour une prise de poste en septembre, période durant laquelle les affectations dans les organigrammes sont généralement modifiées. Certains chefs de parquets s'attèlent à cette tâche avec un réel plaisir, à la manière d'un chef d'entreprise qui fait passer des entretiens d'embauche. La procédure de sélection des magistrats semble la même dans toutes les organisations. Itérative, elle repose sur des échanges de jugements avec le procureur-adjoint, et des entretiens individuels avec le candidat déclaré ou envisagé. Le choix du procureur vise à concilier les nécessités de

³⁹ Ce sont des substituts qui ne sont pas affectés à un poste fixe et qui circulent pour assurer des remplacements de leurs collègues en congés prolongés (maladie, maternité, etc.)

l'organisation générale des services, du service spécialisé sollicité, des aspirations et des compétences des candidats. Dans l'attribution des services, le PR tente de placer le bon professionnel à chaque fonction, mais aussi d'affecter un magistrat à un poste où il pourra faire valoir des qualités idoines (goût, initiative, responsabilité), identifiées au cours de ce processus de choix et d'évaluation (E2071, E2072, E2074).

Ainsi, du point de vue exprimé par nos interlocuteurs, certaines compétences requises au sein du parquet ne sont pas acquises par la seule ancienneté. Au final, les chefs de parquet prétendent réaliser ainsi une « profilisation » : « *par exemple, (...) des gens qui sont plus faits pour l'urgence et il y a des gens qui sont plus faits pour le soin sur le long terme. Je prends à dessin la métaphore médicale parce que je pense qu'elle s'applique* »⁴⁰.

Pour certains procureurs, le souci face aux contraintes de l'organigramme vise à éviter les services relégués, les services « poubelles », ou encore à favoriser la rotation des magistrats dans les différentes sections, notamment celles qui traitent l'urgence et les affaires les plus difficiles humainement, telles que la section du traitement en temps réel (la permanence pénale) et la section des mineurs. Le but est aussi d'équilibrer la composition des services en termes de genre (hommes/femmes) et d'ancienneté (les expérimentés et les sortants d'école, notamment dans les services les plus exposés cités plus haut). La phase de recrutement et d'affectation vise à répondre aux exigences d'une rationalisation modernisée de la gestion des ressources humaines, visant à l'optimisation des compétences et l'évitement du « *burn out* ». Mais les principes traditionnels de la fonction publique (avancement à l'ancienneté) restent prégnants et le PR doit composer avec eux.

Une contrainte forte : gérer des équipes de magistrats peu expérimentés

Plusieurs procureurs rencontrés sont confrontés à un déséquilibre structurel de leur équipe, lié à l'âge et partant à l'expérience professionnelle et/ou fonctionnelle des magistrats (E2097). « *Je dirige une équipe, une trentaine de magistrats désormais, dont plus de 2 ont moins de 3 ans de fonction, c'est le principal challenge, qui se renouvelle par quart tous les ans (...). Ma principale fonction, c'est d'arriver à agréger cette équipe très jeune* » (E2012). Ainsi, il existe parfois quinze ans d'écart d'âge entre le PR et son substitut le plus âgé, voire une génération avec son plus jeune substitut (E2100). Ce facteur a des effets à la fois sur :

- La gestion des ressources humaines. La « jeunesse » du corps des substituts a pour effet indirect des mouvements de personnel constants et nombreux (fort « *turn over* »), et donc des attentes d'affectation sur des postes vacants.
- L'organisation du parquet. La contrainte d'un effectif incomplet du parquet pèse lourd sur l'organisation du travail du parquet, sa temporalité et la qualité de ce service de la justice. En effet, il est des activités judiciaires incompressibles, auxquelles le procureur ne peut déroger, qui sont en quelque sorte l'essence même du service du parquet : les

⁴⁰ Entretien n°2, PR d'un très grand parquet.

audiences correctionnelles et la permanence pénale diurne et nocturne. C'est ce que le magistrat du parquet doit faire en dernier ressort, quand bien même il n'a plus le temps de faire autre chose. Ainsi, c'est toujours sur le traitement du courrier que grignote automatiquement le manque de temps (E2094). Par ailleurs, du fait de poste vacant, il s'agit de prendre en compte aussi l'intégration d'éventuels substituts placés dans l'équipe. Les effets organisationnels touchent également la question de l'affectation des magistrats de l'équipe à un poste, selon des niveaux d'anciennetés fonctionnelles très différenciés –de 3 à 29 ans d'expérience- (E2091). Enfin, cela implique des postes de cadres (d'encadrement) insuffisants dans l'organigramme (E2012).

● Le management. D'un côté, ce déficit de cadres entraîne un management plus direct « sans filtre » du procureur (E2012) qui se voit plus exposé, mais d'un autre côté, ce dernier bénéficie de l'autorité naturelle du chef expérimenté reconnue par le jeune substitut. En outre, un effet générationnel peut s'immiscer dans la relation professionnelle à travers des conflits d'idées et des tempéraments différents selon l'âge, et surtout « *dans le dialogue et la compréhension, ça peut poser des problèmes, parce que il y a des choses qui moi me paraissent complètement acquises alors qu'elles ne le sont pas du tout pour un magistrat qui commence (...), il faut être très prudent là-dessus* » (E2010).

- La formation des nouveaux venus au métier de parquetier. En plus de son travail habituel, le procureur d'aujourd'hui est ainsi confronté à la question de la transmission des pratiques et de l'esprit du métier de magistrat du parquet. Les jeunes magistrats sortant de l'Ecole (deux ans de formation et un an de stage) sont nombreux dans une équipe. Certains chefs de parquet organisent le travail, en l'occurrence au service du traitement en temps en réel, « *là où on apprend le métier, vraiment* », selon un fonctionnement en binôme comprenant un magistrat expérimenté et un nouvel arrivé (E2091). Cette mission de formation s'adresse de même aux magistrats recrutés à partir des concours exceptionnel ou complémentaire dont la formation est moins longue et jugée moins complète pour les PR (six mois de formation en juridiction uniquement dans les services du parquet). Dès lors, la responsabilité du procureur, sa disponibilité temporelle et sa charge professionnelle sont accrues (E2011, E2013).

Les jeunes magistrats qui font leurs premières armes dans le métier, et particulièrement dans le cadre quotidien de la permanence pénale et du traitement en temps réel, peuvent être confrontés à des affaires présentant des situations sociales parfois très éprouvantes, telles que des maltraitances, des incestes ou des viols d'enfants, voire des meurtres, ou à des personnes dépressives, des criminels dangereux, des personnalités troubles, etc. Attentifs à ces premières confrontations professionnelles ou à leur récurrence, certains procureurs veillent à aménager des moments de décompression aux membres de leur équipe, sur le mode de ce qu'ils appellent des « réunions d'internes et de corps de garde ».

L'analogie avec le milieu médical renvoie à la nécessité de favoriser un certain détachement et de l'humour vis-à-vis de « l'insupportable », de relativiser, afin de renforcer la distance avec les justiciables et de « se blinder ». La séparation entre la vie professionnelle et la vie privée joue en ce sens : en général, les parquetiers, tout en étant informés des réalités sociales, ne vivent pas la même misère sociale et morale que les justiciables qui peuplent leurs dossiers. Enfin, « *Il y*

a quand même le filtre du papier (...) et de l'enquêteur sur le terrain qui fait que les choses, on les reçoit pas en pleine figure directement » (E2015). Toujours dans le cadre de la gestion des affects et des émotions, des chefs de parquet ont aménagé des temps de parole pour les jeunes substituts de leur l'équipe pour parer les effets du procès d'Outreau sur leur identité professionnelle (E2022). Cette phase de formation paternaliste vise probablement à susciter la confiance des plus jeunes des substituts, afin d'éviter qu'ils ne « flanchent » dans leurs fonctions, qu'ils quittent leur poste trop rapidement, voire pour les encourager dans une carrière au parquet, plutôt peu prisée à la sortie de l'ENM⁴¹. Il s'agit toujours bien d'un souci d'optimiser les ressources humaines (éviter les décrochages ou le *turn over*), dans une véritable perspective de chef d'entreprise pour qui la stabilité du personnel est une ressource et favorise la compétence collective.

Dans cette organisation du travail, il s'agit aussi pour le PR de décliner son autorité et d'organiser ses renforts hiérarchiques, en sachant s'entourer non seulement des « bons professionnels » mais également de personnes qui lui sont dévouées, surtout lorsque la structure du parquet grandit.

2. 4. L'équipe des « gradés »

Autour du PR, gravite l'équipe des « gradés » qui compte son second en chef, son « homme de confiance », le procureur-adjoint, ses relais dans des domaines d'action privilégiés, le secrétaire général et le chargé de mission contractuel, et des vice-procureurs que rien ne distingue parfois des substituts.

Le procureur-adjoint : « le numéro deux »

Les mots ne semblent pas assez forts pour décrire la fonction de procureur-adjoint, qui apparaît comme le premier allié et le soutien indéfectible du procureur dans un parquet : « *Je considère mon adjoint comme étant l'homme qui m'est le plus indispensable* » (E2070). Ainsi, même si, dans les petites structures, les magistrats font à peu près tous le même travail, la hiérarchie demeure : le procureur-adjoint est celui qui est amené à faire le travail de son chef, à remplacer le patron de parquet lorsque ce dernier est absent ou indisponible. Il devient d'office le référent principal du parquet. Il est ainsi chargé de représenter la fonction de procureur, en interne au sein du parquet et du palais de justice, et à l'extérieur du tribunal (E2066, E2076, E2082, E2105, E2106). Aussi est-il associé de façon quasi systématique, à tout le travail traditionnel d'un procureur, voire il peut en avoir la charge directe : l'audience, l'établissement des tableaux d'audience et de permanence, la construction de l'organigramme de services, l'attribution des services aux magistrats, la représentation du procureur aux cérémonies officielles, la préparation des réunions de parquet, le suivi des décisions de justice, des enquêtes, de la permanence pénale, ou encore la charge du pôle régional économique et financier (E2080).

⁴¹ L'Ecole Nationale de la Magistrature a été créée en 1959 par Michel Debré.

Voici l'exemple d'une organisation d'un parquet doté de 27 postes mais avec 26 magistrats réellement en exercice. Organisé en fonction des attributions fonctionnelles de chacun, il comporte une section des mineurs avec 4 magistrats, dont un vice-procureur qui est chef de section qui est « *son relais vis à vis des autres* », une section économique et financière avec 4 magistrats dont un vice-procureur chef de section, une section exécution des peines avec 2 magistrats et un chef de section, une section civile avec un seul magistrat, une section des stupéfiants avec un magistrat, une section de règlement des dossiers, une section générale qui s'occupe du traitement en temps réel pour les majeurs, avec 8 magistrats travaillant en binôme une semaine sur quatre pour prendre tous les appels, et les autres semaines « *ils gèrent, suivent les dossiers d'instruction qu'ils ont ouverts et puis le courrier pour les affaires qui ont pas été traitées en temps réel (...), et puis ils tiennent les audiences correctionnelles* ». Le rôle des deux procureurs-adjoints de ce procureur est de « *superviser tout ça* ». L'un contrôle le pénal (la section générale et la section des mineurs), l'autre contrôle les autres sections et a beaucoup d'attributions administratives, notamment la gestion des OPJ, le contrôle des officiers ministériels, « *qui est découplé de la section civile ici... parfois, dans certains parquets, j'ai connu des organisations où c'était différent* » (PR d'un très grand parquet⁴²).

Voici un procureur-adjoint « hors hiérarchie » d'un grand parquet (20), du même grade que son procureur. Il assure le pilotage de l'action publique générale : TTR mineurs et famille et TTR majeurs, l'exécution des peines, le service civil, la notation des officiers de police et de gendarmerie, le suivi des nombreuses affaires où sont mis en cause des policiers et des gendarmes, le service criminel, le suivi d'autres affaires (responsabilité médicale, racisme, diffamation, etc.). Très sollicité par le travail judiciaire quotidien dévolu aux vice-procureurs et aux substituts, ce procureur-adjoint ne consacrerait pas assez de temps à « *être le véritable second du procureur pour animer, coordonner l'ensemble de l'activité du parquet, se projeter aussi davantage à l'extérieur dans un domaine de relations qui touche à la politique de la ville ou à diverses autres politiques publiques* » et participer à une animation globale du parquet (prévoir des réunions, lancer des initiatives) (E2080).

C'est dire que le rôle de procureur-adjoint est important et la fonction d'autant plus lourde que le parquet compte de membres : « *c'est mon alter ego* » (PR d'un parquet moyen⁴³), « *c'est le numéro deux* », « *mon homme de confiance* », « *il est d'une extrême loyauté, c'est très important au parquet, vous savez savoir que quelqu'un, qui est gradé quand même, est quelqu'un de sûr et de loyal, c'est très réconfortant pour un procureur même si sa charge de travail étant tellement importante, il n'est pas aussi disponible pour m'épauler que je le souhaiterais (...). C'est mon bras droit* » (PR d'un grand parquet⁴⁴). Procureur et procureur-adjoint ont ainsi des relations professionnelles privilégiées, fonctionnellement et nécessairement unies, des relations basées sur la confiance et la connivence. Travaillant en étroite collaboration, s'entraîdant, leurs contacts journaliers sont de fait nombreux, ce qui nécessite une entente harmonieuse entre eux. « *J'ai un adjoint là, que je conçois comme mon clone. Elle est, par différents biais, avertie en même temps que moi de tout ce qui se passe et (...) elle a à suivre la réalisation précise de tout ce qui se met en œuvre* » (PR d'un très grand parquet⁴⁵).

⁴² Entretien n°1.

⁴³ Entretien n°4.

⁴⁴ Entretien n°3.

⁴⁵ Entretien n°1.

Et lorsque le procureur part occuper un autre poste, il peut appuyer naturellement la demande de mutation de ce précieux collègue vers ce même poste pour conserver la qualité professionnelle de leur collaboration (E2069).

Secrétaire général et chargé de mission : des fonctions stratégiques

La fonction de secrétaire général n'existe pas dans toutes les juridictions, seulement dans les plus grandes. Très prisée par les magistrats du parquet, elle est perçue comme étant une fonction « assez en vue ». Elle permet une gestion globale des activités du parquet, et ouverte sur l'extérieur, sur la société civile. Ainsi, le secrétaire général est parfois l'interlocuteur des médias (E2075). Il peut aussi avoir des fonctions administratives (gestion des magistrats, gestion des relations des magistrats avec les greffes), couplées à des fonctions judiciaires (E2078).

Il est un poste original, que nous avons rencontré dans l'organigramme d'un très grand parquet : celui de chargé de mission, employé sur contrat pour relayer directement le procureur dans les domaines de la politique judiciaire de la ville et des relations avec les médias (E2090). Paradoxalement, ces domaines sont pourtant apparus caractériser le nouveau travail des procureurs, et d'autant plus dans les grandes organisations. Ces activités, qui sont nouvelles pour le chef de parquet, le mènent en dehors de sa juridiction, en périphérie du monde de la justice. Aussi, les octroyer à un professionnel libéral qui n'appartient pas à la profession de magistrat, peut-il constituer une stratégie de la part du PR afin de protéger son indépendance vis-à-vis de la société civile, et de parer la confrontation directe avec des groupes porteurs d'intérêts parfois divergents du judiciaire (les élus, logique politique) ou des groupes de pression (les médias). C'est aussi une façon de maintenir la fonction de magistrat du parquet dans le domaine qui lui est dévolu traditionnellement et qui définit son identité : le domaine judiciaire.

Vice-procureur : un grade plus qu'une fonction

Selon les procureurs, la fonction de vice-procureur se différencie peu de celle de substitut. En général, dans les très grands parquets, les vice-procureurs expérimentés sont souvent les chefs de section, tout en faisant le même travail que les substituts. Dans les petits et moyens parquets, ils sont ceux qui peuvent être amenés à remplacer le procureur et son adjoint lors de leurs absences conjointes (E2082). La notion de vice procureur vient seulement officialiser un grade dans la hiérarchie du parquet, « un galon » qui sanctionne davantage une situation indicière qu'une capacité avérée à encadrer une équipe. Ceci résulte aussi d'une organisation liée à l'état démographique du corps des magistrats, où les vices procureurs sont aujourd'hui parfois plus nombreux que les substituts dans certains parquets : « *c'est un peu l'armée mexicaine, hein l'organisation dans les parquets* » (E2080). D'où un certain mécontentement des magistrats occupant cette fonction. Néanmoins, ici aussi joue le processus de recrutement et d'affectation mené par le patron de l'équipe : le grade et la compétence se posent ici encore en porte-à-faux (E2081).

Premiers magistrats du parquet, pilotes d'équipe et directeur des ressources humaines, les PR élargissent encore leurs domaines de compétences en s'investissant dans la gestion de la juridiction, en collaboration avec le président du tribunal de grande instance.

2.5. Procureur : vers un métier de gestionnaire ?

Procureur de la République et président du tribunal de grande instance sont les chefs de la juridiction. En tant que tels, ces deux magistrats ont aussi pour mission de gérer l'établissement dans tous ses aspects structurels et généraux (ressources humaines, gestion financière, fonctionnement global du tribunal, image de la justice). Nous allons voir que la réforme budgétaire de la LOLF⁴⁶, introduite en 2006 dans le ministère de la justice, annonce un bouleversement non négligeable de l'équilibre traditionnel entre ses différentes attributions fonctionnelles, et par conséquent, redessine les contours de son identité professionnelle.

De la triarchie à la diarchie

Les textes prévoient un déploiement de compétences en forme de « triarchie » pour la gestion de la juridiction dans son entier, qui mobilise trois chefs : le procureur, chef des services et des magistrats traitant le pénal ; le président du tribunal de grande instance, chef des services et des magistrats du siège traitant le civil et le greffier en chef de la juridiction, chef des services et des fonctionnaires du greffe (chaîne pénale et civile) (E2148, E2139, E2140) : « *un tribunal c'est un triumvirat* » (E2174). Néanmoins, le président reste le responsable décisionnaire de l'administration générale du tribunal, en concertation avec le procureur et le greffier en chef (E2141, E2178). Cependant, pour certains procureurs, ce système n'est pas opérationnel car il favorise une « dispersion » de la décision qui dessert une gestion ordinaire efficace (E2143). Globalement, l'administration du tribunal comme établissement judiciaire concerne :

- La gestion administrative du personnel, lequel appartient à des corps professionnels différents (fonctionnaires de greffe et magistrat) : la définition des services et la répartition du personnel dans les services, notamment entre le siège et le parquet (E2172). Une des préoccupations des chefs de juridictions se pose justement sur le déficit de fonctionnaires et sa distribution. Mécaniquement, à certains moments, certains services sont insuffisamment dotés en personnel, avec une attribution qui suit la règle du « déshabiller Paul pour habiller Jacques » (E2177). En l'occurrence, pour le parquet, cela entraîne mécaniquement des retards dans l'enregistrement des procédures au bureau d'ordre (E2142, E2149).

⁴⁶ « Loi organique relative à la loi de finance ». Système de modernisation de la comptabilité publique accordant davantage d'autonomie aux administrations et aux établissements publics dans l'affectation de leurs budgets.

● Le contrôle budgétaire de la juridiction : budget de fonctionnement, gestion du matériel mobilier et immobilier, travaux – suivi d’une réfection immobilière par exemple –, répartition et affectation des crédits dans les différents services de la juridiction, achat de matériel (E2176) ;

● La politique pénale de la juridiction et l’organisation des activités juridictionnelles. Président et procureur doivent se concerter sur les grandes lignes de l’action publique pour adapter les poursuites faites par le parquet à la capacité matérielle de jugement du tribunal, autrement dit définir une politique pénale de la juridiction conjointe parquet-siège, certain évoquant la notion de « co-décision ». Vraisemblablement, cette concertation a été rendue nécessaire par le développement des nouveaux dispositifs, tels que la composition pénale ou la CRPC, concertation où le barreau devrait aussi avoir sa place, ce qui est encore moins évident selon les tribunaux. Ainsi, l’accord du siège est nécessaire pour délimiter leurs champs d’application, à moins de créer une situation schizophrénique pour les justiciables (le parquet propose, le siège refuse), et de créer un conflit ouvert avec les juges du siège, qui sera de toute façon préjudiciable au fonctionnement de la juridiction (E20148, E20147). De cette politique, découle ensuite l’organisation des activités juridictionnelles qui concerne notamment le calendrier des audiences et la répartition de la charge des dossiers dans les audiences (question de la durée des audiences). Sont inclus également l’organisation des audiences de semi-poursuites (CRPC, ordonnance pénale, composition pénale), et des procédures rapides, qui peut poser problèmes dans certains tribunaux (E2150). De façon générale, le procureur suit principalement la répartition des dossiers dans les audiences, le nombre des audiences et le volume de jugements par an, c’est-à-dire l’activité globale à partir des statistiques. C’est à lui qu’incombe de donner la règle de traitement des affaires. Pour l’un, ce sera, par exemple, de faire passer les plus anciennes avant les plus récentes (en fonction de la date des faits et non de leur date d’arrivée à l’audiencement).

Les relations du patron de parquet et du président sont ainsi fonctionnellement organisées, réduisant la direction de la juridiction à ce que les acteurs nomment la « diarchie », ou le « *fonctionnement bicéphale* » (E2171). Cette structure tient notamment au fait que le président a pour mission de noter le greffier en chef, créant de la sorte une distinction fonctionnelle entre l’autorité des magistrats et celle que détient ce dernier (E2179). Président et procureur partagent une double responsabilité. Premièrement, ils sont chargés conjointement du fonctionnement global de la juridiction et de son personnel, comme l’est un chef d’entreprise. Deuxièmement, et ce qui les spécifie, ils sont tenus de représenter et de faire respecter l’autorité judiciaire sur leur territoire d’action (E2134)

Cependant, dans les faits, leur implication respective dans ces deux missions diffère. Le président s’implique davantage dans les relations internes au tribunal, par exemple, dans la gestion du personnel. Les textes prévoient ainsi sa présence dans les Comités techniques paritaires (CTP) et les Comités d’hygiène et de sécurité (CHS) (E2144). À l’inverse, le PR s’investit davantage dans les relations externes, c’est-à-dire avec des acteurs qui n’appartiennent pas au monde judiciaire. Il prend ainsi la main dans ce rôle de représentant de la juridiction à l’extérieur, ce que favorise, au reste, le retrait du président en la matière. Une réalité que des textes récents ont d’ailleurs finie par entériner.

Cette distribution tacite des rôles entre eux tient à leurs représentations respectives du métier de magistrat et de la façon de l’exercer. Ainsi, selon des procureurs, leurs homologues sont attachés à défendre leur indépendance (E2146),

se focalisent sur le seul travail des dossiers dans leur cabinet et rechignent à assumer ce rôle (E2124). D'autres disent se retrouver face à des présidents défiants, contestant l'action des parquets, refusant toute négociation, partisans d'une séparation entre le siège et le parquet qu'ils souhaitent ainsi pousser à l'extérieur des palais et « *mettre au rang des parties* » (E2149). La raison tient aussi à leur spécialisation fonctionnelle qui peut les mener à privilégier la défense des intérêts de leur service particulier, pour l'un le civil, pour l'autre le pénal, notamment dans l'attribution de postes, par exemple. À l'opposé, des stratégies collectives des deux magistrats chefs peuvent apparaître, menées face à la Chancellerie, pour l'obtention de ces postes. En fait, tout dépend de leur appréciation de l'activité générale et des activités particulières de la juridiction (E2123).

Enfin, la collaboration ici obligée, comme dans tout autre monde social, prend aussi forme dans la qualité des relations personnelles qu'ils développent l'un avec l'autre. Nos informateurs invoquent régulièrement l'incompatibilité des conceptions personnelles, qui suscitent des divergences de vue, dans un respect mutuel cependant.

Quoiqu'il en soit, théoriquement, l'architecture duale de la direction de la juridiction est conçue pour renforcer le pouvoir de ses chefs et l'autorité de la Justice. En outre, elle organise un équilibre des pouvoirs au sein même du corps des magistrats, entre ceux du siège et ceux du parquet. Néanmoins, dans les faits, la force de cette architecture est également son talon d'Achille. En effet, elle requiert nécessairement un terrain d'entente entre deux chefs, une position commune résultant d'une négociation autour et entre leurs prérogatives dans la politique pénale de la juridiction et partant dans la politique de fonctionnement, et du tribunal et du domaine judiciaire qui leur incombe (E2127, E2150, E2171). Cela illustre la difficulté même d'une gestion partagée. Le défaut de position unitaire du procureur et du président a des répercussions sur les relations professionnelles entre les magistrats, notamment entre ceux de l'instruction et ceux du parquet, comme nous le verrons dans le chapitre 4. D'une part, il peut mener à un « gel fonctionnel » de la juridiction (des retards dans le traitement des procédures, des retards dans l'audiencement : renvois des dossiers par le siège) (E2146). D'autre part, il peut conduire à altérer profondément l'image de la justice des justiciables (E2145). Si des divergences peuvent exister entre les deux chefs de juridiction (sur des procédures par exemple ou la répartition des postes et des crédits), elles ne doivent transparaître ni en interne, ni en externe, et rester discrètes et voilées, au risque d'affaiblir le pouvoir judiciaire (E2135). L'accord des PR est unanime sur ce point : « *la bonne santé* » et la force d'une juridiction passe d'abord par une diarchie harmonieuse, autrement dit par l'affichage d'une solidarité sans faille entre président et procureur dans leurs décisions collectives et individuelles (E2139, E2137).

Finalement, si l'on se situe à un niveau structurel plus large, ce qui est essentiel dans un Etat démocratique, c'est que les prérogatives et les fonctions des acteurs soient organisées de telle sorte qu'elles renforcent une organisation de l'équilibre des pouvoirs dans l'édifice judiciaire. En ce sens, la loi semble bien faite

qui donne sensiblement à part égale des responsabilités aux deux chefs de cour, le président représentant le siège, le procureur représentant le parquet, qui les oblige à s'associer dans l'administration de leur juridiction (politique pénale de la juridiction et organisation des audiences). Et au sein du domaine pénal, qui contraints magistrats du parquet et magistrats de l'instruction appartenant au siège, à composer ensemble (passage de témoin dans la direction de l'enquête de police judiciaire, traitement du dossier pénal). La loi leur aménage à la fois une proximité fonctionnelle tout en leur conférant les moyens de garder leur liberté d'action, à partir des voies de recours dont ils disposent chacun - relaxe, appel - (E2141). Autrement dit, leurs compétences ne se définissent pas seulement de manière intrinsèque, mais dans le rapport en tension qu'elles entretiennent les unes avec les autres, permettent *in fine* de produire une régulation juridictionnelle. Du reste, les frictions soulignées entre ces professionnels judiciaires ne sont pas étonnantes, puisqu'elles sont au croisement de la procédure pénale, et au point de rencontre nécessaire du fonctionnement judiciaire. Dans l'organisation et le fonctionnement judiciaire, ces déclinaisons de coopérations, cette distribution des compétences et les interactions fonctionnelles entre le siège et le parquet, contribuent d'une part à garantir l'unité du corps de la magistrature et d'autre part, malgré les évolutions citées qui traversent son métier, semblent maintenir l'identité du PR dans son acception traditionnelle si l'on situe son rôle professionnel dans cette dynamique de l'équilibre des rapports de force dans un Etat démocratique. Ce sont ces deux questions que nous examinerons plus précisément dans le dernier chapitre de ce rapport, notamment en analysant les rapports qu'entretiennent les PR (autorité judiciaire) avec les préfets (autorité administrative).

Cependant, la collaboration entre président du TGI et procureur de la République, essentielle à la bonne gestion du tribunal et donc à l'image de la justice, se voit aujourd'hui mise à l'épreuve en quelque sorte par l'introduction de la réforme budgétaire de la LOLF que nous examinons maintenant et notamment dans ses effets sur le parquet et la façon d'exercer le métier de PR.

L'introduction d'une culture de résultat : la LOLF

La réforme budgétaire de la LOLF semble plus ou moins bien acceptée par les PR rencontrés, qui voient l'assainissement des abus financiers dans le fonctionnement de la justice, comme salutaire (E2159). Ainsi, dans sa première année d'application, nécessairement transitoire, elle est d'abord reçue comme un moyen de maîtriser les frais de justice, de faire des économies, sans affecter pour autant l'efficacité de l'action judiciaire, ou alors marginalement (E2163, E2165, E2166). De surcroît, le compte-rendu des actions judiciaires et la justification des frais de justice auprès du gouvernement sont vus comme pouvant servir d'arguments tangibles pour appuyer des demandes de crédits pour la Justice (E2168). Néanmoins, certains regrettent l'absence de pédagogie dans la mise en œuvre de la LOLF, le déficit d'explication dans les réductions budgétaires qu'elle impose (E2160), ou encore l'« *atmosphère de bricolage* » dans laquelle elle se fait.

Voyant tout le bénéfice d'économie à terme d'une telle réforme (passation de nouveaux marchés par exemple pour les fournitures matérielles), des voix préconisent au contraire de faire cette réforme financière en douceur et de miser sur le temps (E2156).

Cependant, si triarchie apparaît parfois comme un système compliqué de gestion de la juridiction, la réforme de la LOLF semble encore complexifier cette gestion, du moins dans un premier temps. Ainsi, son intégration dans le fonctionnement judiciaire en 2006, a commencé à modifier en profondeur le travail traditionnel du procureur de la République. Ce dernier se voit dès lors contraint de recourir à des compétences techniques nouvelles, extra judiciaires, en matière de gestion et de maîtrise de l'informatique : gestion des besoins humain et matériel, gestion financière, à partir essentiellement de l'outil statistique. Beaucoup estiment d'ailleurs qu'ils ne sont pas suffisamment formés à ces compétences : quelques séances sur la LOLF, dans le cadre de la formation continue des chefs de juridiction (procureur et président) à l'ENM. La formation de base se centre sur le métier traditionnel de magistrat (E2170). Pourtant, la LOLF semble entériner une évolution du métier de procureur doté de fonctions gestionnaires autant, sinon plus selon la taille des tribunaux, que juridictionnelles (E2162), puisqu'elle implique une culture de la gestion qui était très peu développée jusqu'à présent dans la justice (E2127). Elle fait du procureur actuel, le premier responsable et comptable des crédits et de la gestion de son parquet.

« Si on prend la conjonction de la LOLF, des réformes qui risquent de suivre ce qu'on a appelé l'affaire Outreau, que la carte judiciaire se modifie progressivement, que les tribunaux de grande instance deviennent plus gros et que le rôle du procureur de la République devient moins juridictionnel et plus administratif, hein, l'évolution du métier vers un métier d'animation, de gestion de moyens, et puis de mise en perspective d'indicateurs et de résultats, euh, je pense pas qu'on soit tous, que tous les procureurs actuels... mais quand ça arrivera, ça en sera peut-être d'autres, mais je ne pense pas que dans le cursus actuel qui amène à être procureur de la République, on soit bien préparé à cette évolution de métier » PR, petit TGI⁴⁷

La LOLF apparaît néanmoins comme un outil à double tranchant : compter pour gérer, pour contrôler le respect des objectifs fixés en fonction d'indicateurs, pour prévoir des dépenses financières, pour rendre compte du travail accompli, le rendre « lisible » (E2167), mais aussi pour évaluer le travail et pour sanctionner, le cas échéant en diminuant les crédits alloués par la Chancellerie au service du parquet, si ses résultats sont mauvais (E2130), si la « *performance judiciaire* » n'est pas atteinte (E2157). La LOLF introduit ainsi une logique de gestion d'entreprise dans le fonctionnement judiciaire, avec la culture du résultat qui s'y associe, à la seule différence que dans ce monde, il ne sera pas possible de faire de profit.

Certains sont aussi inquiets de ses conséquences à terme, sur leur liberté d'action décisionnaire (E2161). De façon plus précise, ils craignent les effets pervers de cette logique économique sur la motivation des choix du magistrat du parquet concernant les procédures pénales, les réponses pénales aux délits et aux crimes (médiation, rappel à la loi, audience correctionnelle, etc.), les modalités de

⁴⁷ Entretien n°5.

leur exécution (la question du coût des associations et des délégués du procureur). En l'occurrence, ne va-t-elle pas entraîner une concurrence des priorités d'actions du parquet : une logique économique de rentabilité peut-être au détriment d'une logique d'ordre public et d'intérêt des justiciables (prise en charge des victimes) (E2128, E2129) ? Dans quelle mesure la marge de manœuvre octroyée récemment au procureur, ne sera-t-elle pas réduite de fait, en matière d'élaboration de la politique pénale (choix des poursuites) ou de procédure d'enquête de police judiciaire (exit les mesures d'investigation trop coûteuses : écoutes téléphoniques, réquisitions bancaires, etc.). Ainsi, par économie, certains procureurs ont déjà choisi d'utiliser les analyses biologiques pour les seules infractions sexuelles (E2152) ou encore de faire appel uniquement à des personnes physiques pour effectuer les missions de délégués du procureur plutôt qu'à des associations, beaucoup plus coûteuses (E2154). Ceci n'est pas sans conséquences sur l'amélioration des mesures encadrées par ces délégués : nous y reviendrons au cours du chapitre suivant. À l'extrême, le seul souci budgétaire peut remettre en cause les procédures alternatives qui nécessitent l'emploi d'une personne physique ou d'une association (E2164).

D'autres encore, toujours dans le cadre des alternatives aux poursuites et à cause de leur coût, n'appliquent pas les directives récentes visant à mettre en œuvre les mesures de « stage de citoyenneté » et celles concernant le logement des auteurs de violences conjugales (E2153). *In fine*, le procureur de la République est renvoyé à une situation d'arbitrage assez inconfortable, l'obligeant à mettre en balance intérêts judiciaires et économiques. Les PR craignent de voir de la sorte leur responsabilité de magistrat se diluer dans la gestion budgétaire, au risque d'avoir un jour à justifier un mauvais choix dans le traitement d'une affaire (E2161).

En outre, certains chefs de parquet pointent l'incongruité de cette réforme gestionnaire dans un contexte de forte croissance des frais de la justice criminelle. Depuis 1986, ils ont ainsi la possibilité de faire procéder à des examens techniques ou scientifiques par des experts de leur choix. De plus, le législateur a rendu obligatoire le recours à des expertises payantes pour l'obtention de la preuve scientifique (bien moins contestable qu'un témoignage), pour des procédures pénales qui se sont alourdies. À cet égard, la police scientifique et technique voit son rôle se développer. Pêle-mêle, citons à titre exemplaire, pour un délit de conduite en état d'ivresse, le nécessité de la prise et l'analyse de sang, ainsi que, dorénavant, la garde à vue et la visite médicale ; dans d'autres cas d'infractions pénales, l'analyse toxicologique, les prélèvements organiques, l'analyse de l'ADN notamment pour alimenter le fichier national des empreintes génétiques (E2152). Optimistes, certains tablent sur une baisse de la tarification de la téléphonie et des empreintes génétiques (E2151).

Incontestablement, les témoignages des PR que nous avons recueillis montrent une modernisation de la gestion des juridictions et des parquets qui s'inscrit dans un modèle de type entrepreneurial. Cette modernisation répond à des impératifs de performance et de qualité du service judiciaire (une justice efficace et profitable à tous), accentuée par l'introduction d'une culture du résultat judiciaire

(LOLF). Les PR actuels n'ont plus seulement des injonctions de moyens (veiller au respect la procédure pénale : garde à vue), ils ont aussi des injonctions de résultats (systématiser la réponse pénale, à moindre coût, dans des temps courts). Naturellement, ces impératifs ont des répercussions sur la conduite de l'action publique et ainsi sur l'indépendance du PR en tant que magistrat, indépendance dont nous verrons d'ailleurs dans le chapitre 4, qu'elle semble aujourd'hui de plus en plus cadrée par la hiérarchie tutélaire.

Chapitre 3 -

La conduite de l'action pénale : de « l'action publique » aux « politiques pénales »

En tant que chef de parquet, le PR n'est pas seulement un meneur d'hommes : il conduit l'action publique au niveau de son TGI. Il est responsable des choix du parquet en matière d'opportunité des poursuites, jouant un rôle intermédiaire décisif entre l'action policière (interpellation, investigations) et celle du tribunal qui rend le jugement. Pour assurer son rôle consistant à définir l'orientation des dossiers dans leur parcours pénal et la qualification appropriée pour chaque infraction, il assure plusieurs fonctions : la contrôle de l'action policière, le suivi de la procédure, le réquisitoire en audience de procès, notamment. Mais le PR n'assure pas le suivi individuel de chacune de ces procédures, il le délègue le plus souvent aux substituts, dans la mesure du possible, en fonction de la taille du parquet qu'il dirige.

Son rôle de contrôle de l'action publique se situe donc dans l'espace entre le dossier individuel et la masse des procédures dont il est saisi. Nous retenons ici la notion « d'action publique » dans son acception juridique, du fait qu'elle ne tient pas compte, précisément, de cette dimension numérique. Car le dilemme auquel est confronté chaque PR, en particulier dans des TGI de taille respectable, c'est d'être confronté à la double responsabilité du contrôle de l'orientation appropriée de dossiers individuels et d'ensembles de dossiers regroupés selon plusieurs critères (gravité des faits, nature des personnes mises en cause, nature de l'infraction, etc.). Il est garant à la fois de la valeur des procédures individuelles et du contrôle de l'orientation de ces ensembles dans les différents circuits dont il dispose, et qui se sont multipliés au fil des années. En voici une liste des principaux :

- réquisition d'instruction,
- renvoi « classique »,
- comparution immédiate,
- traitement en temps réel (permanence téléphonique et COPJ),
- alternatives aux poursuites (rappel à la loi, médiation pénale, réparation pénale pour mineurs, injonctions thérapeutiques...),
- composition pénale,

- comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).
- Classement sans suite (avec ou sans condition)

Les logiques qui président à l'orientation dans ces divers circuits font l'objet d'une rationalisation propre au TGI, référée aux circulaires de la Chancellerie. Cette rationalisation de la fonction d'opportunité des poursuites est un élément essentiel de l'activité collective du parquet que chaque PR pilote et dont il rend compte à la hiérarchie annuellement, sous la forme d'un « rapport de politique pénale » transmis au procureur général. Il serait pourtant réducteur, du point de vue de l'analyse que nous réalisons, de reprendre directement à notre compte cette formule de « politique pénale » pour désigner ces choix : nous lui préférons celle d'« orientations de l'action pénale » car la précédente comporte de nombreuses ambiguïtés dans les propos des acteurs du parquet. Elle recouvre tantôt cette rationalisation des poursuites, tantôt l'implication du parquet dans des dispositifs de politiques de sécurité locales, tantôt des priorités fixées aux services de police judiciaire dans leur action. Ces trois aspects ne sont certes pas sans lien et participent d'une logique commune : l'analyse exige toutefois de les distinguer afin de saisir les principes qui animent l'activité des procureurs à chacun de ces niveaux.

La conduite de l'action pénale suppose, outre la rationalisation des différentes procédures dans les différents circuits possibles, une approche en termes de suivi des dossiers à un niveau individuel. Nous envisagerons donc, dans un premier temps, le rôle que joue le PR dans le contrôle et le suivi des procédures. Puis nous pourrions alors porter notre attention sur la rationalisation plus globale de la masse des dossiers ou, pour utiliser le vocabulaire de nos informateurs, de la « gestion des flux ».

3.1. Le suivi des dossiers : entre éthique professionnelle et cohésion institutionnelle

Le suivi des dossiers individuels ne revient pas à tout coup au PR, voire jamais dans les grands TGI où il exerce un travail quasi exclusif de direction du parquet. Ce suivi n'est toutefois pas négligé, d'après ce qu'ils en disent, car le PR en est responsable en dernier ressort et il doit exercer une vigilance dans le processus de délégation. Car le suivi des dossiers représente une définition essentielle du rôle du parquet, dont le PR est garant auprès du public comme des juges et de l'autorité publique. Il y joue une partie de son identité et l'intègre, indirectement, à sa fonction. C'est sur ce processus que nous proposons de nous arrêter dans un premier temps.

Le contrôle des procédures

Les PR interviewés insistent sur le rôle du parquet comme garant de la validité et de la qualité des procédures qu'ils renvoient au tribunal (E3000 à E3012).

Ce faisant, ils se positionnent dans un rôle de garant des libertés individuelles (E3000, E3004, E3010), dans le cursus de la procédure d'enquête préliminaire notamment, ce qui renvoie à leur rôle de « direction de la PJ » prévu par le code (E3002 à E 3007). Aussi insistent-ils sur l'importance de cette dimension de contrôle et de supervision des procédures policières, aspect développé au chapitre précédent.

La mise en valeur de cet aspect est-elle simplement inhérente à la présentation de leur fonction en la matière ou révèle-t-elle un processus plus spécifique ? Il est probable qu'elle souligne certaines accentuations de leur rôle en la matière auquel ils accordent, de ce fait, une vigilance accrue. La nécessité de renforcement de la dimension de contrôle des procédures peut être attribué au risque accru d'annulation de pièces et d'appels dans certaines affaires, y compris mineures et peu complexes, faisant suite à une défense des avocats plus regardante et une jurisprudence plus intransigeante en matière procédurale. Ce sentiment d'une exigence renforcée est accentué par l'actualité de l'affaire d'Outreau et de son retentissement médiatique, qui n'épargne aucun secteur de l'institution judiciaire, y compris le parquet.

C'est ce que traduisent, par exemple, les remarques relatives à la « lourdeur des procédures » soulignées par certains PR (E3008, E3009) : s'il y a probablement un accroissement réel des actes de procédures nécessaires et une accélération des modifications législatives ou réglementaires en la matière, c'est l'accroissement de l'exigence de rigueur en la matière qui est ainsi ressenti, sur un mode du regret.

Aussi les PR ne marquent-ils pas de réserve vis-à-vis de la fonction de juge d'instruction. Le souci de s'assurer leur intervention sur les affaires complexes, nécessitant un surcroît d'implication dans les investigations et dans la préparation de la procédure. Reste que les PR revendiquent une compétence quant à la conduite des investigations, confortée par les pouvoirs en la matière qui leur ont été octroyés par la loi du 9 mars 2004 (dite Perben 2). L'extrait d'entretien E3011 montre précisément cette revendication d'une compétence d'instruction pour des « affaires très techniques (...), par exemple des affaires économiques et financières, [qui] peuvent parfaitement rester chez moi sans passer par le juge ». Il ne s'agit pas seulement de faire valoir une compétence juridique mais également éthique : la neutralité du parquet, sa non soumission aux intérêts particuliers ou aux pressions des autorités ou des milieux sociaux dominants. Il ressort de façon générale une certaine *ambiguïté* entre la valeur ajoutée qu'apportent au parquet les nouvelles prérogatives de conduite des enquêtes (perquisitions, écoutes téléphoniques) et le surcroît d'activité que cela suppose « à moyens constants », selon la formule récurrente (E3012).

Le rôle de contrôleur des procédures qui incombe au parquet, sous l'œil vigilant du PR, est ainsi constitué comme l'une des éléments de la *vitrine éthique* de la fonction : le parquet est investi d'une fonction de service public et le procureur agit comme « garant des libertés publiques », le tout dans son action de supervision des procédures policières. Une telle mise en scène de son rôle n'est pas sans signification dans une perspective de positionnement professionnel des procureurs. Ce type de rôle vient contrebalancer une image du parquet comme simple

opérateur d'une politique de répression accrue, qui habite multiples discours de défense des droits de l'homme. Le rôle de garant de la qualité de la procédure et, partant, des libertés publiques constitue ainsi un argument en termes d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, de valorisation du procureur en tant que professionnel compétent davantage qu'en tant qu'opérateur de l'action judiciaire des pouvoirs publics.

Un indicateur fort d'une telle stratégie collective peut être saisi dans les déclarations faites par le procureur général près la cour de cassation dans un média national :

« Le magistrat du parquet, c'est le garant des libertés individuelles. Le PR dirige la PJ, le PG contrôle la police judiciaire. Et ça ce ne sont pas des mots, ce sont des réalités. (...) Il y a des risques à l'intérieur des locaux de garde à vue comme à l'extérieur. Le PR et le PG sont chargés de veiller à la garantie des libertés individuelles. Le PR doit être dans les locaux de garde à vue. Le PG doit être informé et se rendre si nécessaire dans les locaux. (...) C'est une chose sacrée, la liberté. Quel que soit l'auteur des faits ou l'infraction, ce n'est pas parce que c'est l'affaire lambda : c'est une exigence. Il faut avoir la même diligence, la même écoute, la même vigilance. »⁴⁸

De « l'affaire lambda » au « dossier signalé »

Si l'on en croit ces déclarations, il n'y a pas de petite affaire pour le PR qui est garant de la validité et de la rigueur de toutes les procédures. Reste qu'il délègue la grande majorité des dossiers, la proportion allant crescendo avec la taille du parquet qu'il dirige. Comment conserver un œil sur le déroulement de cet ensemble sans intervenir directement ? Cela n'est certes guère possible : reste que le PR conserve un regard rapproché sur certains dossiers. La distinction s'opère en fonction de la « sensibilité » des dossiers en question.

Les propos rapportés (E3013 à E3018) mobilisent le triple vocabulaire d'affaires « sensibles », « signalées » et « réservées ». Ces trois termes résument les caractéristiques des procédures ainsi désignées : le PR s'en *réserve* sinon le suivi, en tout cas la supervision. Elles sont *signalées* par la hiérarchie (le parquet général) auquel il va falloir rendre compte de son avancement. Cette seconde qualité conditionne la première dans la mesure où le PR assure le lien entre le parquet du TGI et le parquet général. Enfin, ces affaires sont réputées *sensibles* du fait de l'écho qu'elles sont susceptibles de rencontrer dans le public, notamment par l'intermédiaire de la presse. Cette dernière qualité justifie au reste les deux précédentes. Et le PR assure également le lien avec les médias, dans la mesure où il s'y joue l'image de la justice, souvent mise à mal depuis quelque temps.

La lecture des extraits présentés ci-dessous permet de saisir concrètement quels types de dossiers tombent le plus couramment dans cette catégorie : implication d'enjeux politiques ou économiques localement importants, de « personnalités en vue » et de « notables », d'auxiliaires de justice, autant d'affaires « exposées médiatiquement » ce qui inclut des dossiers d'une « gravité exceptionnelle » du fait de l'émotion induite dans la population (E3018, E3019).

⁴⁸ Entretien avec J.-L. Nadal, PG près le CC, le 5 février 2007, *Les matins de France Culture*. Nous envisagerons le sort qu'il convient de réserver au discours portant sur la défense des libertés publiques au prochain chapitre.

C'est donc bien l'image de l'action judiciaire pénale auprès du public qui se joue principalement dans ces affaires spécifiques, et par conséquent le contrôle de l'information, celle-ci pouvant induire de multiples conséquences sur la présomption d'innocence ou sur les réactions du public. Il s'y joue également le lien avec la hiérarchie : sur ses dossiers « sensibles », l'action du parquet est placée sous le regard du parquet général, voire de la Chancellerie (E3024). Les qualifications et la valeur de certains éléments d'enquête sont susceptibles d'être discutés avec des membres du parquet général, et la manière dont elle est traitée sera un élément d'évaluation et de notation du PR. Sans évoquer les fameuses « instructions particulières » venant du ministère qui n'auraient plus cours selon eux, on peut considérer que la machine hiérarchique devient active s'agissant de ces affaires, dont la conduite peut induire des conséquences – positives comme négatives – dans l'évaluation et donc la carrière des procureurs, comme nous l'avons envisagé au chapitre 1.

On assiste donc bien à un effet de parapluie de responsabilités qui explique l'intervention du PR en personne sur certaines affaires. Un second aspect ressort également de leur prise en compte directe de ces dossiers. Ils sont bien souvent traités, dans leur détail par un substitut, cependant que le procureur en définit le déroulement et le « timing ». La manière dont cette supervision est assurée fonctionne alors comme un exercice de l'autorité sur les autres membres du parquet en termes de techniques de pilotage des procédures (E3020, E3022, E3023). La supervision de ces dossiers vient ainsi comme une référence technique et assure, par effet de reproduction dans le cadre de « l'équipe », la diffusion de la rigueur annoncée dans le contrôle des procédures. *Elle fonctionne comme un cahier des charges de la délégation de compétence* en la matière, lisible lors d'échanges en « réunions d'équipe », par exemple.

Ce d'autant que le processus de « signalement » des affaires met également en jeu l'autorité du PR : l'OPJ ou le substitut doit lui-même signaler le caractère spécifique de l'affaire et la soumettre spontanément au PR (E3013, E3024), s'il ne les a pas repérées dans son suivi des affaires traitées en permanence, évoqué au chapitre précédent où il est apparu que la négligence de cette vigilance dans le signalement occasionne une remontrance sévère de la part du PR envers son substitut.

En définitive, le fait que les PR se « réservent » certaines affaires « sensibles » ne se résume pas à la délimitation d'un pré carré d'affaires prestigieuses ou protégées : il met en jeu toute la hiérarchie du parquet : parquet général/procureur de la République, PR/substituts, parquet/OPJ, (cf. chapitre 4) La supervision de ces dossiers joue alors le rôle de *vecteur de diffusion* des exigences de rigueur dans le contrôle des procédures pour toutes les procédures, de « l'affaire lambda » évoquée par J.-L. Nadal à l'affaire « signalée ». Ces dossiers impliquent de la sorte la *double compétence* des PR : responsable des procédures et chef de parquet.

L'audience de jugement : l'action publique en scène

La présence et le réquisitoire du procureur devant le tribunal recèle une importance symbolique, dans la mesure où il positionne le parquet dans son rôle d'accusateur public et de garant de l'intérêt général. Il représente le rôle classique du procureur, ce vers quoi est tendue son action préalable, dans la mesure où le procureur vient y soutenir le dossier qu'il a élaboré en amont. Il met en jeu et en scène une compétence d'éloquence, qui n'est pas aussi prestigieuse qu'elle peut l'être chez les avocats pénalistes, mais qui reste néanmoins attachée à la fonction du ministère public. C'est ce que résume le magistrat qui s'exprime en E3025 en présentant le « côté passionnant » de l'audience. En effet, le réquisitoire d'audience est en quelque sorte le fruit de la direction d'enquête de police judiciaire qu'il a menée.

A en croire l'extrait suivant (E3026), toutefois, il semblerait que cette fonction ait perdu de son importance dans l'activité des parquetiers. Elle serait passée au second plan au profit de la place occupée par le parquet dans les politiques de sécurité publique et dans l'organisation de la réponse pénale et de l'orientation des poursuites. Le rôle du parquet se joue davantage lors des permanences de traitement en temps rapproché, dans le suivi des procédures et dans la direction des activités de police judiciaire, qu'au moment de l'audience correctionnelle. D'où l'importance accordée par le magistrat qui s'exprime en E3025 aux audiences d'Assises. En effet, les délits sont très nombreux à être jugés en comparution immédiate, voire traités en composition pénale ou en CRPC. L'audience correctionnelle a perdu de sa prééminence dans le paysage de la justice pénale et n'est plus le lieu d'un débat très appuyé, les comparutions immédiates ne permettant pas de l'approfondir par manque de délai de prise de connaissance des dossiers, que ce soit du côté du ministère public ou celui de la défense, comme nous le fait remarquer un avocat interviewé dans le cadre de cette recherche.

Un tel recul de la valeur de l'audience dans la compétence des procureurs comporte toutefois un inconvénient : elle réduit symboliquement la dimension judiciaire de l'identité du procureur, dont la fonction apparaît de plus en plus administrative. C'est pourquoi nombre de nos interlocuteurs soulignent l'importance du rôle du parquet à l'audience, certains déclarant aller eux-mêmes requérir au procès (E3028, E3033). Les propos rapportés ci-dessous de E3029 à E3032 mettent tous en exergue le rôle « pédagogique » qu'ils prêtent à l'audience. Elle constitue l'occasion et le cadre, selon eux, pour mettre en valeur le sens de l'action du parquet. Et ce, non seulement avec les réquisitions, mais surtout avec le contenu du réquisitoire, qui serait l'occasion de signifier aux justiciables les principes et les priorités de l'action publique et de police selon les types d'infractions. Ceci s'adresserait également au tribunal lui-même, qui devrait y voir la portée du renvoi de certains types de dossiers devant lui, ainsi qu'à la presse qui peut s'en faire le relais auprès de la population. Ainsi, insiste une magistrate (E3032), « l'audience, c'est notre vitrine », ce à quoi elle ajoute : « on devrait y accorder beaucoup plus d'importance qu'on ne le fait ».

Une telle vitrine ne vise donc pas tant à mettre en valeur le rôle de garant des libertés publiques revendiqué par ailleurs, ni l'efficacité du processus d'orientation des poursuites et de la « politique pénale ». Il s'agit plutôt de mettre en valeur le *sens judiciaire* de l'action publique dont il est l'opérateur, et qui va au-delà d'un rôle de contrôle de légalité ou de « gestion de flux ». Ainsi le PR qui s'exprime en E3033 souligne l'importance du respect des procédures de l'audience elle-même, et sur le fait qu'il « se consacre entièrement à l'audience » et n'en profite pas pour faire son courrier. Ce à quoi renvoie aussi l'allusion (E3029) faite aux réquisitoires minimalistes (« application de la loi ») qui ont parfois prévalu dans certains tribunaux et qui ont contribué à la dévalorisation de la place du parquet dans les débats processuels. L'audience permet au procureur de se *réaffirmer* comme un acteur de la scène et du système proprement judiciaire. Une position qu'il a peut-être un peu perdue dans l'imaginaire collectif, ce qui est susceptible de mettre son identité de *magistrat* en péril.

On ne saurait pour autant y voir l'existence d'une stratégie concertée de réinvestissement des audiences : nous ne disposons pas d'indicateurs insuffisants pour poser une telle assertion. Cela traduit en tout cas une conscience diffuse de la perte de valeur symbolique de l'identité judiciaire de la fonction au profit d'une image d'un gestionnaire des poursuites et d'acteur des politiques de sécurité dans lesquelles le parquet a tendance à (s')être enfermé. Et ce à une époque où les audiences d'Assises en particulier acquièrent une valeur inédite dans l'histoire du système judiciaire pénal français et où la publicité des débats a quelques chances de se multiplier dans le cursus des procédures (audience JLD, mise en examen, chambre d'accusation, CRPC...).

Les audiences sont également le lieu d'harmonisation de l'action du parquet. Les magistrats évoquent la « cohésion » (E3034) du parquet dont les membres seraient sur la « même longueur d'ondes » (E3035). C'est sans doute là l'une des raisons de la présence occasionnelle du procureur aux audiences : « montrer l'exemple » (E3036) aux substituts car si ceux-ci gardent leur liberté de réquisitions, une voix franchement discordante devant le tribunal « posera un problème » (E3035). Comme dans le cas du suivi des procédures, la présence du PR en audience vise à définir une feuille de route à tous les membres du parquet quant aux réquisitions, c'est-à-dire relativement au quantum des peines demandées selon les infractions et les dossiers. Cette présence est certes improbable s'agissant de grands et très grands TGI. Cette fonction d'harmonisation des réquisitions est alors déléguée à un VPR ou aux chefs de section.

Dans ce processus comme dans celui de définition du suivi des procédures, le rôle de direction de l'action du parquet est endossé par le procureur sur un mode du capitaine d'« équipe » revendiquée par ailleurs comme principe de gestion des ressources humaines. La hiérarchie ne disparaît pas, elle est bien présente et peut resurgir en cas de dysharmonie sensible de cette action collective. Elle s'affirme,

outre les réunions dédiées à cet effet, par la définition par le procureur des « bonnes pratiques », selon l'expression en vogue, à respecter.

Cette définition joue également un rôle vers l'extérieur : celui de déterminer la valeur des interventions du parquet et de l'action publique. Autrement dit de maîtriser, au-delà de l'image de marque, *l'identité* du parquet et de ses magistrats auprès du public et de différents acteurs institutionnels. La notion d'identité comporte une dimension concrète : la définition professionnelle des compétences dans le rapport avec ceux-ci, la notion de compétence devant être étendue au-delà de sa signification en tant que prérogative ou savoir-faire. Elle renvoie à la conception générale que peuvent avoir des acteurs professionnels de leur fonction, c'est-à-dire des principes éthiques et des instruments techniques qu'ils y investissent.

Du suivi de dossier à la gestion des flux

La question des compétences du procureur et celle du statut et de l'identité du parquet sont intimement liées. Ainsi le serpent de mer récurrent dans les entretiens qui nous sont accordés – la hantise de la « fonctionnarisation », c'est-à-dire de sortie du parquet de l'espace judiciaire au profit d'une entité administrative (E3037) – justifie la réaffirmation du rôle éminemment juridique et judiciaire (E3038) du ministère public. Aussi faut-il situer la problématique dans une évolution de l'action du parquet. Comme le rappelle un procureur (E3044), son action a considérablement changé depuis l'époque où il se contentait de renvoyer ou non les dossiers devant le tribunal. A compter des années 1980, une poignée de procureurs a envisagé de faire évoluer de manière significative leur fonction en prenant de multiples initiatives visant à la fois à « moderniser » la justice pénale et à renforcer son « efficacité » en termes de délais de traitement des dossiers et de non classement (E3046).

Ces initiatives se sont traduites par la promotion de dispositifs de traitement en temps rapide des dossiers (citation directe lors d'une permanence téléphonique entre la PJ et le parquet) et celle de dispositifs d'alternatives aux poursuites pour les infractions peu importantes (médiation pénale, rappel à la loi, notamment). Ces initiatives ont connu un certain succès au sein de l'ensemble des procureurs, puis de la Chancellerie qui a généralisé ces expérimentations locales au cours des années 1990.

Ceci a contribué à installer les procureurs progressivement dans un nouveau rôle : celui d'un gestionnaire de l'action pénale, adoptant au passage peu ou prou la référence à l'action « managériale » à laquelle renvoie la rhétorique de l'« équipe » pointée au chapitre précédent. Un rôle que la nouvelle génération de procureurs a endossé non sans enthousiasme, à une époque où la politique de renforcement de la sécurité et de la répression était en pleine expansion : ils se sont faits les principaux acteurs de la « tolérance zéro », formule qui exprimait la volonté de l'Etat d'intransigeance envers les moindres infractions et « incivilités ».

Passé cette période de relative euphorie, où le parquet étrennait une nouvelle identité qui revalorisait la fonction tant au sein des Palais de Justice qu'en dehors, les procureurs se sont installés dans ce rôle dans lequel la Chancellerie les a largement confortés. Aussi les exigences de « gestion des flux » et de traitement des affaires mineures n'ont-elles cessé de s'accroître au fil des années, avec la multiplication des dispositifs inédits et des comptes-rendus d'activité. Ainsi, la perspective de la « gestion des flux » du tribunal pénal est devenue la préoccupation majeure de la conduite de l'action pénale, inscrivant les PR dans une rhétorique et une compétence gestionnaire parfaitement explicite dans les propos de nombre d'entre eux (E3039 à E3043). Mais le procureur ne doit pas être vu comme un simple gérant de stocks. L'exercice est animé d'une fonction noble : celle de définir les priorités de l'action publique en rapport aux impératifs de sécurité (E3045 à E3047). C'est cette clé de voûte de la compétence du parquet que met en valeur la notion de « politique pénale » qu'un PR considère comme étant la spécificité de cette compétence par opposition à celle des juges (E3043). C'est elle qui établit la continuité entre le suivi des dossiers individuels et les orientations des ensembles des dossiers dans la chaîne pénale.

Le prochain passage propose d'analyser en détails les termes d'une telle logique de la conduite de l'action pénale. Il apparaît alors que l'installation dans ce rôle de pilote des politiques pénales et de gestionnaire des poursuites ne va pas sans effets non désirés, qui affleurent régulièrement dans les propos des magistrats interrogés.

3.2. « Développer, appliquer, évaluer » : déclinaisons des politiques pénales

Les orientations de l'action pénale, comme nous proposons de nommer cet ensemble, comportent plusieurs dimensions. Il s'agit, d'une part, de mettre en œuvre un procédé de traitement accéléré des procédures de citations directes, en collaboration avec la police judiciaire. Ce sont les dispositifs dits de « traitement en temps réel » qui peuvent retenir des appellations variables selon les tribunaux. Issus d'initiatives locales, ces programmes se sont développés sur l'ensemble du territoire autour du principe d'une permanence téléphonique tenue par un (ou plusieurs) parquetiers, selon les principes organisationnels examinés au chapitre précédent.

Ces dispositifs ont été étudiés en profondeur par une recherche récente⁴⁹ : nous n'insistons pas sur cet aspect dans ce chapitre, sinon pour rappeler à la suite de ce travail qu'il a atteint un régime de croisière. Il constitue l'élément principal de régulation des flux de dossiers vers le tribunal, permettant un traitement plus rapide des affaires. Il a supposé également une évolution des relations avec les services de police mais également un dialogue avec les magistrats du siège⁵⁰, notamment quant à la gestion des audiences, autant d'aspects déjà évoqués dans ce rapport.

⁴⁹ Ackermann, Werner ; Bastard, Benoît ; Mouhanna, Christian, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*. CSO, GIP-MRDJ, 2005.

⁵⁰ *Ibid.*

Second type de dispositifs que les PR ont été appelé à mettre sur pied : les « alternatives aux poursuites » que sont notamment la médiation pénale et le rappel à la loi, permettant d'apporter une réponse sans condamnation à certaines infractions mineures. Elles sont réalisées par des médiateurs pénaux et des « délégués du procureur », qui n'ont pas de statut véritable au sein de l'institution judiciaire. Ils réalisent ces mesures à titre personnel ou associatif sur mandat du procureur. Nous n'entrons pas dans le détail de ces mesures, déjà bien prises en compte par la recherche. Il est utile toutefois d'indiquer que ces dispositifs ont été élaborés et expérimentés par des PR avant d'être généralisés par voie législative et réglementaire.

Enfin, la loi a créé plus récemment deux dispositifs sensiblement différents, dans la mesure où ils constituent des poursuites non juridictionnelles, dont la procédure est principalement portée par le parquet, les magistrats du siège assurant une simple fonction de validation. Il s'agit de la composition pénale, déjà étudiée par ailleurs, et la Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Déjà envisagés par la recherche, ces dispositifs constituent sans doute un tournant dans le développement des activités de réponse pénale des parquets⁵¹. Il est à noter au passage que la CRPC n'a pas fait l'objet d'initiatives ou d'expérimentation dans certains parquets antérieurement à sa création : elle est le produit d'une volonté politique et créée *ex nihilo* par la loi du 9 mars 2004 (Perben 2).

Hormis ces éléments d'orientation des procédures, les déclinaisons de l'action pénale telles qu'elles sont présentées par les PR comportent également une dimension d'implication dans les politiques de sécurité et d'ordre public. Les PR participent à de multiples instances partenariales en la matière, créées au cours des dernières années et dans lesquelles ils se sont vus octroyer une place prépondérante. Ils sont appelés à développer certaines initiatives ciblées sur des problématiques d'illégalismes jugés prioritaires dans le secteur, en coopération avec les services de police ou avec d'autres directions administratives (douanes, impôts, concurrence, travail, etc.). Ce à quoi s'ajoutent des priorités nationales fixées par des circulaires ministérielles.

L'ensemble de ces activités développées au sein des parquets fait en outre l'objet d'un compte-rendu auprès de la hiérarchie, qui permet de mesurer les résultats et d'évaluer la dynamique de chaque parquet quant à sa capacité d'initiative et, partant, d'évaluer chaque procureur de la République.

Celui-ci est donc l'acteur central de cette organisation de la réponse pénale : à la fois l'initiateur, le garant et le représentant, notamment dans les instances partenariales (E3048). Cet aspect représente dès lors un élément majeur dans la (re)définition de ses compétences et de son identité collective. Les appréciations des PR sur les différents éléments de cet ensemble constituent par conséquent un indicateur prééminent de leur positionnement individuel et collectif des PR dans un réseau d'acteurs et d'institutions tant judiciaires que de la société civile, tant administratifs que partenariaux, mais aussi vis-à-vis de la Chancellerie. En effet, de

⁵¹ Milburn, Philip ; Mouhanna, Christian ; Perrocheau, Vanessa, « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, n°27, 2005, p.151-165.

par leur caractère récent et fortement évolutif, ces fonctions sont au cœur de la dynamique de définition des compétences propres au PR, dans un espace de tensions entre le corps, les acteurs institutionnels (notamment les préfets), la hiérarchie (notamment le ministère) et le public (à travers les élus, en particulier).

Les alternatives aux poursuites

Les alternatives aux poursuites (médiation pénale, rappel à la loi pour l'essentiel) constituent manifestement, pour tous les PR qui l'ont évoqué avec nous, un secteur d'activité bien rodé (E3049 à E3057). Elles sont interprétées comme un élément de « gestion des flux », évitant d'encombrer les tribunaux de dossiers mineurs. Ce satisfecit ignore la dimension d'extension du filet pénal que ces mesures sont susceptibles de représenter, en offrant une réponse à des faits qui eussent été classés sans suite en leur absence. Ces dispositifs constituent en réalité un effort minime pour les parquets, qui en délèguent la mise en œuvre à des médiateurs ou des « délégués du procureur » déjà recrutés et formés. Ce système de délégation fonctionne sur la confiance accordée à des anciens policiers ou fonctionnaires (E3054).

Le caractère assez peu procéduralisé et peu homogénéisé des pratiques de médiation, déjà souligné par des recherches sur cet objet⁵², en pose toutefois les limites. Certains PR souhaitent voir la chose davantage encadrée par des garanties, ce à quoi renvoient les remarques relatives à la « professionnalisation » et la nécessaire évolution de « la place » de la médiation pénale (E3055, E3056). Le dispositif semble atteindre ses limites et peine à trouver un deuxième souffle, de par la difficulté de recruter de nouveaux intervenants (E3057), liée à la faible rémunération. Comme nous l'avons rapporté dans le chapitre précédent, le développement de ces dispositifs est soumis à l'accroissement de l'enveloppe de frais de justice permettant de les financer, perspective rendue d'autant plus hasardeuse avec les effets de la LOLF, selon les procureurs.

Tout se passe donc comme si les alternatives aux poursuites avaient constitué un terrain expérimental pour le développement des modes d'intervention du parquet, et qu'il ne représentait plus guère un enjeu principal. Les deux dispositifs plus récents que sont la composition pénale et la CRPC semblent occuper de manière bien plus saillante les réflexions actuelles des PR.

La composition pénale et la CRPC

Ces mesures qui permettent de prononcer des condamnations sans procès, sur la base de la reconnaissance de culpabilité, mobilisent beaucoup l'attention de nos interlocuteurs, en tant qu'elles leur ont été imposées et qu'elles constituent des « poursuites alternatives ». Elles participent en tant que telles, selon les PR, d'une fonction de gestion des flux. Mais il s'agit ici plus clairement de prendre en charge dans ce cadre des affaires destinées à être jugées en correctionnelle (E3058 à

⁵² Milburn, Philip *La médiation, expériences et compétences*, Paris, La Découverte, 2002.

E3062). Reste qu'elles peuvent également contribuer à poursuivre des affaires peu sanctionnées jusqu'alors, s'agissant des petits vols en magasin (E3063) ou de la consommation de cannabis (E3065). Cet effet a déjà été pointé pour la composition pénale dans le travail de recherche qui lui a été consacré⁵³.

La mise en place de ces dispositifs nouveaux a contraint les PR à dialoguer et partager les décisions avec les présidents de TGI, parfois avec les greffiers en chef et les bâtonniers (E3060)⁵⁴. Mais ce qui aurait pu être une pomme de discorde s'est avéré, dans la plupart des cas, l'occasion de positionner les PR en architecte des audiences et de la répartition des différents contentieux selon les canaux (audiences, ordonnance pénale, composition, CRPC), notamment suite à la correctionnalisation de nombre d'infractions au code de la route. Dans la plupart des situations examinées par l'étude consacrée à la composition⁵⁵, les magistrats du siège n'ont d'ailleurs pas fait preuve de réticences, compte tenu du fait que cela vise à diminuer le nombre de dossiers traités en audience correctionnelle, et surtout d'y réserver ceux qui présentent le plus d'intérêt en termes de débat (E3060). En outre, CP et CRPC permettent de viser certains types de délinquance et de les traiter par cette voie spécifique, notamment l'alcoolémie au volant mais aussi la consommation de cannabis. Ceci participe peut-être de l'amorce d'un processus de mise en adéquation d'une réponse pénale à un certain type de délinquance via l'action d'harmonisation des politiques pénales menée par les PG, dont les procureurs seraient les porteurs grâce à la multiplication de ces mesures dont ils ont l'initiative du choix.

Au-delà de ces considérations liées à la régulation des flux de dossiers, l'introduction de ces mesures semble constituer *un certain tournant* dans l'évolution de l'action des parquets. Deux aspects entrent en ligne de compte à cet égard. D'une part, ces mesures représentent pour eux un surcroît d'activité. La composition est en général assurée par des délégués du procureur, alors que la procédure est en réalité assez lourde en termes de documents à remplir et valider (plus de 10 dans certains cas, cf. Milburn *et alii*, op. cit). Cette délégation interdit dès lors une extension importante de la mesure sans solliciter le greffe de manière excessive. Quant à la CRPC, elle apparaît à certains comme la source d'un surcroît de travail conséquent pour le parquet, dans la mesure où il prend la charge de l'audiencement des justiciables pour recueillir leur reconnaissance de culpabilité et leur soumettre la peine proposée (E3067, E3068). Là où les alternatives aux poursuites pouvaient être renvoyées vers des intervenants non fonctionnaires, les poursuites alternatives constituent une charge inédite pour les parquets, alors même que les PR soulignent le déficit de moyens humains pour remplir les activités usuelles.

Second aspect d'un changement inhérent à ces deux dispositifs, mais plus particulièrement à la CRPC : le ministère public devient l'interlocuteur des

⁵³ Milburn, & *alii*, « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Art. cit.*

⁵⁴ Cet aspect est également souligné par les résultats de l'étude citée précédemment (*Ibid.*)

⁵⁵ *Ibidem.*

justiciables mis en cause avec qui il entreprend sinon une « négociation », en tout cas un échange, un « dialogue » (E3070). Ceci représente une innovation importante pour des parquetiers qui ne sont pas conduits à dialoguer de la sorte avec les justiciables (ou leurs avocats) dans le cadre de leurs autres activités. Certains y voient un intérêt en termes de pédagogie par rapport à la nature de l'infraction et au choix de la sanction (E3070). Un autre insiste sur l'introduction du contradictoire (E3069) dans l'intervention du parquet (en dehors du procès), y voyant un changement majeur des « mentalités », en tant que cela inaugure une « justice contractuelle » au sein de la filière pénale (E3072).

Aussi ce tournant est-il abordé de manière beaucoup moins consensuel que ne l'est la mise en œuvre des alternatives aux poursuites qui renvoient l'échange avec le justiciable vers des intervenants extérieurs. Ce changement culturel ne trouve pas grâce aux yeux de certains procureurs qui ont des appréciations très négatives sur la CRPC en tant qu'elle est excessivement chronophage (E3067) ou qu'elle relève d'une « espèce de négociation de boutiquier » à laquelle il estime ne pas avoir à se livrer (E3071). Si certains PR ont inscrit sans problème la CRPC sur l'agenda de leur parquet, y trouvant un nouveau terrain de développement de ses compétences, d'autres manifestent une réserve très marquée. Le tournant induit de la sorte est en effet imposé par une disposition d'origine politique plutôt que née d'une initiative professionnelle. Sa source politique contribue sans doute à un tel effet polémique. Le dispositif n'est pas simplement un de plus incombant au parquet et pouvant se fondre dans sa panoplie de mesures permettant l'orientation de l'action pénale. Elle introduit un changement de nature de la compétence des parquetiers, sans que les procureurs en aient été les initiateurs. Le changement apparaît à certains comme une exigence imposée davantage qu'une évolution souhaitable ou souhaitée. Ce d'autant que le dispositif apparaît assez « lourd » dans son exécution à ceux qui s'en méfient, ajoutant une charge importante. Ce d'autant que cette charge peut paraître à certains assez peu valorisante, dans la mesure où il s'agit d'un contentieux ordinaire, « de masse », enfermant le parquet dans un rôle de traitement quantitatif, cependant que les juges s'en verraient débarrassés au profit exclusif des affaires plus intéressantes dans leur valeur judiciaire (débat contradictoire) et juridique (dossier). Certains parquetiers ont alors quelque chance de voir dans le tournant qui se profile ainsi un risque de dévalorisation de leur fonction, comme une limite de leur rôle de « gestion des flux ».

Instances locales et priorités de l'action pénale

La participation des PR aux différentes instances locales partenariales visant la sécurité et la prévention des illégalismes représentent un domaine prééminent de leur investissement. Nombre d'entre eux font preuve d'un véritable volontarisme, obéissant à un impératif « d'esprit créatif » (E3073) revendiqué comme élément majeur de la compétence propre à la fonction. Ainsi, dans cet extrait, il est remarquable que le PR interrogé revendique avec ferveur la paternité de dispositifs locaux de sécurité, alors que les initiateurs naturels sont plutôt les (sous-)préfets et

les élus locaux. Ses collègues mettent un point d'honneur à participer à différentes instances et à en « co-présider » certaines aux côtés du préfet.

Il s'agit notamment des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), des Conseils départementaux équivalents (CDSPD), des Commissions départementales de lutte contre le travail illégal (COLTI), des Commissions pour l'égalité des chances (COPEC), également des Groupements d'intervention régionaux (GIR). Ils ont également largement participé aux instances des politiques de la ville (Contrats de ville) dans leur dimension de prévention de la délinquance.

Leur participation à ces instances remplit plusieurs fonctions. Il s'agit bien entendu d'articuler l'action pénale avec les politiques locales de sécurité ou de traitement de diverses déviances (travail illégal, discriminations, fraudes) pour offrir une réponse pénale adaptée. Plus, cela positionne l'action de la justice vis-à-vis des politiques des collectivités locales et plus largement, de la société civile : le lien avec certaines associations ou groupements de citoyens est ainsi assuré. Enfin, cela assure la visibilité de l'institution judiciaire dans la vie publique locale, comme le concède l'un de nos PR (E3074). Ce dernier reconnaît volontiers, avec d'autres, que cette activité occupe un « temps important » dans son agenda, sans pour autant qu'ils y voient un inconvénient majeur. Ce positionnement dans des instances aux côtés d'administrations et de collectivités territoriales contribue à faire des PR des acteurs majeurs des politiques locales. Outre l'élargissement de leur champ de compétence, cela contribue à les positionner comme représentant principal de l'Etat, aux côtés des préfets, aux yeux du public, d'où une vigilance protocolaire quant à la place qui leur est réservée : nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans un prochain chapitre.

Mais le volontarisme de certains PR va bien au-delà de leur seule participation à ces instances. Il suppose également l'initiative de définir des priorités locales en matière de traitement de la délinquance et de développer des modes d'intervention spécifiques, en coopération avec les services concernés. Les Groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) avaient été les premiers dispositifs de ce type, initiés par des PR afin de faire converger les interventions de différents acteurs (police, éducation nationale, municipalités, etc.) vers le parquet afin qu'il apporte une réponse pénale adaptée aux déviances et autres « incivilités » perpétrées dans différents espaces urbains (E3077). C'est sur la base de cette référence que des « actions ciblées » sont initiées à l'échelle du territoire juridictionnel, suite à des diagnostics locaux réalisés avec les différents services de police ou d'autres administrations (E3075, E3076).

En se positionnant de la sorte comme promoteur d'initiatives d'actions prioritaires et ciblées (E3079), les procureurs renforcent leur identité de *pilote des orientations locales en matière de sécurité et d'ordre public*, ce qui excède largement le cadre du pilotage des seules orientations de l'action pénale relevant directement de leur prérogative en matière d'opportunités des poursuites. En effet, ce type d'entreprise de réponse transversale à des questions localement considérées comme prioritaires ne se résume pas à y apporter des réponses pénales dans la panoplie existante. Dans

plusieurs cas rapportés, il s'agit de trouver des réponses adaptées au type de déviance, ne se contentant pas d'une peine, d'une remontrance ou d'une médiation. Les « projets » dont ils sont porteurs les amènent à favoriser le développement de dispositifs de prise en charge spécifiques, au-delà de l'action pénale. Il s'agit par exemple d'évaluer les situations d'alcoolisme pour leur apporter une « prise en charge sanitaire » (E3078) ou de permettre aux femmes victimes de violences conjugales de rester chez elles en prévoyant un hébergement en urgence pour les maris qui en sont responsables (E3080, E3081). Autre initiative : la création d'une commission visant à rappeler les parents à leurs obligations éducatives dans le cadre de déviances de leurs enfants, et réunissant plusieurs partenaires (E3083).

Le recours marqué et récurrent à une première personne du singulier dans les propos des PR (E3082, E3083) souligne le caractère très personnalisé de ces initiatives. Ils se positionnent de la sorte en promoteurs et en personnages centraux des politiques locales de sécurité, ainsi raccordées à l'action pénale. A tel point que cela apparaît pour certains d'entre eux comme un élément essentiel qui caractérise et cristallise le statut de PR. Elle réunit en effet les fonctions de détermination d'opportunité des poursuites, de chef de parquet, de direction de la PJ et de représentant de l'institution judiciaire dans la société politique et civile. La responsabilité de définition des priorités et la capacité d'initiatives en termes de développement de réponses adaptées, voire inédites, en mobilisant divers acteurs locaux, vient en quelque sorte sublimer l'ensemble de ces fonctions dans une *compétence essentielle* des PR : celle de promoteur d'une « politique pénale ». Celle-ci rassemble alors toutes les dimensions, allant l'orientation des poursuites jusqu'au pilotage de politiques de sécurité et d'ordre public, en passant par l'implication dans une pluralité d'organismes de traitement et de prévention des illégalismes.

Une telle conception ne saurait être attribuée à tous les PR : certains conservent une *conception plus restrictive* de leur rôle, centrée sur l'activité du tribunal et du parquet, et considèrent cette implication dans les politiques locales comme un surcroît de travail (E3085), difficilement compatible avec leur activité ordinaire, surtout si elle comporte une part d'activité juridictionnelle comme c'est le cas dans les petits TGI. D'aucuns considèrent d'ailleurs qu'une telle extension de leur champ d'intervention comporte un risque de fuite en avant (E3084).

Aussi peut-on estimer, à titre d'hypothèse avancée, que la *conception dynamique* d'un PR « créatif » et promoteur de dispositifs inédits s'inscrit dans la continuité de l'esprit d'initiative affiché par les PR d'une génération précédente, qui ont expérimenté des dispositifs qui ont été généralisés ensuite : médiation, TTR, MJD, etc. La dimension créative est sans doute considérée comme un bonus potentiel dans l'évaluation du parquet, dans la notation du PR et partant, dans son avancement de carrière. Et dans une ambition de constituer une avant-garde, voire de se distinguer plus encore d'un conservatisme prêté aux magistrats du siège.

Sur un plan plus collectif, les PR se réservent une préséance dans l'innovation de l'action pénale, précédant celle de la Chancellerie ou d'autres groupes professionnels intervenant dans le secteur : juges, policiers, mais aussi travailleurs sociaux (pour l'intervention de la PJJ sur les parents, par exemple ou sur

les stages de citoyenneté pour mineurs). Cette capacité d'innovation par l'expérimentation constitue une source *de surcroît de légitimité* fort précieuse pour l'image du parquet et du procureur de la République dans le paysage judiciaire, institutionnel et, plus largement, sociétal. Il reste à savoir si ces innovations ont quelque chance de trouver acquéreur dans les politiques initiées par la Chancellerie, comme ce fut le cas à une époque. La période la plus récente (notamment avec la création de la CRPC) n'a guère valorisé les initiatives émanant des acteurs professionnels de la justice, leur imposant plutôt des dispositifs élaborés par le cabinet ministériel.

Orientations nationales et directives ministérielles

La majorité des PR interrogés expriment une certaine réserve sur les orientations des politiques de la Chancellerie qu'il leur est demandé de mettre en œuvre. Les réserves ne portent pas tant sur le contenu de ces orientations, mais sur leur lisibilité générale. Il est notamment pointé l'inflation législative et réglementaire (E3089, E3091) qui pose le problème de la mise à jour permanente en la matière, l'excès de textes pouvant conduire à des risques de « prendre une mauvaise voie procédurale », notamment dans les procédures accélérées (E3094), d'aucuns évoquant même une « insécurité juridique »

Il en va de même pour la multiplication de circulaires définissant des priorités d'action, qui tend à occasionner, selon certains (E3090, E3092), une dilution de celles-ci, les priorités couvrant alors « 80% du contentieux » (E3092). Certains propos soulignent le caractère récent ou du moins accru, de ce qui est parfois ressenti sinon comme une pression hiérarchique, du moins comme une « exigence » renforcée (E3088, E3089).

Il ressort un sentiment parfois de mécontentement, souvent de désarroi, vis-à-vis de ce processus. Toujours respectueux de la hiérarchie, les PR ne sont pas prompts à s'opposer aux instructions venant de leur ministère de tutelle. C'est pourquoi la récurrence de ces remarques met en relief un malaise. Aussi laissent-ils entendre qu'ils adoptent des stratégies qui évitent une opposition directe, mais qui tend à contourner l'obstacle. Une partie d'entre eux affirme respecter les priorités ou les orientations fixées par la Chancellerie mais considère devoir être amenée à « faire un tri » (E3092) et de les adapter aux problématiques locales (E3095, E3096). Cette position constitue un *compromis* qui conforte ces PR dans leur action propre au niveau de leur TGI : l'idée de « déclinaison locale » (E3096) opère un ajustement stratégique entre orientations nationales (politiques) et choix locaux (professionnels) : la notion de « politique pénale » (*ibid.*) permettant d'affirmer la continuité entre ces deux dimensions.

L'autre stratégie, sans entrer en opposition avec la tutelle, insiste sur la nécessité de lui pointer les limites des demandes formulées ou des textes promulgués : « faire remonter les difficultés » (E3089) et « exposer les raisons pour lesquelles on n'est pas d'accord » (E3093), favorisant de la sorte la *controverse* au nom de la « transparence » (*ibid.*).

De façon plus générale, il ressort de cette sensation de malaise l'émergence d'un clivage entre les conceptions professionnelles de l'action pénale et les orientations politiques. Les premières, si elles respectent bien les objectifs inhérents à la fonction parquetière, répondent à des logiques pragmatiques, composant avec les problématiques, les ressources et les acteurs locaux. Les secondes répondent davantage à des objectifs politiques, voire électoraux, si l'on en croit l'une des interviews qui stigmatise le « diktat de l'événementiel » (E3091).

Ce clivage est mis en relief par l'existence de circulaires cosignées par les ministres de la justice et de l'intérieur, évoqué en E3095. Ce point est également relevé par un procureur général interviewé :

« On reçoit maintenant des documents qui sont signés à la fois du Garde et du ministre de l'intérieur. A tel point qu'on ne sait plus si on est du côté d'une politique pénale ou d'une simple politique de sécurité dont le parquet serait l'un des acteurs. Le ministre de l'intérieur a ainsi déclaré récemment "la justice doit traiter les affaires qu'on lui déferre, mais elle doit aussi vraiment diriger les investigations avec la PJ." » - PG près une Cour d'appel couvrant 2 très grands TGI, int. juin 2006.

Ces propos laissent entrevoir l'hypothèse d'une dévalorisation du parquet dans le cadre d'une politique de sécurité nationale « dont le parquet serait l'un des acteurs » où se dilueraient les « politiques pénales ». Ceci tend à indiquer que ce clivage est lié à la conjoncture politique. La continuité entre politiques ministérielles et logiques professionnelles sur le terrain local était assurée auparavant par l'influence des magistrats exerçant des fonctions à la Chancellerie. Cette conjoncture contribue toutefois à alimenter la crainte d'une reprise en main du parquet par le ministère dans le cadre d'un nouveau statut détaché de la magistrature ou de l'institution judiciaire. Autrement dit, d'une remise en cause de l'autonomie professionnelle dans la conduite des « politiques pénales » sur laquelle ils fondent leur compétence.. Une acmé de mécontentement est atteinte début 2006 lorsque les PR reçoivent une circulaire signée du seul ministre de l'intérieur, les enjoignant de contribuer aux actions « interministérielles » programmées le 6 janvier 2006. Il s'agissait notamment de multiplier les contrôles d'identité aux abords des établissements scolaires, sans considération particulière tenant aux contextes locaux. Une circulaire émanant du Ministère de la Justice venait un peu tardivement corroborer ces instructions.

En définitive, la notion de « politique pénale » comporte un effet pervers, le terme de « politique » renvoyant à l'action du gouvernement ou des autorités locales élues. Et l'implication des PR dans les politiques locales de sécurité les conduit *nolens volens* dans le champ des politiques nationales en la matière, domaine par excellence du ministère de l'intérieur.

L'évaluation de l'action des parquets

Depuis plusieurs années, les parquets sont soumis à une exigence renforcée de compte rendu de leur activité auprès de leur hiérarchie. Il s'agit notamment de réaliser une évaluation quantitative de leur « efficacité » mesurée en termes de « taux de réponse », visant tout particulièrement à minimiser le taux de classements sans suite lorsque l'auteur présumé des faits est connu. Cette phase principale de

l'évaluation fait l'objet de statistiques habituelles correspondant aux rubriques prévues par l'équipement informatique du tribunal. Le PR est alors amené à réaliser (avec l'assistance de son secrétariat) une série de schémas permettant de synthétiser les taux de réponse propres à l'activité du parquet, ainsi que la nature de ces réponses parmi les différentes possibilités existant. C'est ce que les PR nomment un « tableau de bord » donnant lieu à un « rapport annuel de politique pénale ». Ce document est envoyé au procureur général qui est amené à faire une synthèse des rapports des différents TGI de son ressort et à transmettre l'ensemble à la Chancellerie (DACG). A cela s'ajoute des demandes régulières de comptes-rendus d'activités spécifiques relatives à des dispositifs ou des actions particulières (CRPC, réponse aux violences conjugales... E3098, E3100).

Cette mesure de l'activité semble receler une double fonction : la première consiste à permettre au ministère d'évaluer l'activité des parquets et son évolution. Au-delà de cette visibilité de cette activité sur l'ensemble du territoire pour mesurer la réalité empirique des politiques publiques, c'est également l'efficacité des PR qui est évalué, comme le note l'un d'entre eux (E3101). Il apparaît une seconde fonction désignée par la notion de « tableau de bord » : les données ainsi réunies permettent au PR d'avoir une vision d'ensemble de l'activité de son propre parquet, ce qui devient fort difficile compte tenu de la multiplication des possibilités de réponses pénales, notamment dans les grands TGI. Les statistiques mensuelles suivent principalement cet objectif et permettent au PR de réorienter en cas de nécessité, les modes d'intervention des membres de leur « équipe » (E3103).

La dimension d'évaluation quantitative de l'efficacité des parquets participe également d'une conception modernisatrice et gestionnaire de la conduite de l'action pénale et des activités de ses membres par le PR. Cet aspect, sensible dans certains propos (E3102, E3104), fait de l'évaluation un outil de gestion pour les PR, voire un levier pour faire évoluer « les méthodes de travail » de leurs collaborateurs (E3102). D'autres locuteurs insistent en revanche sur le surcroît de travail qui leur incombe avec l'exigence de comptabilisation et d'évaluation de leur activité (E3098) ou leur faible utilité (E3103). Ces réserves relèvent sans doute de la même logique que celle que nous avons analysée s'agissant des directives ministérielles. La fonction gestionnaire est acceptée, voire appréciée, par les PR, mais certains en voient les limites dans le cadre d'une démultiplication de cette demande d'évaluations, qui excéderait alors l'intérêt que celles-ci peuvent receler. Le rôle de gestionnaire trouve ses limites dans le cadre des moyens humains, techniques (informatique) et cognitifs (formation, qualification des fonctionnaires) dont disposent les PR. Cela supposerait en quelque sorte un passage à une *gestion professionnalisée*, dépassant les seules compétences des PR et induisant un changement de nature de leur fonction. Elle reviendrait à les éloigner de leur compétence judiciaire et juridique, qu'ils tendent à revendiquer de façon plus marquée, comme cela a été constaté dans la première partie de ce chapitre.

3.3. Le dialogue avec les médias

La question du lien entre la justice pénale et la presse a toujours été délicate. Cette dernière est investie d'un rôle d'information du public, mais la publication des éléments contenus dans les procédures est limitée par les exigences de la présomption d'innocence et du secret des investigations judiciaires. Entre légitimité de l'information et respect de la discrétion de l'action publique, les procureurs de la République ont été placés par les textes comme les interlocuteurs centraux des médias pour les affaires en cours. En cela, ils sont garants de la validité des informations publiées et de la protection des informations à ne pas divulguer. Cette situation vient adjoindre une corde supplémentaire à l'archet de leurs compétences : celle de la gestion des relations avec la presse.

Celle-ci comporte plusieurs aspects. Le premier tient dans l'exigence de contrôle de l'information qui est divulguée auprès des médias et par eux. Un tel contrôle consiste à la fois à se garantir de l'exactitude des informations transmises aux journalistes et à leur indiquer les informations qu'ils ne doivent pas divulguer dans l'intérêt des justiciables ou de l'enquête (E3104 à E3109). Cette démarche comporte un risque : celui de s'attirer le mécontentement des journalistes et de voir la presse prendre la justice ou l'action du parquet comme « cible » de leurs critiques (E3110).

Pour éviter de tels écueils, les PR adoptent des stratégies relationnelles avec les organes de presse, écrite ou audiovisuelle. La première consiste à organiser des conférences de presse ou des « points presse » réguliers permettant, outre de donner une information complète, de maintenir l'équité entre tous les organes de presse. Ces points presse ont lieu soit sur des affaires particulières qui suscitent l'intérêt des médias (autant d'affaires « sensibles » que les PR suivent directement, ainsi que cela a été discuté en amont dans ce chapitre), soit sur l'ensemble de l'activité pénale du moment.

Une seconde stratégie consiste à établir une « confiance » (E3111, E3116) avec les journalistes locaux, dans le cadre de discussions informelles autour des audiences ou de rencontres spécifiques. La confiance se constitue avec la possibilité de la part du journaliste de garder en « off » certaines informations et de faire preuve de patience pour des raisons expliquées par le procureur, ou bien d'être reçu individuellement par lui (E3106, E3113). Une telle personnalisation de la relation permet de réguler la relation sur le long terme et d'éviter des « dérapages » invoqués par certains comme un risque permanent (E3116). Cette démarche est limitée dès lors que les médias intéressés dépassent les horizons connus : alors, « méfiance » (E3109). En effet, les relations avec les médias ne sont jamais parfaitement pacifiées : le vocabulaire de « pression des médias » (E3115), de « crise avec les médias » (E3117) ou « dérapage » en témoigne. Aussi des passes d'armes semblent parfois nécessaires comme celle que nous rapporte la procureure s'exprimant en E3116 : l'affrontement y dépasse la situation particulière ou la relation personnelle pour atteindre un niveau de généralité mobilisant le discours de rentrée et une

relation directe avec un rédacteur en chef. Ce d'autant qu'il ne s'agit pas d'une affaire spécifique mais d'un enjeu de sécurité publique (les « violences urbaines »).

Les relations avec la presse sont aussi l'occasion de faire valoir l'action du parquet auprès du public. Dans le cadre des audiences, avec les réquisitoires (E3112), lors des points presse (E3113), les PR considèrent contribuer à une « pédagogie » de présentation des « politiques pénales » (E3117). Un PR précise la nature de la compétence qu'il voit dans la relation avec les médias : « faire de la communication et non de l'information », c'est-à-dire selon lui, « faire passer la voix de la justice en contrepartie » de celle des justiciables ou des avocats (E3118). Cette compétence de communication est donc parfaitement endossée et le recours à des formations mises sur pied par l'ENM en général bien accepté, même si certains responsables des parquets de petits tribunaux y voient encore une contrainte temporelle supplémentaire.

Les procureurs s'érigent ainsi en quelque sorte comme les véritables porte-parole du système pénal. Leur insistance sur la prééminence de leur rôle en la matière en est un bon indicateur. Nombre d'entre eux mettent en avant le fait qu'il s'agit là de leur « pré carré » (E3121, E3122). Ce positionnement se fait notamment vis-à-vis des services de police avec qui les journalistes tissent également des liens (E3124). D'où la nécessité que voient les PR de leur adresser des instructions précises quant au type d'information que la PJ peut divulguer ou non, réaffirmant par là leur rôle de « direction de la PJ » sur ce terrain (E3123, E3125).

En définitive, cette relativement nouvelle fonction endossée par les PR de monopole de la communication de l'action pénale participe d'un processus plus général qui traverse ce chapitre. Il consiste à se positionner en charnière entre la justice pénale, compte tenu des arcanes de son fonctionnement et de ses décisions, et la société civile. Ils ont pris la charge de la *rationalisation* de l'action pénale et de sa *lisibilité*. L'ensemble des aspects examinés au cours de ce chapitre relève de ce double souci, que ce soit à l'intérieur de l'institution judiciaire (rationalisation et contrôle des procédures, lisibilité de l'action dans les réquisitoires), dans la relation avec les justiciables (dispositifs alternatifs), dans le lien avec les politiques locales de sécurité publique et de prévention de la délinquance et dans la relation avec la population, par l'intermédiaire de la presse. A tel point que cette double fonction (rationalisation et communication) peut être considérée comme le creuset de leur compétence en tant que chef de parquet, aux côtés de la dimension de gestion des hommes et des moyens, analysée au chapitre précédent.

Conclusion du chapitre

Les différents points abordés au cours du présent chapitre révèlent l'évolution de la fonction du parquet, du simple acteur de l'action publique au pilote d'une « politique pénale » dont la définition reste incertaine. Cette évolution se traduit par la multiplication des compétences des procureurs de la République en tant que chefs de parquets, amenés à piloter une pluralité de dispositifs dans le

cadre de l'orientation des poursuites, à suivre l'activité juridictionnelle de manière plus au moins générale (ITR) ou particulière (affaires sensibles) selon la nature des dossiers et à assurer l'interface avec la société extra-judiciaire via les instances partenariales et la relation avec les médias. Cette multiplication des interventions correspond à une extension du domaine de compétence (ce que les sociologues des professions appellent après Andrew Abbot, la « juridiction professionnelle », dans un sens non juridique du terme, s'entend). Cette extension fait passer ce que nous avons désigné sous le nom générique d'*orientation de l'action pénale* (c'est-à-dire ce que permet la maîtrise de l'opportunité des poursuites) de la seule maîtrise de l'action publique au sein du tribunal à une maîtrise de la chaîne pénale, depuis les choix de priorités de sécurité publique – les cibles de l'action de la police ou d'autres administrations – jusqu'à la saisine des juges, et même au-delà de celle-ci dans l'exécution des peines, en passant bien entendu par la direction des enquêtes préliminaires qui ont vu leurs possibilités d'interventions s'étendre.

Là où de nombreux acteurs extérieurs au parquet (nombre de juges et d'avocats, notamment) y ont vu une extension des possibilités offertes à l'Etat de contrôler et de piloter l'action répressive, au détriment des libertés individuelles, autrement dit un renforcement des pouvoirs institutionnels de répression plutôt que de justice, les procureurs eux-mêmes y ont vu une *consolidation* de leur *expertise professionnelle*. Par « expertise », il faut entendre un savoir appliqué et une capacité d'intervention légitimée par la détention de ce savoir, ici juridique, en termes notamment de procédure pénale. Par « professionnel », il faut entendre le statut associé à ce savoir et à cette capacité d'intervention collectifs et aux pouvoirs acquis sur cette base. Les procureurs (entendus ici en tant que magistrats du parquet) ont contribué, en développant une telle expertise et une telle juridiction professionnelles, à forger un collectif solide et soudé autour d'un projet commun, qui ne se réduit pas à celui que leur attribue l'Etat par l'intermédiaire de la Chancellerie.

Aussi un regard aiguisé sur la genèse des dispositifs d'alternatives aux poursuites ou de sécularisation de la justice (on pense ici notamment aux Maisons de justice et du droit) montre que leur initiative et leur expérimentation est due à des procureurs « pionniers », qui les ont portés autour d'une certaine conception de la justice, parfois à contre-courant du point de vue du cabinet ministériel. Leur introduction dans la loi fait suite à une stratégie de mise au ban d'essai⁵⁶, en deçà de leur opportunité politique, dans une conception *professionnelle* de la fonction parquetière, comme objets *d'expertise*. La CRPC et les stages de citoyenneté introduits par les réformes du CPP de 2002 et 2004 échappent d'ailleurs à cette définition, issus d'une volonté politique préalable et d'une conception bureaucratique.

L'implication dans les instances locales de sécurité font également suite à un choix professionnel, une conception indigène du rôle du parquet. Le volontarisme et l'empressement de participation à cette activité partenariale ne tient pas tant à

⁵⁶ Perrocheau, Vanessa, *L'essai dans la formation de la loi pénale*, Thèse de doctorat en droit, Université de Nantes, 2001.

une complaisance collective vis-à-vis de la Chancellerie par souci carriériste, qu'à une valorisation collective de la définition de l'expertise professionnelle du parquet au sein de la justice pénale, au-delà du rôle classique et restreint de déclinaison des poursuites. L'implication dans les politiques locales participe, dans son origine et son esprit, davantage d'une stratégie collective de valorisation professionnelle de la fonction que d'une stratégie individuelle de promotion. En effet, une telle présence dans ces instances n'est pas sans risque en termes de reconnaissance par l'Etat, dans la mesure où le PR est confronté au préfet et à ses subalternes directs (sous-préfet, préfet à la sécurité, DSPP, etc.) qui représentent plus fidèlement l'Etat central, mais aussi à des élus susceptibles d'être très proches du pouvoir. Or, dans ces instances, le PR défend les logiques et les valeurs de l'institution judiciaire et du droit, quand bien même elles seraient en contradiction ponctuelle avec les exigences des forces politiques, centrales ou locales. Il n'en est pas moins sensible aux sollicitations de celle-ci (en termes de renforcement de la répression, par exemple) mais il exerce la vigilance des principes du droit et de la procédure qui restent souvent éloignés ou méconnus des préoccupations des acteurs politiques locaux. Nous reviendrons sur les relations avec ces acteurs.

Un certain nombre de réactions de réserve quant aux instructions de la Chancellerie ou le manque d'empressement à mettre en œuvre des dispositifs issus d'une conception plus bureaucratique (exogène) que professionnelle (endogène) confirment la logique professionnelle dans laquelle les procureurs situent leur initiative et leur motivation à l'innovation, qui doivent participer d'un contrôle collectif. Elles instruisent également sur la position de porte-à-faux dans laquelle ils se trouvent dès lors que le pouvoir reprend l'initiative. C'est ce que traduisent aussi les considérations inquiètes au sujet des circulaires signées par le Ministère de l'Intérieur. L'Etat tend à considérer que la définition des « politiques pénales » relève de sa compétence en première instance et il a tout lieu, dans le cadre d'un renforcement d'une exigence de sécurité ou de répression à son niveau, de s'appuyer sur le parquet pour mettre en œuvre cette politique. La CRPC, la multiplication des instances transversales de sécurité (comme les GIR, par exemple) et la multiplication des directives ministérielles viennent à contre-courant de la dynamique professionnelle dans laquelle l'action des PR s'inscrivait jusque là et suscitent par conséquent un certain scepticisme. De même, l'insistance sur un rôle de « gardien des libertés publiques » au niveau du suivi des poursuites peut être interprété comme une revendication d'une certaine autonomie face aux exigences politiques se résumant à un surcroît d'action répressive, qui tend à reléguer la compétence professionnelle à un rôle institutionnel d'instrument de la politique répressive de l'Etat. Tout ceci intervient comme une perte de valeur professionnelle du statut et de l'expertise, qui met l'identité des procureurs en crise. Une crise accentuée par le fait que leur stratégie professionnelle a pu être comprise par leurs collègues du siège, voire par les avocats, comme une volonté d'autonomisation statutaire : aussi certains juges militent-ils en faveur d'une séparation des carrières, sinon des statuts, voyant dans le rôle de pilote des « politiques pénales » de leurs collègues du parquet un obstacle potentiel à l'indépendance du jugement. Avant

d'aborder cet aspect, il est utile d'examiner les relations hiérarchiques qu'exercent les procureurs sur la police, mais aussi celles qui les lient au parquet général.

Chapitre 4 – Liens hiérarchiques : parquet général et police judiciaire

Sous le contrôle d'une hiérarchie qui se fait plus présente aujourd'hui qu'hier (4.1), les procureurs de la République agissent dans le cadre des orientations de la politique pénale du gouvernement, décidée par le Garde des sceaux. Pareillement, nous verrons que, dans leur façon de diriger les activités de la police judiciaire, les PR se sont beaucoup rapprochés de leurs partenaires de la police et de la gendarmerie (4.2). Enfin, au sein du Palais, l'exercice de leur métier requiert une collaboration étroite avec les juges d'instruction qui, dans la grande « famille » de la magistrature, apparaissent en quelque sorte comme leurs « cousins germains » (4.3).

4.1. Vers un retour de la pression hiérarchique ?

L'article 5 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature pose que les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques, et sous l'autorité du Garde des sceaux, ministre de la Justice. Le procureur général de la cour d'appel⁵⁷ est le supérieur hiérarchique du procureur de la République. À ce titre, il lui transmet les instructions du Garde des sceaux (circulaires et directives ministérielles, demandes d'informations et de rapports) et il assure la coordination des politiques pénales conduites par les procureurs sur son ressort. L'analyse des entretiens menés montre un resserrement du contrôle hiérarchique de la chancellerie, sur les procureurs généraux et sur les procureurs de la République.

Au sein du ministère public, la hiérarchie verticale implique des dépendances fonctionnelles et s'appuie sur des rapports de loyauté et de confiance réciproques entre les magistrats. Nous l'avons déjà esquissé en ce qui concerne les relations internes à chaque parquet, ils ont en effet le devoir d'informer, de rapporter, de rendre compte de leurs actions à leur autorité supérieure, et surtout dans des temps qui lui aménagent des marges de réaction. Ce devoir de rendre compte, ce rôle de

⁵⁷ Au niveau de la cour d'appel, le ministère public est composé du procureur général, des avocats généraux et des substituts généraux. Il a un rôle de représentant de la société à l'audience d'appel.

transmission de l'information, relève à la fois de l'ordre de leur fonction et de leur éthique de travail (E4071). Dans ce domaine, ce qui s'applique au substitut, s'applique aussi à son chef : point d'initiative solitaire du procureur vis-à-vis de sa hiérarchie (E4100). Transparence, traçabilité et lisibilité de leur action : ces objectifs de l'information ne sont pas une fin en soi. En effet, il s'agit d'avertir, de prévenir « la direction » de tout événement qui soit susceptible d'engager la responsabilité du pouvoir judiciaire et politique jusqu'à sa tête, c'est-à-dire devant les citoyens, « les gens », les électeurs. C'est d'abord à ce niveau que se situe l'implication réelle du procureur de la République, et que se noue et se joue son identité professionnelle. On est effectivement dans le régime de la loyauté et de l'engagement vis-à-vis de la tutelle (E4111, E4092) mais, plus largement, vis-à-vis des justiciables : c'est aussi l'image de la justice qui est en jeu.

Faire remonter l'information

Notamment, les PR se doivent d'informer automatiquement le parquet général des affaires « sensibles ». Ils le font oralement directement au procureur général ou au substitut général de permanence s'il y a urgence, si l'affaire est « gravissime » et/ou à partir de rapports écrits de compte rendu et de suivi de l'évolution de ces affaires (E4084 ; E4114). Soit ils le font eux-mêmes, soit ils le font en doublon avec un de leurs collègues, soit ils délèguent aux substituts totalement certains rapports adressés au parquet général, mais ils les signent eux-mêmes, ce qui leur permet de contrôler l'information et la ponctualité des réponses (E4101). Ces affaires sont de cinq types :

- Les dossiers criminels. Dès l'ouverture d'un tel dossier, le procureur fait le signalement de l'affaire de crime au procureur général. Si l'affaire suit un déroulement ordinaire, le compte rendu ne se poursuivra qu'à la demande du parquet général. Auquel cas, le suivi détaillera le déroulement de l'information judiciaire, des investigations en cours, etc. ;
- Les affaires très délicates. Ces dernières sont celles qui concernent directement la question de l'ordre public, ou qui comptent des personnes impliquées dont le statut social ou professionnel est important, que ce soit la victime ou la personne mise en cause (fonctionnaire de police, avocat, magistrat, etc.) (E4099).
- Les affaires pénales que le procureur général peut apprendre par la lecture des télex qui sont envoyés à différentes autorités, dont lui, par les services de police. (E4099)
- Les affaires susceptibles de figurer dans les médias (E4088) et de tomber dans la scène publique, autrement dit, d'être « hors contrôle »
- Certains dossiers criminels, délictuels ou contraventionnels. Ceux-ci sont suivis pour des raisons particulières mais par un collègue, en lien avec le procureur.

Les demandes de rapports sur les affaires « signalées » sont nombreuses et impérieuses. Mais, pour s'éviter une surcharge de travail inutile au fond et sur du long terme, une charge qu'ils n'ont pas toujours les moyens d'assumer (suivi de la procédure, prise en charge de la victime, etc.), certains procureurs font le choix, parfois, de ne pas signaler certaines affaires sensibles. En quelque sorte, ils font

« un pari », « une impasse », en évaluant les chances que ces affaires ne tomberont pas dans l'arène public, via différents biais (presse, Services régionaux de police judiciaire (SRPJ), Sections de recherche de la gendarmerie, etc.), et donc qu'elles ne parviendront pas jusqu'aux oreilles du parquet général. Le challenge est d'apprécier dans quelle mesure leur hiérarchie ne l'apprendra jamais. Dans le cas contraire, le principe actif dans ce rapport à l'information est d'être le premier à la communiquer, preuve en somme d'une maîtrise de la situation. Dans le domaine du contrôle de l'information, on est ici dans l'ordre de l'arbitrage serré, dans un espace de choix étroit mais réel du procureur, à la dimension de son degré d'indépendance par rapport à la tutelle (E4080 ; E4108).

Par ailleurs, les PR doivent rendre compte de leurs actions dans deux domaines principaux. Premièrement, l'action publique elle-même, sur la base de tableaux de bords de leurs activités et de statistiques générales et particulières (actes antisémites, violences conjugales, CRPC, etc.), mensuellement pour certains grands parquets. Il s'agit « des chiffres de la juridiction » selon un modèle qui a été établi par la Chancellerie. Voici trois domaines cités de façon récurrente par nos enquêtés. Le parquet général est notamment attaché à connaître l'état des tableaux des dossiers d'instruction communiqués au service du parquet pour règlement. Lorsqu'un juge d'instruction a terminé son information, il communique le dossier au parquet qui en fait une synthèse écrite, en analysant les charges, pour conclure soit en faveur d'un non lieu, soit en faveur d'un renvoi devant une juridiction de jugement. Ce travail lui demande un certain temps, temps que la hiérarchie contrôle pour éviter les retards de règlement de dossier (E4089). Un autre domaine de contrôle des PG concerne la façon dont les PR de leur ressort appliquent les règles d'harmonisation de l'action publique, notamment en matière de CEA. Leur surveillance s'exerce encore sur le respect des dernières injonctions : ainsi, concernant les violences conjugales, les PR doivent produire un rapport trimestriel sur les éloignements des maris violents prononcés par le tribunal et sur les associations hébergeant ces personnes.

Dans le deuxième grand domaine de compte-rendu, nous trouvons tout ce qui concerne la gestion et l'organisation du parquet : l'audiencement et les blocages éventuels qui peuvent exister avec le président en ce sens, les problèmes d'effectif de personnel, etc. A cela, se rajoutent d'autres rapports divers : le rapport annuel des études de notaire et le rapport annuel de gestion des études d'huissiers, etc.

Les chefs de parquets sont ainsi fortement sollicités pour faire remonter l'information du terrain jusqu'au ministère (E4072). En effet, injonction majeure, le partage de l'information est la base du fonctionnement du ministère public, mais aussi la condition de son unité et de son pouvoir d'action. Elle est un des éléments clé de leur culture professionnelle : dispatcher l'information dans l'équipe, dans les ramifications du réseau, dans la structure. Théoriquement, la communication interne suit un chemin codifié et précis qui descend de la Chancellerie jusqu'aux substituts du procureur, en passant par le procureur général puis le procureur, ou qui remonte par ces différents paliers. C'est dire que les relations des substituts avec le PG, et celles des PR, surtout ceux des petits et des moyens parquets, avec la

Chancellerie sont rarement directes (E4095 ; E4104). Cette dernière envoie une délégation sur place lorsque cela est nécessaire, par exemple pour le projet Cassiopée de réorganisation du système informatique et de traitement de la chaîne pénale (E4090). Dans cette chaîne hiérarchique, les PR sont le maillon intermédiaire, l'interface, entre les magistrats de base et la haute hiérarchie du corps. De la même façon, les procureurs généraux sont le relais institutionnel entre les PR de leur cour d'appel et la Chancellerie. Le procureur général joue un rôle d'intermédiaire entre les chefs de parquets et le ministre de la Justice, représentant pour sa part le gouvernement (E4098, E4116, E4112, E4097). Plus proche du pouvoir politique, il sert de filtre ou de paravent entre le pouvoir judiciaire délocalisé et le pouvoir politique centralisé.

De la hiérarchie à la loyauté

Cependant, selon les relations professionnelles que les PR ont pu se faire au cours de leur carrière, ils peuvent bénéficier d'un accès direct aux services de la Chancellerie, c'est-à-dire sans transiter par l'intermédiaire réglementaire de leur PG. Ces sollicitations sont de l'ordre du fonctionnel, « de la petite cuisine », « des tuyaux », des usages informels qui facilitent le travail : une question pratique/une réponse rapide. Elles ne portent en aucun cas sur des affaires individuelles ou sur l'action publique. En ce sens, les PR estiment ne pas compromettre leur loyauté vis-à-vis de leur supérieur hiérarchique (E4082).

Autre entorse aux usages traditionnels du métier, certains PR autorisent aujourd'hui les relations directes de leurs collègues avec les substituts généraux, à la condition habituelle réglementaire qu'ils soient informés du contenu de ces échanges et les aient validées. Le contrôle perdure bien sûr car il ne s'agit pas de lâcher du lest ou de concéder une partie du pouvoir. Le but est de favoriser « *une coopération collective à l'édification de l'œuvre de justice et à la prise de décision* » et, surtout dans les très grands parquets, d'assouplir et de simplifier les choses fonctionnellement, de privilégier l'efficacité des méthodes de travail plutôt que le respect de conventions relationnelles devenues handicapantes (E4093), à une époque où, finalement, c'est la densité qui organise le temps et les relations.

Néanmoins, selon la formule consacrée reprise par un chef de grand paquet, « si la plume est servie, la parole est libre ». Le procureur a l'obligation d'appliquer les instructions écrites, mais ce faisant, il peut exprimer sa pensée personnelle. En effet, l'article 5 du CPP pose que, à l'audience, la parole du magistrat est libre. A cet égard, l'indépendance du magistrat reste intacte. L'action publique appartient au procureur et se manifeste par l'opportunité des poursuites (classement, comparution immédiate, instruction, etc.). Il n'y a plus d'ordres ou d'instructions particulières sur une affaire donnée (classement), venant de la tutelle (PG ou ministère), ce que la loi ne permet plus d'ailleurs aujourd'hui. Certes, concernant des instructions de poursuite, le procureur est bien sûr tenu de les suivre, mais cela ne l'empêche pas pour autant de se placer en désaccord avec sa hiérarchie, ou du

moins de faire valoir ses réserves, selon sa capacité de résistance, son degré d'indépendance et la qualité même de son travail juridictionnel : un dossier correctement présenté, une proposition d'orientation du dossier bien justifiée (E4075, E4091).

Par ailleurs, entre les parquets généraux et les parquets, la forme de la communication est aujourd'hui simplifiée et, la hiérarchie n'est pas ressentie comme pesante. Les relations des PR avec leur procureur général sont dites être « faciles » et se font beaucoup par ligne téléphonique directe et courriel (E4079). Les procureurs généraux se sont faits plus accessibles. Et c'est naturellement vers ces chefs « régionaux », que les chefs des parquets se tournent pour solliciter avis, appui ou conseils, comme le font les membres de leur équipe avec eux. Le fonctionnement des relations semble sensiblement le même, basées sur l'échange et la concertation, à un échelon différent (E4071, E4073, E4083), voire fondées sur la négociation pour ce qui concerne les relations des PR de grands ou très grands parquets avec leur PG (E4093).

En ce sens, l'enquête révèle une forte interconnaissance et une proximité relationnelle des magistrats entre eux, qui rend la communication interne plus fluide, qui permet une plus grande liberté de ton, et enfin qui renforce le capital de confiance (E4102). Or, celle-ci est essentielle dans la mécanique d'une organisation fondée sur la délégation hiérarchique. Les raisons de cette évolution tiennent à plusieurs facteurs : la taille « communautaire » de la magistrature (environ 7000 membres), la mobilité géographique et fonctionnelle des magistrats, et partant le partage d'expériences professionnelles, une appartenance générationnelle et/ou une socialisation professionnelle communes, un rajeunissement et donc un renouvellement du corps jusque dans sa hiérarchie (E4118, E4082). Dernier fluidifiant de la communication hiérarchique, se surajoute également la qualité des relations personnelles (E4085), élément que nous avons déjà évoqué dans les relations qu'entretiennent président de tribunal de grande instance et procureur de la République dans le cadre de l'administration de la juridiction. Cependant, dans le monde de la justice, cette familiarité professionnelle peut conduire vers un gommage des mécanismes de contrôle du travail juridictionnel. En effet, l'agrégation des facteurs cités produit nécessairement un « esprit de famille », un « entre-soi » qui certes d'un côté facilite le fonctionnement de l'organisation, mais d'un autre côté, peut être préjudiciable à la régulation professionnelle (E4094) et mener à des « erreurs judiciaires » que personne ne voit arriver. Et cela, d'autant plus que, dans les conditions de travail actuel des magistrats, le recul nécessaire à la sérénité de la justice semble sacrifier au profit d'une sorte de course contre le temps, dans la lutte contre la délinquance et le crime.

Cette accessibilité nouvelle des procureurs généraux pour les chefs de parquet et leur intérêt nouveau pour ce qui se passe sur le terrain se traduit par des relations professionnelles qui seraient celles d'un chef de service avec ses collaborateurs (E4074, E4077). L'esprit d'entreprise, à travers les exigences

d'efficacité et de performance judiciaire, tend à balayer le carcan des conventions protocolaires, au profit de rapports plus pragmatiques et fonctionnels.

Cependant, si les procureurs généraux se sont rapprochés des procureurs, c'est aussi pour mieux les surveiller. Plus le parquet est grand et plus il est proche géographiquement du pouvoir politique, plus la pression hiérarchique ou le contrôle du ministre de la Justice sur l'action judiciaire, via le parquet général, se font sentir. C'est en effet à la Chancellerie que le poids de la hiérarchie est le plus lourd (E4074). Inversement, puisque la centralisation du pouvoir oblige nécessairement à la délégation, le parquet général exerce moins de contraintes sur les chefs de petits parquets provinciaux qui bénéficient de plus d'autonomie (E4117, E4113). Mais, ici aussi, tout dépend de la façon dont le procureur général conçoit sa fonction : plus ou moins interventionniste. Cependant, d'autres contraintes que nous allons analyser viennent questionner leur autonomie ou du moins leurs marges de manœuvre.

Ainsi, concrètement, cela se traduit par l'inflation des demandes de rapports de toute nature venant du procureur général et de chancellerie (E4076). Or, dans les petits et moyens parquets, le temps consacré à la rédaction de ces différents rapports mord sur le temps du travail judiciaire (E4078, E4072).

De l'action à distance

Cela se manifeste également par une inflation de circulaires dont certains soulignent le lien étroit avec l'actualité. En l'occurrence les violences urbaines de novembre 2005 ont suscité des injonctions de poursuite et de réponses rapides à ce type de délinquance. Mais sur le contenu même de ces directives, certains ironisent : « *dire qu'il faut poursuivre quelqu'un qui met le feu à une voiture quand on arrive à l'interpeller et à l'identifier comme l'auteur de ce délit, c'est un petit peu le b/a ba, du parquet* » (E4105, pm6). Autre exemple, depuis la crise du contrat première embauche (CPE) et du contrat de nouvelle embauche (CNE), la Chancellerie souhaite être informée du nombre de dossiers CNE dont est saisi le conseil des prud'hommes, par des rapports mensuels. Une circulaire recommande la présence du parquet aux audiences du conseil des prud'hommes, de faire des conclusions et en cas de désaccord de faire appel (E4081).

Le procureur conserve sa part d'autonomie d'action, son pouvoir professionnel. S'il doit rendre compte de ses actions et de ses initiatives, il n'a pas d'obligation à demander l'autorisation d'agir (E4107). En l'occurrence, la responsabilité qui l'identifie est celle de mettre en œuvre l'action publique et d'élaborer la politique pénale sur son ressort. Il n'en reste pas moins qu'il exerce ce pouvoir dans le cadre des injonctions générales gouvernementales et les grands axes déclinés par le procureur général. Or l'harmonisation des politiques pénales sur le territoire de la cour d'appel a été récemment confiée aux procureurs généraux. Ce nouveau rôle leur confère un pouvoir non négligeable sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pénales conduites par les procureurs de la République (E4095). La mission incombant de la sorte au procureur général consiste à accorder les actions

des procureurs sur son ressort, en les adaptant aux spécificités locales. Par exemple, dans un but de cohérence de la réponse pénale, il est demandé aux procureurs de se concerter pour appliquer des seuils identiques en matière de conduite en état alcoolique et, en fonction de ces seuils, de requérir une ordonnance pénale (E4106, E4096) ; il en va de même en matière d'usage de stupéfiants.

Certes, les modes de réponse pénale aux délits se sont considérablement diversifiés, mais ils sont aussi beaucoup plus encadrés. De fait, la marge d'appréciation et partant, le champ d'action judiciaire du procureur vont en se rétrécissant. La diffusion de la culture du résultat modifie en profondeur le fonctionnement judiciaire : une réponse systématique et rapide à toute infraction à la loi. En outre, elle tend à réduire le pouvoir de l'opportunité des poursuites propre au PR, soit son pouvoir de faire l'action publique (les classements sans suite de pure opportunité sont devenus rares) (E4115, E4076). Par ailleurs, à travers ces réunions d'harmonisation de la politique pénale, le procureur général assure ainsi la mise en relation des chefs de parquets entre eux, ce qui leur donne l'occasion d'échanger sur différents thèmes, sur leurs activités et leurs résultats, les « tableaux de bord ». Surtout, cela contribue encore une fois à produire du collectif et de l'unité entre les magistrats du parquet (E4103, E4085).

Les JIRS, redéploiement du lien hiérarchique ?

L'expansion du pouvoir des procureurs généraux s'illustre notamment à travers leur rôle dans les Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) qui sont compétentes en matière de la lutte contre la grande criminalité organisée et la grande délinquance financière. Elles interviennent sur un territoire d'action comportant plusieurs cours d'appel (environ 5). Les unes et les autres sont en relations étroites, et développent des échanges réguliers avec des procureurs étrangers. Ordinairement, celles-ci sont accolées aux grands parquets et sont placées sous l'autorité du procureur. Dans les très grands parquets, elles dépendent directement du procureur général (E4087). Quoi qu'il en soit, les JIRS ont rendu obligatoire la collaboration des PR et des parquets généraux entre eux, à un niveau régional et interrégional (E4086), mais aussi à un niveau européen.

« Trois magistrats de mon parquet sont attachés à ce service de la JIRS, ainsi que trois juges d'instruction, un greffier, et un secrétariat de greffe et puis bientôt une formation correctionnelle de jugement pour ces affaires. [...] C'est une compétence concurrente donc il faut qu'on échange avec nos collègues ou avec nos services enquêteurs afin de déterminer si l'affaire présente le potentiel requis pour justifier notre compétence [...]. Ce service fonctionne comme un parquet à part entière, à dimension interrégionale, avec sa propre permanence, un espace intranet [...] au sein de la Cour d'appel qui est accessible pour toutes les juridictions de l'interrégion et, d'autre part, les magistrats de la JIRS ont reçu une formation particulièrement poussée pour mettre en œuvre ces méthodes nouvelles de traitement. » (PR d'un grand parquet⁵⁸)

D'un côté, les JIRS confèrent aux PG une compétence encore plus globale de l'action pénale et, de l'autre, elles les rapprochent du local, même s'il s'agit de la délinquance sophistiquée, de la matière pénale « noble » (grands trafics de

⁵⁸ Entretien n°4.

stupéfiant ou de voitures volées). Ce faisant, cette autorité élargie leur donne une autre dimension, un rôle plus interactif, et recadre sensiblement leur place sur l'échiquier judiciaire français et européen. Aussi n'est-ce pas seulement le métier de PR qui évolue mais toute la chaîne du parquet. Du reste, ce phénomène ne paraît pas étonnant dans une organisation de travail extrêmement hiérarchisée où la modification des attributs d'un acteur se répercute sur les attributs des autres acteurs puisqu'ils sont fonctionnellement dépendants. Nous allons voir que, de la même façon, à travers des relations plus proches avec la police judiciaire, le PR sort davantage de son palais pour s'investir dans un travail de terrain.

4.2. Une direction « rapprochée » de la police judiciaire

Parmi les attributions qui incombent au ministère public dans le domaine pénal (l'engagement des poursuites, l'exercice de l'action publique, l'exécution des peines), la direction de la police judiciaire occupe une place importante. Ainsi, la loi pose que les PR assurent la direction des enquêtes judiciaires menées par la police et la gendarmerie : la police judiciaire, les services plus spécialisés comme la direction interdépartementale de la police judiciaire (DIPJ) ou la Section Recherche de la gendarmerie, le groupement d'intervention régionale (GIR), certains OPJ des douanes lorsqu'ils travaillent pour le parquet (E4132). Les PR décident des suites à apporter à une affaire et, lorsqu'ils engagent des poursuites pénales, représentent la société devant la juridiction de jugement. Garants des libertés individuelles, au sens de l'article 66 de la Constitution, ils sont notamment en charge du contrôle des gardes à vue. Nous portons notre attention sur l'action des PR au tout début de la chaîne pénale, en amont de la poursuite et de l'audience, dans les relations qu'ils entretiennent avec les enquêteurs de police judiciaire.

Ce sont les articles 12, 40 et 41 du Code de procédure pénale qui organisent ces relations. Le premier fixe que : « *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au premier titre.* » Le deuxième pose l'obligation de dénonciation mise à la charge de toutes les autorités et fonctionnaires publics. Le troisième (alinéas 1 et 2) pose que : « *Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. À cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.* » Par ailleurs, l'article 19 du CPP précise que : « *les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance* ». Le PR apparaît donc « *comme le véritable maître d'œuvre de la recherche des infractions sur son ressort* »⁵⁹. D'un côté, il est le réceptacle de toutes les plaintes et les dénonciations (particuliers, associations, fonctionnaires, administrations, élus) et de toutes les procédures établies par les services de police et de gendarmerie et les autres services d'enquêtes tels que les douanes, les services fiscaux, l'inspection du travail, le service de la répression des fraudes, etc. De l'autre côté, c'est de son parquet qu'émanent les

⁵⁹ Volff J., 1998, *Le ministère public*, Paris, PUF, « Que sais-je », cit. p. 56-57.

demandes de renseignements, les instructions, les réquisitions, pour donner une suite aux plaintes et dénonciations : faire des recherches et compléter les procédures.

Au cours des années 70⁶⁰, le PR a perdu le droit d'inculper et de placer en détention provisoire l'auteur présumé d'un délit, ce qui est désormais réservé au magistrat du siège. Cependant, depuis la fin de cette même décennie, son pouvoir d'investigation a été considérablement accru par des lois successives : contrôles systématiques d'alcoolémie (1978), enquêtes sur la situation matérielle, familiale et sociale (1981 et 1989), examens techniques et scientifiques (1986), enquêtes éducatives sur la situation des mineurs (1985), autorisations d'infiltration des agents dans des réseaux de trafics de stupéfiants (1992), contrôles d'identité (1993), contrôles des mesures de garde à vue (1993), contrôles des véhicules dans la zone frontalière des 20 km et dans les locaux professionnels (1997), pour la première fois, en 1993, possibilité d'utiliser la force publique pour contraindre une personne à se rendre aux convocations des enquêteurs (art.78 CPP), pouvoirs élargis en matière d'enquêtes préliminaires (perquisitions, écoutes téléphoniques, etc.) (2002 et 2004).

Par exemple, dans une des petites juridictions enquêtées comptant seulement un ou deux juges d'instruction, le PR utilise beaucoup ces dernières prérogatives, notamment en matière de stupéfiants, pour éviter de bloquer le fonctionnement des cabinets d'instruction, par des enquêtes lourdes, avec de nombreux auteurs et de mis en cause. Les gros dossiers sont scindés en petites affaires séparées, et traités dans le cadre de la loi Perben en enquête préliminaire (écoutes et perquisitions sur autorisation du JLD). Les enquêtes sont plus efficaces et de courte durée. Trois à quatre personnes maximum sont interpellées et jugées en comparution immédiate. Par ailleurs, cette pratique permet de réduire les frais d'enquête : quinze jours d'écoute téléphonique coûtent moins cher que six mois. Dans un autre cas, le dossier tenant de la bande organisée a été géré par la JIRS (enlèvement avec demande de rançon) et traité en partie par des perquisitions sur le lieu de rétention de la victime avec une autorisation de perquisition prévue par la loi Perben 2 (9 mars 2004).

Traitement à délai rapproché et rapprochement des services de police

Clairement, ces dernières années ont vu une reprise en main des services d'enquête de police judiciaire par le PR. La recherche souligne un premier aspect qui conditionne ensuite les autres : la distance, physique et relationnelle, entre le parquet et les services de police et de gendarmerie, s'est considérablement réduite. La nouvelle déclinaison de l'exercice hiérarchique au sein du ministère public décrite ci-dessus, est descendue en cascade jusqu'à ceux qui exécutent les directives de politique pénale. Là encore, la nouvelle proximité professionnelle entre parquet et enquêteurs répond à des objectifs d'efficacité accrue du travail d'enquête de police judiciaire, à travers un contrôle plus serré de l'enquête et une autorité qui tire

⁶⁰ In Volff J., 1998, *op.cit.*

davantage sa légitimité du terrain. Il est question notamment des « bonnes pratiques » des policiers et des gendarmes (combattre les fautes professionnelles, notamment les violences illicites) et du respect de la procédure pénale, garants d'un dossier « bien bouclé » qui résistera aux feux du procès pénal (éviter les relaxes et nullités pour défaut de procédure et donc « ne pas perdre la face » devant les juges du siège et les avocats). En effet, intrinsèquement liée à cette régulation juridictionnelle, se joue la capacité des PR à défendre l'image du parquet et de la Justice face aux médias, aux élus et aux « gens » (produire un service public de qualité, faire du bon travail), et, *in fine*, à asseoir l'autorité judiciaire, en l'occurrence, face à l'autorité administrative (préfet). Car, à travers cette nouvelle proximité entre les PR et les services de police judiciaire, se décline une redéfinition identitaire des PR comme nous le verrons dans le dernier chapitre de ce rapport. En ce sens, dans leurs relations, trois révolutions sont remarquables qui concernent : les méthodes de travail, le management et l'organisation du travail de police et de gendarmerie, et enfin la politique d'enquête de police judiciaire.

Premièrement, la communication, par téléphone ou télécopie, a été systématisée, notamment par le système de la permanence pénale, qui relie, sans jamais d'interruption (« 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 »), enquêteurs et directeurs d'enquête. Le lien est constant entre les « apporteurs » d'affaires, les « fournisseurs » de délinquance et ceux qui les traitent, entre le champ de l'action et celui de la décision, entre le terrain et la direction. La permanence pénale est le lieu de transit continu de l'information. Dans ce cadre, les officiers de police judiciaire et de gendarmerie doivent informer le magistrat du parquet de permanence de toutes les affaires en cours, de leur déroulement, et surtout des placements en garde à vue (art. 19 CPP précité). De son côté, le magistrat du parquet se doit d'être joignable à tout moment pour répondre à une demande de conseil ou d'orientation. Ainsi, alors même que l'auteur présumé d'une infraction se trouve dans les locaux du commissariat ou de la gendarmerie, l'OPJ reçoit les orientations d'investigation et de procédure du magistrat du parquet.

Si ce dernier décide de poursuivre l'auteur, il utilise les procédures rapides de saisine du juge d'instruction, du juge des enfants ou du tribunal correctionnel ou de police : à savoir présentation au parquet dans la foulée ou convocation par procès-verbal pour une date prochaine ou, pour les mineurs, convocation à paraître devant le juge des enfants et comparution à délai rapproché (loi du 1^{er} juillet 1996). S'il décide d'un classement simple ou sous condition, cela est notifié à la personne sur le champ par les enquêteurs, comme c'est le cas aussi pour les décisions d'alternatives aux poursuites que sont la médiation et la réparation. L'affaire est ainsi traitée en direct, « en *live* », par le parquet en relation avec l'OPJ, et le délinquant soit est conduit au tribunal par la force publique (art. 78 CPP), soit rentre chez lui libre, mais avec une convocation en poche devant un juge, un tribunal ou un mandataire de justice. Le pouvoir de direction et de contrôle de la police judiciaire du PR est d'autant plus effectif que, à travers ce système généralement nommé « traitement en temps réel » des procédures (TTR), ce magistrat intervient ainsi plus tôt dans l'enquête. Son action est réelle sur le

fonctionnement même de la police et de la gendarmerie : elle marque l'autorité du parquet (E4134, E4102, E4103, E4129). Cette nouvelle façon de fonctionner redonne au magistrat du parquet l'initiative sur le terrain de l'enquête et indirectement permet une reprise en main du contrôle du travail des enquêteurs de police judiciaire. Cette organisation s'est aujourd'hui banalisée. Cependant, nos enquêtés proches de la retraite et porteurs d'un regard rétrospectif sur l'évolution de leur métier, rappellent qu'il y a une trentaine d'années, magistrats du parquet et enquêteurs entretenaient des contacts minimums, lointains et épisodiques. Les uns et les autres travaillaient dans leur coin.

« Les rapports avec la police judiciaire ont énormément évolué (...). À l'époque, c'était l'officier de police judiciaire qui décidait des affaires dont il rendait compte téléphoniquement au parquet, avec le souci parfois de déranger le moins possible. Nous n'étions pas avisés systématiquement des placements en garde à vue, rien que ça. J'ai fonctionné comme substitut au parquet de Bordeaux en prenant des permanences pendant (...) 6 à 8 mois, sans avoir de téléphone à mon domicile et (...) c'était censé fonctionner et on ne me reprochait pas ce délai d'attente pour faire installer un téléphone. Donc rien que ça, dénote la distance qu'il y avait entre ceux qui étaient les acteurs véritables des choix de politique pénale et puis ceux qui les assumaient, mais (...) sans participer à l'initiative véritable, donc ça c'est un changement notable » (E4125, PR d'un grand parquet⁶¹).

Aujourd'hui, la tendance s'est renversée : « on travaille main dans la main » (E4102), et le sociologue ne peut comprendre le travail du magistrat du parquet sans le mettre en relation avec celui des enquêteurs de police judiciaire. Cela est d'autant plus vrai que, de façon générale, l'exercice actuel du métier de PR tend à effacer la sédentarité de la fonction et les conduit au contraire vers la mobilité, à la différence des magistrats du siège. En effet, les PR sortent de leur Palais pour partager les activités des policiers et des gendarmes, essentiellement lors d'évènements importants : un homicide, un grave accident de la circulation, etc., et parfois pour des opérations ponctuelles. Ils se déplacent sur les lieux du délit ou du crime. A leur travail de dossiers dans leur cabinet, s'ajoute un véritable travail de terrain. Vraisemblablement, dans des situations extraordinaires ou difficiles, le partage du vécu professionnel des enquêteurs par les PR, renforce leurs liens et produit une culture de travail commune. Ce faisant, les PR appréhendent les conditions de travail des enquêteurs (de nuit, dans le froid, dans l'attente, etc.). Ils font face avec eux aux difficultés du terrain, aux émotions populaires, à la douleur des victimes, au sordide des situations, etc. De fait, les PR leur expriment leur solidarité et le fait que parquet, policier et gendarmes travaillent ensemble. Ainsi, leur présence auprès des services enquêteurs témoigne de l'intérêt et du respect qu'ils peuvent avoir pour leur travail, tout en représentant l'autorité judiciaire sur le terrain de la délinquance (E4099, E4114).

Le rapprochement des PR des services de police et de gendarmerie se traduit également par des réunions collectives ou/et des échanges réguliers portant sur l'organisation des activités de police judiciaire et par un encadrement des enquêteurs certes interactif mais plus serré.

⁶¹ Entretien n°4.

La direction des opérations

Parmi leurs multiples attributions, l'organisation du travail de police judiciaire et la direction des enquêtes judiciaires sont appréhendées par les PR comme leur rôle principal (2107). Ces activités se font maintenant par le biais de réunions institutionnelles qu'ils organisent, la plupart du temps dans leur bureau, au palais de justice. Cependant, certains les convoquent parfois aussi dans les locaux de la police ou de gendarmerie. Par ailleurs, des échanges informels côtoient les réunions formelles, surtout dans les tribunaux de petite dimension, où l'usage du téléphone se fait aussi plus systématique entre commissaire central, commandant de gendarmerie et PR : en général, les échanges se font à des niveaux hiérarchiques parallèles (interlocuteur de référence), et ce qui permet de créer des liens étroits (E4106, E4116, E4117, E4136). Courrier électronique et notes de service (instructions du PR sur les procédures et les règles de travail⁶², instructions du procureur général, nouvelles dispositions législatives) complètent ces outils organisationnels et managériaux. Dans les parquets plus grands, en dehors de ces réunions ou de la permanence pénale, le dialogue ne se rompt pas pour autant entre les services de police et de gendarmerie et le PR : il se fait par téléphone notamment dans des enquêtes délicates, pour échanger des points de vue ou obtenir des instructions (E4110). En dehors des aspects techniques qui y sont traités, dans le cadre de ces réunions collectives, les acteurs apprennent à se connaître et les cultures professionnelles à se côtoyer. Deux types de réunions formelles peuvent être distingués :

1) Les réunions opérationnelles correspondent au fonctionnement quotidien. Elles rassemblent les responsables de la police judiciaire du département, soit le directeur départemental de la sécurité publique pour la police (DDSP), le colonel commandant du groupement de gendarmerie et le directeur inter régional de la police judiciaire. « *Ce sont mes bras armés* » nous dit ce PR d'un grand parquet qui les rencontre ou communique avec eux régulièrement (E4107). Sont aussi conviés les commandants de compagnie, les CRS, les officiers de police judiciaire (par compagnie et par circonscription de police).

Le contenu de ces réunions est variable : faire une revue de l'activité de la semaine, recadrer et motiver ses « troupes » (« comment cela se fait-il qu'il n'y a plus d'affaires qui rentrent ? »), un point sur les enquêtes menées dans le cadre de commissions rogatoires dont le parquet n'a pas toujours la restitution, distribuer des instructions techniques, faire un point juridique sur le droit de l'enquête, le droit de la police et de la gendarmerie (distribution des arrêts et des articles de lois), programmer certaines actions, évaluer certaines initiatives ou les effets de certaines décisions, analyser les pratiques, faire le point

⁶² « Dans tel type d'affaire vous procédez comme ça, tel type d'affaire vous procédez comme ça. (...) Par exemple, en matière de circulation routière, donc conduite sous l'emprise d'un état alcoolique : de tel taux à tel taux, on fait ça, de tel taux, à tel taux, on fait ça, comme ça eux ils cadrent, boum. Par exemple là, ce qui nous occupe beaucoup, c'est la maîtrise des frais de justice, donc tout ce qui est réquisitions, les enquêteurs nous appellent, on dit oui, on dit non, pourquoi, etc. En fait, là on a essayé de lister une série de règles un peu générales dans lesquelles on dira plutôt oui, dans lesquelles on dira plutôt non, sachant que c'est toujours du cas par cas » (PR d'un TGI moyen).

sur les dysfonctionnements, par exemple recadrer les modalités de communication sur les affaires avec la presse (E4128), donner des directives et des instructions, soit sur des enquêtes particulières, soit sur des domaines particuliers, soit d'application de politique d'enquête (E4130, E4126), expliquer la politique pénale suivie par le parquet et la façon dont le PR entend qu'elle soit mise en œuvre. Ces réunions sont l'occasion pour le PR de recueillir les avis des enquêteurs sur l'évolution de la sécurité publique et sur les grandes familles d'infractions qui se développent dans un secteur donné (par exemple trafic de drogues dans tel quartier ou présence des dealers dans tel établissement scolaire) (E4113). Leur périodicité est variable selon la taille des tribunaux et le statut hiérarchique des acteurs présents (hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, annuelle).

2) Les réunions stratégiques se situent à un niveau plus élevé, avec les chefs de la police judiciaire et éventuellement le préfet, ciblant des objectifs de fond où l'autorité judiciaire va devoir peser efficacement. En effet, ces objectifs stratégiques vont mobiliser de gros moyens et, pour les patrons de police et de gendarmerie, il va s'agir d'associer du personnel pour les atteindre. En cela, les PR souhaitent la présence du préfet, autorité légitime, pour rappeler aux chefs de la police et de la gendarmerie, les fonctionnaires dont ils ont pu être dotés, en somme pour leur demander des comptes de leurs actions en rapport avec les moyens affectés. Les axes débattus au cours de ces réunions peuvent être, par exemple : comment faire pour dépasser la police de réaction et arriver à la police d'investigation ? Ou encore : comment faire collaborer diverses forces de police et de gendarmerie entre elle (SRPJ, commissariats, GIR, section recherche de la gendarmerie, compagnies de gendarmerie) ? Ces réunions ne sont pas systématisées dans tous les parquets (E4099).

Entre contrôle et mise en confiance

En matière de management, les PR vont aussi au devant de leurs collaborateurs enquêteurs, en se rendant dans les commissariats et les gendarmeries, au moins en deux occasions annuelles : lors de la visite des services et des cellules de gardes à vue, lors d'une réunion des OPJ spécialement organisée « *dans leur univers* » (E4100). C'est encore une façon de manifester l'autorité judiciaire mais aussi de leur montrer l'intérêt que le PR leur porte. Plus précisément, tout en marquant les rapports de hiérarchie, les PR disent s'efforcer de mettre en œuvre des rapports de confiance avec les policiers et les gendarmes, de telle sorte qu'ils les informent franchement des événements et de leurs difficultés au cours d'une affaire délicate. Le but est ici encore fonctionnel : fluidifier les rapports pour promouvoir une collaboration optimale, contrôler l'enquête, centraliser et maîtriser l'information avant qu'elle ne tombe dans l'arène publique (médias, élus) (E4101).

Selon les PR, « *le caporalisme* » et l'autoritarisme ne sont plus à l'ordre du jour. Ils définissent leur management et leur direction d'enquête par une relation de tutelle qui, selon les cas, se montre bienveillante (conseils juridiques sur les procédures ou pour l'application d'un texte) ou sévère lorsqu'il s'agit de recadrer ou de sanctionner une erreur professionnelle des enquêteurs (mauvaise application

d'une procédure ou d'un texte, dérivées répétées de pratiques policières). Certes, la permanence pénale a fait se rencontrer les magistrats et les OPJ : elle a posé comme règles l'interaction continue. Mais, pour favoriser véritablement la proximité professionnelle, certains PR prolongent ou transforment ces rencontres téléphoniques par des stages d'observation : des substituts se rendent dans les locaux de police et de gendarmerie, et réciproquement, des policiers et des gendarmes sont invités dans le service de la permanence pénale (fonctionnement, difficultés et conditions de travail des uns et des autres) (E4102).

Que ce soit par les déplacements qu'ils font sur les lieux du crime ou du délit ou avec les visites dans les locaux des services de police et de gendarmerie, les PR disent vouloir casser la défiance qu'ils peuvent inspirer (l'image du PR qui « flique »), pour promouvoir des relations fondées sur la confiance. Lorsque c'est le cas, particulièrement dans les petits ressorts, cela requiert de la part des PR une égale capacité à garder la distance et à neutraliser l'intimité qui peut naître du partage du travail quotidien de lutte contre la délinquance. Du point de vue de l'éthique professionnelle, c'est le difficile équilibre entre le trop proche et le trop éloigné, en s'efforçant d'éviter le « copinage » et les relations extra professionnelles. Les PR doivent conserver leur quant à soi professionnel pour exercer la fonction de direction de la PJ. Elle les amène en effet à évaluer individuellement (notation) leur activité et, le cas échéant, à prononcer des réprimandes officieuses ou des sanctions officielles lorsqu'une faute est constatée (E4115).

La politique d'enquête de police judiciaire

Politique pénale, à laquelle des PR peuvent associer les services enquêteurs sur certains points (E4122), et politique d'enquête de police judiciaire sont naturellement liées puisque cette dernière consiste à mettre en œuvre l'action publique. Mais cette articulation se traduit différemment selon la taille des parquets.

Dans les petits parquets, les PR s'impliquent autant dans l'élaboration de la politique d'enquête judiciaire que dans la direction individuelle des enquêtes de police judiciaire. Mais dans les parquets plus grands, les PR concentrent leurs efforts sur l'élaboration de cette politique, définissant et diffusant sous la forme d'instructions (par notes de service, courrier électronique ou/et lors de réunions collectives avec les OPJ), des normes générales et structurelles traçant les grandes lignes du travail d'enquête de police judiciaire. En l'occurrence, cela se traduit par des méthodologies de procédures de travail, des règles cadrant les pratiques, les façons de faire (par exemple sur la manière de rédiger des états de frais) ou les fonctionnements des dispositifs. Dans le cadre du TTR, par exemple, pour éviter un effet de file d'attente téléphonique, des consignes sont données aux enquêteurs d'appeler dans un créneau horaire particulier.

Par ailleurs, cette politique d'enquête intègre une dimension déontologique importante concernant les pratiques policières et de gendarmerie, qui s'apparente à une garantie ou une charte de qualité des bonnes pratiques. Elle consiste ainsi à rappeler régulièrement les règles de droit à suivre impérativement par les OPJ, sous

peine, lors du procès, de voir une procédure frappée de nullité suite à une irrégularité de procédure et le délinquant sortir libre du tribunal (respect des règles de la garde à vue, notification des droits, etc.) (E4121).

La troisième révolution concerne justement la politique d'enquête de police judiciaire, ce qui, par conséquent, a des effets sur le travail des policiers et des gendarmes. Au delà du constat des infractions, ces derniers ont aujourd'hui pour instruction explicite d'aller chercher des infractions latentes, invisibles, en amont de l'infraction : aller débusquer les infractions « à venir » dans des secteurs ciblés (ceux des sociétés privées de sécurité, en matière de stupéfiants, de travail clandestin, etc.) (E4130, E4133). Pour certains d'entre eux, il s'agit de remettre les enquêteurs de police judiciaire au travail, en les motivant pour rechercher des infractions nouvelles. Au constat simple de l'infraction, s'ajoute maintenant la recherche proactive de l'infraction.

De l'autorité institutionnelle à la légitimité du terrain

Si les textes cadrent clairement les relations entre les autorités judiciaires et les services de police, dans la réalité du quotidien, celles-ci sont parfois moins claires. Des tensions peuvent surgir et, pour certains procureurs rencontrés, l'organisation de la police judiciaire compte parmi leurs activités l'une des plus difficiles à exercer⁶³. Cela tient à la position hybride et ambiguë des policiers et des gendarmes, situés au milieu du gué entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. D'un côté, ils sont mis à la disposition des magistrats pour les actions de police judiciaire, et de l'autre, ils restent statutairement attachés, respectivement, au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Défense. Ce qui peut conduire à certaines dérives. « Ceci permet au pouvoir exécutif, informé par ces services, d'intervenir dans des procédures judiciaires qui l'intéressent, en accordant ou en refusant les moyens indispensables, en accélérant ou ralentissant les investigations, ou encore en organisant des fuites, le tout en violation de l'article R. 1^{er} du CPP »⁶⁴. Cependant, nous allons le voir, des mécanismes de dépendance fonctionnelle et des garde-fous institutionnels opèrent pour contrer ces dérives, conserver l'équilibre des pouvoirs et protéger les institutions et les acteurs.

Tout simplement, nous l'avons déjà mentionné, dans l'exercice de leurs métiers respectifs, les OPJ et les magistrats sont dans une relation de dépendance et de complémentarité. Les premiers ont besoin des seconds pour valider leurs actions sur le plan judiciaire : le travail d'enquête tend intrinsèquement vers le procès pénal ou à tout le moins vers une réponse pénale au délit ou au crime. Les investigations judiciaires ne prennent sens qu'à travers ce prisme, elles constituent la phase initiale de la chaîne pénale, de la procédure et donc du parcours vers une décision de justice. Et inversement, sans la collaboration de la police judiciaire avec le parquet, la justice ne peut se mettre en mouvement. De fait, pour la mécanique même de la justice, cette entente s'impose d'elle-même⁶⁵ entre l'autorité judiciaire et les

⁶³ Avec l'organisation de la médecine légale.

⁶⁴ J. Volff, *Op. cit.*, cit., p.60.

⁶⁵ La situation est la même pour les relations entre PR et président dans l'administration de la juridiction.

autorités policières et de gendarmerie. Sur ce plan, à un niveau interrégional et européen, la création des JIRS va dans le sens d'une amélioration de leur coopération et a permis des échanges sur les pratiques respectives des uns et des autres dans les régions et pays concernés (E4124).

Aussi, ne serait-ce que sur le territoire de son ressort, cette nécessaire collaboration suppose-t-elle une stratégie de la part des PR quant aux rapports de force engagés. Il s'agit pour eux de diriger et de contrôler la police judiciaire (organiser son travail, poser des procédures de fonctionnement et de communication, conduire l'enquête, etc.) tout en laissant les hiérarchies policière et de gendarmerie s'exercer légitimement et avec une marge de manœuvre suffisante. En ce domaine, les arbitrages sont récurrents et doivent être subtilement négociés (E4099, E4105, E4108). D'autant plus que, de leur côté, les services de police et de gendarmerie, peuvent jouer habilement de leur double casquette, du croisement des références ministérielles, voire des antagonismes éventuels entre elles, pour s'aménager des espaces d'indépendance qui leur sont propres (E4135).

« Il faut quand même respecter la hiérarchie de la gendarmerie sur des tas de choses mais bon les rapports sont aussi très directs, ça dépend aussi des personnalités, c'est pareil qu'avec le président, on s'entend plus ou moins bien avec certains commandants de gendarmerie, plus qu'avec d'autres etc. Ils ont des options très carrière quand même, ils sont très, très hiérarchisés donc ils ont le poids de la hiérarchie, le poids du politique aussi plus que nous quand même. Par exemple pour la "chasse aux étrangers" entre guillemets, enfin c'est une façon de s'exprimer, ils ont une pression terrible là-dessus que moi je peux ne pas respecter. Mais moi des fois je leur dis, ça va bien vos réquisitions pour les contrôles étrangers, (...) je connais pas le contrôle d'étrangers, le contrôle de délinquance sur certains types d'infractions mais pas sur le contrôle si vous voulez étrangers (une circulaire là-dessus) Ouais, ouais, surtout eux, eux, ils veulent des résultats. En plus (il y a des procureurs qui se sont) insurgés un petit peu bien sûr, mais eux ils faut qu'ils donnent des résultats, des chiffres (...). Mais il faut pas monopoliser l'énergie des services d'enquête là-dessus, il y a d'autres choses à faire. (...) Des fois, on n'est pas d'accord mais eux, ils ont la pression, j'ai un jeune commissaire de police femme, c'est pas facile pour elle je pense, mais elle est bien. » PR, petit TGI.

Le contrôle de qualité

Par ailleurs, pour mieux assurer le primat de l'autorité judiciaire, le législateur a confié aux PR un certain nombre d'instruments de contrôle du travail des officiers de police judiciaire. D'une part c'est aux PR qu'incombe la tâche annuelle de faire des propositions de notation de chacun d'eux à leur procureur général. Certains le font en concertation avec leur responsable (police nationale et gendarmerie) qui connaît mieux le travail des OPJ sur le terrain et qui leur en rend compte. C'est aussi pourquoi certains PR ont posé comme règle dans le cadre de la permanence pénale que seuls les OPJ soient habilités à leur rendre compte des enquêtes, et non pas un agent de police judiciaire (APJ), hormis pour les affaires très simples (contravention ou délit routier). Par ces échanges téléphoniques fréquents, du moins dans les petits et moyens TGI, ils sont ainsi en mesure de mieux évaluer la qualité de leur travail. C'est également le cas lorsqu'ils suivent personnellement une procédure pénale.

Ces notes ensuite sont transmises à leur administration de gestion et sont prises en compte pour leur éventuel avancement (E4104, E4112). Cette charge est perçue comme lourde et fastidieuse par les PR. D'autre part, ces derniers ont le pouvoir de provoquer une procédure disciplinaire à l'encontre d'un OPJ, transmise au procureur général qui détient le pouvoir disciplinaire (art. 224 à 230 du CPP). À cette occasion, des solidarités corporatives et des conflits interprofessionnels sont susceptibles de surgir : la hiérarchie judiciaire face aux hiérarchies policière ou de gendarmerie qui ont leurs propres modes de traitement disciplinaire. Aussi, le cas échéant, les PR se doivent-ils d'expliquer leur position aux services intéressés, quand bien même ceci n'est pas rendu obligatoire.

En outre, nous l'avons évoqué plus haut, l'enjeu est double. D'une part, il s'agit de défendre l'image du parquet et de la justice (sanctionner les mauvaises pratiques des policiers et des gendarmes participe de la construction de « l'image d'un parquet exigeant »). Ceci est sans doute d'autant plus sensible dès lors que les PR ont été investis du rôle d'interlocuteur des médias (cf. ch. 3), représentant ainsi le garant de la qualité de l'action pénale face au public. C'est également une question d'affichage de l'autorité judiciaire que les PR personnalisent (E4111). Les procureurs tendent ainsi à incarner les valeurs de l'autorité judiciaire au cœur de la chaîne pénale.

Les évolutions de l'activité des parquets et de celle des OPJ constituent toutefois un aspect décisif dans la réalité de la supervision de cette dernière par les procureurs. Car les déclarations faites par les magistrats dans le cadre de nos investigations reflètent davantage leur conception de la fonction de supervision qu'une réalité certainement plus complexe et fluctuante. C'est ce que montre une recherche réalisée sur ce sujet précis, rapportant notamment des relations fondées sur une confiance mutuelle et nécessaire, mais aussi sur des stratégies des OPJ pour contourner les effets indésirables du contrôle parquetier⁶⁶. Par ailleurs, une recherche récemment consacrée au traitement accéléré des procédures montre la difficulté accrue pour les magistrats du parquet d'exercer un contrôle précis sur l'activité des policiers dans le cadre de permanences téléphoniques⁶⁷.

En revanche, il existe désormais dans certains parquets un bureau des enquêtes où sont traitées les affaires les plus importantes et dont l'enquête est particulièrement surveillée par le parquet. Le chef de la police ou de la gendarmerie concerné est avisé de l'inscription de ces affaires au bureau des enquêtes, tandis qu'un magistrat du parquet référent est placé en contact avec un enquêteur référent chargé de lui rendre compte régulièrement de l'évolution des investigations. À défaut, le PR lui rappelle ses obligations, agissant ainsi directement sur l'action publique (E4109). Autre méthode de contrôle du travail des policiers et des gendarmes récemment instaurée dans certains parquets : le suivi de la durée des

⁶⁶ Mouhanna, Christian, *Polices judiciaires et magistrats. Une affaire de confiance*. Paris, La documentation française, 2001.

⁶⁷ Ackermann, Werner ; Bastard, Benoît ; Mouhanna, Christian, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*. CSO, GIP-MRDJ, 2005.

enquête où le PR fait un point avec le commissaire de police et le commandant de gendarmerie pour pointer les enquêtes qui n'aboutissent pas et en évaluer les raisons (E4119). En outre, le rôle de garant du temps judiciaire, renforcé par ailleurs par la diffusion de « la culture du résultat » dans la justice, conduit naturellement les PR à frapper plus souvent qu'auparavant à la porte de leurs cousins germains, les juges d'instruction.

4.3. Quelles relations avec les juges d'instruction ?

Au sein du Palais de justice, avec les présidents et les juges des enfants, le(s) juge(s) d'instruction (JI) sont les magistrats du siège que les PR sont amenés à côtoyer le plus régulièrement : dans les petits tribunaux, en dehors des réunions institutionnelles, parfois deux fois par jour, voire même autour du café « collectif » matinal (E4122). procureurs de la République et juges d'instruction sont fonctionnellement associés : ici aussi, la loi les oblige à travailler ensemble à des moments procéduraux précis que nous aurons l'occasion d'évoquer. Pourtant, une telle collaboration ne va pas de soi, même si procureurs et JI sont assez proches. On proposera de les qualifier de « cousins », du fait de leur compétence en matière de conduite des procédures pénales, qu'ils sont les seuls à partager au sein des TGI. Aussi la proximité de ces deux acteurs se fait-elle sur la matière même de leur travail : l'enquête de police judiciaire et le traitement de la délinquance et du crime. L'analyse des carrières nous a d'ailleurs bien montré la proximité des deux fonctions dans le parcours des PR qui sont nombreux à avoir occupé ce statut auparavant.

Ainsi, beaucoup de PR soulignent les tensions qui habitent traditionnellement leurs échanges professionnels avec les JI, tant et si bien qu'ils déclarent de manière performative ou dans un souffle de soulagement, que dans leur juridiction, « les relations entre les magistrats du parquet et les juges d'instruction sont très bonnes », laissant entendre de la sorte qu'il n'en va pas toujours de même avec leurs autres collègues du siège (E4131, E4145)⁶⁸.

Nous avons remarqué une même tonalité dans les réponses des PR sur leurs relations avec les présidents et constaté que, fonctionnellement et pour l'image de la justice, la concertation entre eux s'imposait. Pour les mêmes raisons, les PR et les JI font en sorte de composer l'un avec l'autre : « l'intérêt de chacun » et l'intérêt supérieur de la Justice tendent ainsi à transcender et à aplanir les éventuelles querelles de pré carré. Dans le cadre de l'Assemblée générale des magistrats ou de réunions de travail particulières, la démarche des PR va en ce sens qui consiste à expliquer aux magistrats du siège, notamment ceux du champ pénal, les orientations d'action du parquet et la manière dont ils entendent les mettre en

⁶⁸ Des caricatures glanées au fil des entretiens révèlent ainsi les représentations professionnelles des uns et des autres dont voici un petit aperçu : venant d'un président rencontré lors d'une formation des chefs de cour à l'ENM « le procureur a toujours raison », « c'est un magistrat qui ne doute pas » ou « le procureur ne parle pas, il aboie », ou venant de procureurs, qui considèrent que les juges se plaignent des audiences trop longues et tardives.

œuvre, s'agissant en particulier des choix impopulaires auprès des juges, comme la comparution immédiate. Il s'agit de présenter et d'expliquer les mises en situation, de telle sorte que « *les collègues soient capables d'apprécier si c'est vraiment pour répondre à un problème qui se pose sur le ressort ou si ça sort d'une lubie du procureur de la République* ». Selon les PR rencontrés, il ne s'agit ni d'une mise devant le fait accompli, ni d'une forme de demande d'autorisation à agir adressée au siège. La démarche se situe dans un processus de coopération professionnelle, étant entendu que chacun garde sa compétence propre, rendre une décision de jugement pour le magistrat du siège et faire appel d'une décision pour le parquet si le cas se présente (E4144, E4118).

Discordances

Néanmoins, la volonté explicite de promouvoir des échanges harmonieux entre parquet et siège, associée à une politique d'explication de la politique pénale du parquet (E4144), n'empêche pas les frictions, les désaccords entre procureurs et juges d'instruction, voire le manque de communication. En fait, il semblerait que l'intervention commune dans les enquêtes de police judiciaire (enquête préliminaire pour le PR, enquête d'instruction pour le JI) les place sur un terrain concurrentiel et favorise les rapports de force entre eux. Ces tensions se cristallisent lors des passages d'initiative dans le traitement de la procédure pénale, à deux moments principalement (le dossier pénal fait des allers-retours entre le Parquet et le JI).

Le premier moment de tension se tiendrait lorsque le parquet ouvre une information judiciaire et qu'il perd la direction de l'enquête de police judiciaire au profit du juge d'instruction qui prend la main. Les procureurs se sentent alors dans une relation de dépendance subie par rapport aux JI. Les premiers considèrent que les seconds construisent une relation professionnelle unilatérale où ils sont en quelque sorte accessoirisés. Lorsqu'il ouvre une information, le parquet se trouve souvent dans une position de négociation avec eux, notamment pour le créneau horaire de la mise en examen d'un délinquant en garde à vue (en raison du délai de garde à vue), tandis qu'il serait ensuite contraint de répondre aux demandes impérieuses de JI autoritaires (une réquisition, un débat à telle heure, un supplétif d'information, etc.). Avec honnêteté et ironie, les procureurs sont conscients de susciter des considérations semblables du côté de leurs collègues de l'instruction (E4120).

Le second moment parfois frictionnel se tiendrait lors du règlement du dossier. Lorsque l'instruction d'une affaire est terminée, elle est transmise au magistrat du parquet pour règlement du dossier (synthèse des éléments à charge et à décharge) puis reprise par le magistrat instructeur qui rend alors son ordonnance de renvoi devant le tribunal de grande instance. Nous avons vu que le PR suit avec attention les délais des dossiers à l'instruction. Par définition, les affaires les plus graves et/ou les plus sensibles que le PR suit personnellement ou à tout le moins en doublon avec un collègue, et dont il doit rendre compte au parquet général, sont orientées vers le juge d'instruction. C'est pourquoi, pour compléter la lecture du dossier, certains d'entre eux sollicitent directement le JI pour obtenir des

informations plus précises, anticiper des faits à venir, ou encore avoir une évaluation des délais de l'instruction (état d'avancement) et de la durée de la garde à vue éventuelle. Ces demandes sont parfois un sujet de frictions qui reflètent concrètement l'enjeu des conceptions de l'indépendance de chacun. .

Celles-ci se manifestent souvent par un déficit de dialogue et la difficulté d'organiser des réunions (JI et PR) pour définir et tenir une position commune et pérenne quant à la façon de traiter un dossier (utilisation des voies de recours). D'un point de vue plus matériel, pour certains, leur charge de travail et d'audiences respectives les empêchent de se rencontrer pour échanger sur les dossiers (E4131, E4138). Aussi, les informations, les demandes, les conciliations transitent-elles par le président qui parle au nom des JI, et par le PR s'exprimant pour les magistrats de son équipe.

Proximités

En outre, les entretiens montrent que, vis-à-vis de leurs collègues juges d'instruction, certains PR affichent une position plus dominante, dans une relation de tutelle. Ils tendent alors à les considérer comme des subalternes à qui ils expriment leur opinion ou transmettent leurs instructions (demande de supplétif, etc.), dont ils contrôlent les délais de traitement des dossiers, dont le juge doit rendre compte à sa hiérarchie (E4143). Plus précisément, lorsqu'il est question d'ascendant ou de mise sous tutelle, la jeunesse alliée à l'inexpérience des magistrats, qu'ils soient du parquet ou de l'instruction, peut réduire leur autonomie, en les rendant plus influençables et malléables, surtout dans les petites structures où la proximité relationnelle et professionnelle peut être très développée (E4152).

« On a d'abord qu'un seul juge d'instruction. C'est toujours un juge d'instruction qui débute donc mais qui a quand même la chance d'avoir (...) une greffière qui est là depuis très longtemps, qui connaît bien le travail ce qui est quand même un plus. Mais ceci dit, le travail du parquet est de venir en aide... à partir du moment où le juge d'instruction le demande, lui venir en aide dans ses prises de décision quand le juge d'instruction le sollicite, ou en tout cas donner son avis quand il est sollicité. Je dirais, au-delà du formalisme procédural, Mme R. qui est actuellement juge d'instruction, qui est là (...) depuis six/huit mois, vient me voir régulièrement pour me demander mon avis sur tel ou tel point, parce que c'est quelqu'un qui a particulièrement compris que, et bien ma foi, elle a besoin de se former, elle a besoin d'acquérir de l'expérience et que, et bien ma foi, tout ça c'est pas inné et que je ne suis pas là pour tenter à la liberté du juge d'instruction, c'est pas ma conception de toute façon. Je lui donne mon avis quand on me le demande, je prends des réquisitions écrites quand ça me paraît nécessaire. Je suis très respectueux, je dois dire, du cadre procédural. Chacun a son rôle. Loin de moi l'idée de jouer le rôle de juge d'instruction. Ça me paraîtrait anormal. Mais en tout cas, quand le juge d'instruction me sollicite, je suis disponible pour lui répondre, si je peux bien évidemment. » PR, petit TGI.

Au contraire, d'autres PR disent souhaiter instaurer une véritable relation de confiance avec les JI, un dialogue et des échanges réciproques sur les dossiers et sur les orientations, au lieu de procéder par des « soit-transmis » ou des ordonnances de soit-communicé (E4150). La création d'un groupe mixant les deux appartenances, appelé « groupe pénal », mis en place à la faveur de la création de la CRPC, mais se réunissant aussi pour tout autre sujet requérant le travail conjoint du siège et du

parquet, illustre la coopération et la concertation entre les magistrats du siège et ceux du parquet dans certains tribunaux (E4125).

Enfin, dans ces relations de cousinage difficiles, une ultime stratégie de facilité serait, pour les PR, de ne plus suivre les dossiers « ordinaires », dès lors qu'une information est ouverte et qu'il est entre les mains d'un JI, ce qu'ils s'efforcent d'éviter puisque leur rôle est aujourd'hui d'améliorer la qualité du service de la justice, notamment en surveillant les délais de jugement (E4142). Si leurs identités professionnelles sont proches (magistrats du pénal en charge des procédures avant jugement), leurs fonctions restent bien différentes, conçues pour être complémentaires et régulatrices les unes des autres dans l'institution judiciaire.

Conclusion

Les liens hiérarchiques au sein du parquet comme avec son environnement sont marqués par une tendance à une collégialité contrôlée. La hiérarchie s'assouplit en tant qu'elle est moins marquée qu'elle ne le fut par un système de commandement et de dévolution mais qu'elle se fonde davantage sur la « loyauté » et la « confiance ». Elle tente par là de s'affranchir du principe de soumission organisationnelle ou institutionnelle pour lui substituer un régime reposant sur une éthique des rapports. Nous reviendrons sur la place qu'occupe l'éthique dans la construction de la dimension professionnelle du métier de procureur. C'est elle qui est appelée ici à assurer la régulation de la collégialité dans les rapports hiérarchiques au sein du parquet, avec la PJ et dans les rapports avec les juges d'instruction.

Aussi les notions de contrôle et de collaboration verticale sont intégrées à la compétence professionnelle, en tant que contrôle mutuel de qualité des activités des uns et des autres dans une perspective de garantie de validité des procédures. Les orientations de l'action pénale signifiées par la Chancellerie ou par les instances locales de sécurité publique ne sont pas considérées par les procureurs comme un effet de hiérarchie mais plutôt comme un cahier des charges, une « feuille de route » selon l'expression en vogue, que leur compétence professionnelle est appelée à mettre en œuvre dans un esprit de collaboration.

Mais il s'agit là d'une volonté de mettre au second plan des rapports de hiérarchie qui ne cessent de réapparaître dans les épreuves inhabituelles auxquelles sont confrontés les acteurs. Si la routine permet ainsi de les mettre de côté, elles ressortent de façon implicite ou explicite lorsqu'un dossier « sensible » agite l'opinion locale (avec le parquet général ou avec le juge d'instruction) ou lorsqu'il faut contrôler réellement l'action de la police (visite de locaux de garde à vue, notation des OPJ). Aussi, dans ces circonstances, les effets de hiérarchie reprennent-ils le devant de la scène. L'affaire d'Outreau en est une parfaite illustration : elle pointe une mise en crise des rapports entre le juge d'instruction et le procureur de la République, avec les enquêteurs et même avec le parquet général

à qui il a été reproché par l'inspection judiciaire une « insuffisance dans le suivi de l'affaire »⁶⁹.

⁶⁹ Rapport de l'Inspection générale des services judiciaires « Condition du traitement judiciaire de l'affaire dite d'Outreau », Ministère de la Justice, mai 2006, cf. p.27 à 38. Cit. p. 38.

Chapitre 5 - *De la fonction institutionnelle à l'identité professionnelle*

Les évolutions qu'a connues depuis plus de 30 ans la fonction de procureur de la République ont induit des changements majeurs dans ce que nous appelons ici leur identité professionnelle. En effet, si la fonction institutionnelle reste stabilisée autour d'un principe majeur, celui de l'opportunité et l'orientation des poursuites et de l'encadrement des procédures, les différents rôles qui se sont développés autour de celui-ci, évoqués au chapitre précédent, contribuent à définir une identité professionnelle d'un magistrat d'un genre particulier, ouvert sur le monde mais investi du pouvoir judiciaire. Cette ouverture mondaine le confronte aux forces laïques (si l'on nous autorise de filer la métaphore ecclésiastique) de l'Etat, ce qui n'est pas sans effet sur une telle identité professionnelle (5.1). Celle-ci se réaffirme de la sorte dans la caractérisation par les intéressés de leur propre fonction et de la manière dont ils l'expérimentent à titre personnel : le rapprochement entre identités personnelle et professionnelle constituent un élément déterminant dans la cristallisation de ces dernières, renvoyant à la « vocation » (5.2). L'identité doit en outre se doter d'une âme pour ne pas se réduire à un squelette fonctionnel et hiérarchique : l'invocation des mânes d'une éthique judiciaire et professionnelle joue un rôle essentiel dans le processus (5.3). Mais elle est rudement mise à mal dès lors qu'elle subit les tensions induites par le déplacement identitaire : l'environnement n'est pas insensible à une modernisation aussi autonome et cherche à l'orienter et à lui opposer des forces contraires : c'est la question du statut, oubliée en route, qui est réinterrogée de l'extérieur (Etat, professions juridiques) et de l'intérieur (magistrats du siège). Les procureurs sont-ils toujours des magistrats ? (5.4).

5.1 – Les procureurs, un clergé séculier ?

Depuis les années 1980, la plus notable et la plus récente des évolutions du métier de procureur de la République concerne leur participation dans les instances des politiques publiques celles des politiques judiciaires de la ville et plus largement leur *aggiornamento* vers la société civile (E4002, E4003). Sortant des palais de justice fonctionnant auparavant comme une tour d'ivoire, les procureurs se confrontent désormais aux acteurs locaux et s'investissent dans des collaborations partenariales.

Jusque dans les années 1980, leurs contacts avec les préfets et les élus étaient rares, et au reste peu souhaités, car perçus à l'époque comme susceptibles de compromettre leur indépendance de magistrat (E4008). Aujourd'hui, un déplacement de perspective sur les politiques publiques s'est produit : la nécessité de s'y impliquer est désormais affirmée, comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, mais ceci n'est pas sans conséquence sur l'évolution de l'identité professionnelle des procureurs dès lors qu'ils côtoient les administrations et les édiles locaux (E4036, E4023).

En effet, la coordination des différentes instances sectorisées dans les politiques publiques induit d'inévitables rapports de force. Aussi ceux des PR avec les représentants des autres administrations de l'Etat (dont ceux du ministère de l'Intérieur notamment) sont-ils certes policés et régulés, mais bien réels comme le laissent entendre les propos de ce procureur qui dirige un tribunal départemental, c'est-à-dire dont le ressort coïncide avec le département : « *une situation idéale [...] parce que je me retrouve en situation de un pour un avec les autorités départementales, avec le préfet, avec le commandant de gendarmerie, etc.* » (E4007).

Le procureur face à la mise en réseau des politiques publiques locales

La plupart du temps, les collaborations des PR sont d'abord menées avec les autres services régaliens de l'Etat (la gendarmerie, la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), les préfets et sous-préfets) mais aussi avec d'autres administrations (DASS (pour une unité médico-judiciaire par exemple), DDE, DGC, la direction de la Jeunesse et des Sports pour le traitement de la violence dans le sport, etc.). Dans certains départements, des partenariats plus spécifiques sont développés avec certaines administrations (direction départementale des affaires maritimes), épousant ainsi la géographie du territoire – côtier (pêche), rural (agriculture), urbain, montagnard, frontalier, etc. – qui implique une sorte de géographie des contentieux (braconnage, infractions liées à l'environnement). Parfois, les PR établissent aussi des conventionnements avec des structures comme les bailleurs de logements sociaux pour le traitement des infractions dans ce cadre. Cependant, il n'est pas systématique que les administrations ordinaires répondent à leurs sollicitations en matière de coopération (E4021). Cela nécessite par ailleurs de connaître leur environnement local dans toutes ses dimensions (social, économie, éducation, sanitaire, politique) et de créer ces relations partenariales (E4022). Seul le secteur psychiatrique apparaît peu investi par cette extension du regard parquetier, le secret professionnel jouant un rôle décisif ici (E4033). Les PR font montre, au reste, d'un souci de présence et de représentation auprès de tous ces partenaires et de ne jamais laisser vide la chaise de l'autorité judiciaire.

Néanmoins, l'implication des PR dans le monde et leur travail d'articulation avec des logiques différentes de celles du judiciaire suscitent des réactions de la part certains d'entre eux, soucieux de préserver une identité associée aux activités juridictionnelles. Ainsi, ceux-ci estiment volontiers le travail partenarial nécessaire, mais ils rechignent à ne faire que de « la politique » (E4001). Dans les petits TGI,

ces activités apparaissent trop chronophages et empiètent dangereusement sur leurs activités spécifiquement judiciaires. D'aucuns tendent à y voir, au-delà, un moyen de sortir définitivement les PR de l'institution judiciaire ? Ce d'autant que cette omniprésence dans le tissu politique et administratif s'inscrit dans un contexte où les sollicitations de la société vis-à-vis du monde judiciaire ne cessent de s'accroître (de la part des élus, des associations, des particuliers, des préfets, des administrations, etc.), notamment par une demande impérieuse de « toujours plus de sécurité » (CLS), voire de régulation des problèmes socio-politiques (séjour irrégulier des étrangers par exemple : cf. E4004). Les procureurs de la République se sont posés comme avant-garde d'une sécularisation prononcée de la justice pénale, mais, loin de manquer d'ouailles, ils se trouvent happés par un processus de demande sans cesse croissante d'action judiciaire et pénale, tant de la part des justiciables que des administrations et des élus.

La sécurité publique

Aussi, en dépit d'un enthousiasme et d'un volontarisme affirmés d'une bonne part d'entre eux dans cette démarche de coopération, les PR rencontrent moult obstacles dans leur croisade. D'une part, le cadre fonctionnel des échanges avec l'autorité préfectorale est perçu comme complexe dans la mesure où chacun obéit à des objectifs et des logiques d'action différents (administrativo-politique pour l'un et judiciaire pour l'autre) (E4036). Et d'autre part, l'objet principal de ces échanges, la sécurité publique, induit quelques conflits de compétences. Nombre de procureurs relèvent ainsi les divergences fréquentes avec le préfet et la concertation très difficile.

D'un point de vue juridique, procureur et préfet ont un statut équivalent dans les instances partenariales, notamment les CLS et les CDS qu'ils « coprésident ». Les PR sont investis de la représentation du pouvoir judiciaire et obtiennent ce statut fort élevé dans la hiérarchie de l'Etat. Aussi se tiennent-ils dans une position d'explication et de défense des principes de l'institution judiciaire (E4013).

A des échelons départemental et local, leurs rencontres sont ainsi d'abord celles de deux autorités de l'Etat, l'autorité judiciaire face à l'autorité administrative, mais qui ont des compétences conjointes, et parfois concurrentes, en matière de sécurité publique (E4015). Par ailleurs, ces deux fonctions n'ont pas le même rapport à l'autorité de l'Etat : le procureur, en tant que magistrat, est indépendant cependant que le préfet incarne par excellence la tutelle du pouvoir exécutif. Aussi leurs prérogatives et leurs approches sont divergentes sur de nombreux registres. En matière de politique des étrangers (répression des séjours irréguliers, du travail dissimulé par des étrangers, etc.), par exemple, le préfet a des pouvoirs attachés à la sécurité publique (la rétention administrative), tandis que le procureur dispose d'outils judiciaires (la garde à vue), nous explique ce PR d'un petit parquet.

Ainsi, n'est-il pas rare que les PR développent, parallèlement aux échanges protocolaires, des relations de loyauté pragmatique avec les préfets : ils s'appellent

parfois pour se donner des informations qui intéressent leurs missions respectives, s'agissant par exemple, de l'évolution d'un dossier pénal impliquant un notable local (E4019).

A l'échelon institutionnel départemental, PR et préfet se retrouvent dans deux instances principales : le Conseil départemental de sécurité (CDS) qui se réunit deux fois dans l'année et qu'ils coprésident, le préfet (parfois son directeur de cabinet, dans les grandes villes) étant le président et le procureur vice président, et le Conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD) où ces rôles sont inversés. A l'une de ces instances est assigné un objectif de sécurité, à l'autre un objectif de prévention de la délinquance. En outre, pour certains, les textes établissant le statut de chacun dans ces réunions officielles sont compliqués et parfois difficile à interpréter (E4011). Certaines de ces grandes réunions comptent les élus du département et d'autres sont réservées aux services de l'Etat. De l'avis des PR rencontrés, les premières sont plus difficiles à gérer que les secondes. Vraisemblablement, la confrontation de cultures et de logiques professionnelles différentes explique en partie ces tensions.

Ces réunions sont l'occasion pour les PR d'expliquer leur politique pénale et les résultats obtenus dans des domaines précis de lutte contre la délinquance (E4009). Et ce d'autant plus que le resserrement de leurs liens avec l'autorité préfectorale semble avoir favorisé l'« infiltration de la culture du résultat (préfectorale) ». Ces réunions sont aussi le moment où les PR peuvent formuler officiellement leurs attentes des services du parquet envers les forces de police placées sous l'autorité du préfet (E4013).

A l'échelon institutionnel local, leurs relations ont essentiellement pour objet la sécurité publique et se tiennent dans le cadre des contrats locaux de sécurité (CLS) (E4017), ou de réunions de travail déclinées thématiquement : dispositifs associatifs de prise en charge des femmes battues, plan de lutte contre la toxicomanie ou contre le travail clandestin, etc. Celles-ci viennent répondre aux circulaires parues ces dernières années qui ont posé des obligations de rencontre entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire dans des secteurs ciblés de lutte contre la délinquance. A l'occasion de ces échanges institutionnels, dans chacun de ces secteurs, elles positionnent leurs interventions respectives et s'en rendent compte réciproquement (E4012).

Si pour quelques PR, chacun reste dans son rôle et respecte les territoires d'interventions fixés (E4017), pour une majorité, l'autorité préfectorale est perçue comme étant « interventionniste », avec une exigence vis-à-vis du judiciaire que les procureurs sont contraints de tempérer (E4018, E4007). Ils sont ainsi amenés à se positionner clairement et fermement face aux préfets voire à adopter une posture d'opposition davantage que de coopération. En définitive, les PR ne semblent pas toujours parfaitement à l'aise dans leur nouveau rôle d'interlocuteur du préfet, autour essentiellement des questions de sécurité publique dont les frontières avec la prévention de la délinquance restent floues (CLSPD). Il émerge en toile de fond la crainte d'être instrumentalisés par l'autorité préfectorale, autrement dit de servir de

faire-valoir aux actions du préfet, leur conférant simplement la touche de légitimité judiciaire (E4006).

L'incontournable action judiciaire (COLTI)

L'un des principaux territoires frictionnels concerne la lutte contre le travail illégal. Deux organes existent en ce sens, à des niveaux de compétences bien spécifiques : l'un relève de l'action judiciaire, l'autre de la réflexion administrative. Le premier est le comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI). Ce dernier travaille sous l'égide du procureur de la République, en coopération avec les administrations concernées (inspection du travail, etc.), mais également avec l'URSSAF et la MSA⁷⁰. Ce groupe de travail met en place des opérations de contrôle judiciaire, très « confidentielles », ciblées (travail illégal des étrangers par exemple), dans tel ou tel secteur (hôtellerie, entreprises de production agricole, discothèques etc.).

Le second est une Convention départementale de lutte contre le travail illégal (CDLTI), dirigée par le préfet et réunissant les mêmes partenaires. Pour sa part, cette instance n'a pas pour vocation à organiser des opérations concrètes en la matière. Il a pour rôle de relayer les grandes orientations nationales données par les ministères, parfois en écho à des directives européennes (« redescende administrative »). Cependant, il arrive que, de façon unilatérale, le préfet prenne l'initiative personnelle d'organiser des « COLTI », c'est-à-dire des réunions de concertation pour mettre en place une opération de contrôle particulière, demandant à son directeur de cabinet de convoquer les différents partenaires pour concertation. Ce champ de lutte contre la délinquance est ainsi très propice au « dépassement de rôle » du préfet. Et partant, pour le PR, il fait office de champ de défense de son statut et de l'autorité judiciaire, à travers un maniement très pointilleux du respect du protocole : « *Monsieur le préfet, la réunion du COLTI est déjà programmée, donc je vous indiquerai quelle est la nature des contrôles que l'on fera, sans qu'il y ait de dates, etc.* » (E4020). Ce type de situation constitue un véritable bras de fer entre les deux fonctions, le procureur ayant le pouvoir en dernier ressort des poursuites, indispensables au succès d'une telle opération.

Les enquêtes de police judiciaire

Les enquêtes de police judiciaire représentent également un domaine de frictions récurrentes entre PR et préfet. Celui-ci est en effet le supérieur hiérarchique des officiers de police en tant qu'ils sont sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est chargé de gérer les ressources policières et de les octroyer aux services du procureur, pour mener des enquêtes judiciaires. Or certains préfets se permettent des intrusions dans les activités de police judiciaire, en demandant directement aux OPJ des demandes d'informations et de compte rendus sur des dossiers judiciaires, court-circuitant les procureurs. Ou encore en informant

⁷⁰ Mutualité sociale agricole, organisme de collecte de cotisations sociales dans le milieu agricole.

directement le substitut de permanence de l'évolution d'un dossier alors que c'est à l'OPJ du commissariat qu'il incombe de le faire. Là encore, les PR sont contraints de rappeler aux services de la DDSF le circuit réglementaire : informer d'abord le procureur ou son service et ensuite le préfet.

Il s'agit bien ici de maintenir le préfet dans son rôle, de lui éviter d'outrepasser ses fonctions. De telles initiatives reviennent à rendre effectives en permanence les frontières séparant les prérogatives inhérentes aux deux autorités. (E4025, E4031). (E4027).

Au nom de l'Etat

Cependant, il est des situations où l'intérêt supérieur de l'Etat, que PR et préfet incarnent tous deux, favorise une concertation et une stratégie d'action unitaire, dans le respect des attributions de chacun (E4024, E4014, E4030). C'est précisément le cas lors de situations paroxystiques : de catastrophes ou de crimes très violents qui provoquent un traumatisme collectif ou qui touchent gravement l'ordre public et la paix sociale, et qui font l'objet d'une forte médiatisation. Dans l'idéal, de telles situations nécessitent la présence physique, qui plus est insubstituable, d'« *un couple très solide préfet-procureur, je dirais pas, en phase, mais bon, qui incarne l'autorité de l'Etat sur la décision* » (E4035). Première mission, il faut rendre compte aux élus et aux citoyens des réponses des services de l'Etat à l'événement, sous la pression des médias. Dans certains départements, par exemple, les émeutes urbaines de novembre 2005 ont donné lieu à une représentation conjointe de l'autorité de l'Etat lors d'une conférence de presse ou de réunions rassemblant les élus locaux et où le PR expliquait la politique menée en la circonstance.

Une seconde mission consiste alors à établir une continuité entre les actions de maintien de l'ordre qui incombent aux policiers dirigés par le préfet et le constat des infractions et de répression des officiers de police judiciaire sous l'autorité du procureur. C'est là notamment que le procureur est attendu : en matière de prise en charge de l'évènement, de coordination des acteurs et d'organisation des actions, de telle sorte que la réponse pénale soit adaptée aux troubles occasionnés à l'ordre public. Ces circonstances exceptionnelles fonctionnent comme une épreuve pour les procureurs, qui doivent pouvoir répondre aux attentes de forces de police et du public, notamment quant aux qualifications des faits dans le cadre d'interpellations en situation d'émeute. Une épreuve qui leur permet toutefois de mieux définir le périmètre de leur compétence, indispensable à l'effectivité de l'intervention de sécurité publique (E4014, E4010). Peut-être est-ce la raison pour laquelle, dans les juridictions où la délinquance est moins aiguë, les relations entre procureur et préfet apparaissent moins étroites (E4024).

Du jeu du protocole et de l'identité professionnelle

La présence des procureurs dans une pluralité d'instances partenariales où ils côtoient l'autorité préfectorale constitue un enjeu majeur de l'évolution de leur fonction et, plus largement, du parquet. Tous les PR prennent fort au sérieux ce

rôle, consistant à se plonger dans le bain des politiques publiques et de la conduite de l'action administrative. Il s'agit bien pour eux de représenter l'institution judiciaire afin de soumettre ses contraintes procédurales aux initiatives prises par les différents services, voire pour les inciter à saisir le parquet pour certaines catégories d'infractions.

Mais une telle confrontation avec le préfet en particulier représente un défi permanent dans la mesure où le procureur est à représenter la justice face à plusieurs administrations et face aux élus. Il doit réaffirmer la spécificité de son identité en toute circonstance, au risque de se voir assimiler par les uns ou les autres à un service dépendant de la préfecture. La distinction entre pouvoirs exécutif et judiciaire ne fonctionne pas comme une évidence pour tous les acteurs en présence, et le préfet dispose d'une visibilité statutaire plus importante que le procureur dont les fonctions et le statut restent souvent peu connus.

Aussi les PR accordent-ils une importance qu'ils ne cessent de réaffirmer à leur statut dans le protocole au sein de ces instances. D'aucuns se plaignent notamment d'être convoqués, par voie de courrier, en tant que chef d'un service préfectoral. Ils exigent alors d'être invité en conformité avec leur rang. Une telle vigilance peut paraître comme un excès d'affectation : elle révèle en réalité le travers dans lequel les procureurs craignent de tomber à tout moment : celui de la « préfectoralisation » du parquet, qui constitue un repoussoir absolu, nous y viendrons en fin de chapitre. Aussi la coprésidence des CLS et autre CDS et CDPD constitue un enjeu de premier ordre (E4028). Une telle égalité statutaire dissimule toutefois une situation de déséquilibre quant à la capacité de préparation de telles réunions. Les préfets disposent en effet d'un cabinet qui peut demander aux différentes administrations de lui transmettre tous les documents techniques nécessaires et qui leur fait un briefing. Les procureurs ne disposent de rien de tout ceci, notamment dans les TGI de taille modeste. Il peut tout au plus mobiliser quelques données des fameux « tableaux de bord » et des codes.

Il résulte de cette implication dans ces instances une certaine ambiguïté de la position des procureurs, qui renvoie à une ambiguïté de leur identité professionnelle. D'un côté, le fait de côtoyer les préfets à rang pratiquement égal contribue à conférer une valeur symbolique ajoutée à leur fonction, les positionnant comme le représentant majeur de l'Etat au niveau local, avec le préfet ou le recteur d'Académie. L'ambition de promouvoir les valeurs de la justice et de les porter au plus haut de l'autorité de l'Etat rejaillit sur la fonction de PR qui se voit investi, *nolens volens*, d'une importance personnelle. La question apparemment anecdotique ou triviale du voyage en 1^{ère} ou 2^{nde} classe en train est un révélateur de ce type d'enjeu (E4034).

Mais cette mission de représentation comporte le risque permanent d'être attiré par le tropisme de la bureaucratie et de la hiérarchie de l'exécutif et, tel Icare, de se brûler les ailes au soleil du pouvoir politique. Ce risque se traduit notamment par un éloignement de la famille judiciaire dont, non seulement les procureurs

revendiquent l'appartenance, mais dont la représentation est leur seule raison de figurer au sein de telles instances (E4026). En effet, de leur côté, les juges sont nombreux à voir dans cette participation un tel processus d'éloignement.

L'extension du domaine de compétence professionnelle des procureurs atteint alors ses limites, non pas techniques (ils remplissent leur rôle de représentant du judiciaire), mais symbolique : tout se passe comme s'ils se compromettaient avec l'exécutif. La proximité des préfets ne pose pas de problème identitaire en soi : les procureurs s'en démarquent d'autant plus facilement qu'ils les côtoient et qu'ils ont conquis une légitimité d'interlocuteur légitime (et non de subalterne) vis-à-vis d'eux. Le processus d'émergence de l'identité par la différenciation dans l'interaction, classique dans la théorie sociologique interactionniste, se réalise parfaitement ici : l'identité professionnelle des procureurs se construit dans l'affirmation des différences avec leurs homologues préfets. Mais leur identité de magistrats est mise en difficulté dans ce processus, car l'identification aux juges devient de plus en plus problématique.

Malgré cette tension entre deux pôles, l'identité professionnelle du parquet est affirmée de manière positive par des procureurs avides de reconnaissance publique de leur fonction mais aussi soucieux de sa rigueur « éthique ».

5.2. De la vocation à la crise des moyens

Les PR d'aujourd'hui apparaissent plutôt satisfaits de leur situation professionnelle, notamment du fait de la qualité des compétences qu'ils y exercent. Une très grande majorité d'entre eux, en effet, invoquent les termes de « passion », « passionnant », « fabuleux », pour qualifier le rapport qu'ils entretiennent avec leur métier (E4044). Certains évoquent même une vocation qui n'a jamais été déçue. Nous l'avons vu au cours de ces pages, ce métier s'est transformé en diversifiant ses activités et démultipliant ses domaines de compétence. Il comporte en effet de multiples fonctions considérées par les PR, comme les plus intéressantes dans le métier de magistrat (E4048). Pour beaucoup, ce sont ces mutations qui l'ont rendu très passionnant (E4040) mais aussi, pour d'autres, bien plus contraignant (E4038). Car la « passion » pour le métier n'efface pas pour autant les difficultés liées à la fonction, ni les tiraillements identitaires qui en découlent. Examinons dans un premier temps les raisons évoquées par les PR pour justifier de leur rapport passionnel au travail, qui se renforcent les unes les autres : toutes renvoient, en réalité, aux compétences et qualités professionnelles mises en œuvre examinées tout le long de ce rapport.

i) C'est un métier de juriste qui requiert un travail de réflexion sur une grande palette de droits (pénal, civil, droit des victimes, etc.), à des dimensions (juridique, éthique, social), et des degrés de complexité variés, qui vont du traitement de dossiers humains à des dossiers financiers nécessitant des recherches juridiques et techniques approfondies (E4059).

ii) C'est un métier de contact et de communication où la rencontre d'une multitude d'acteurs est aujourd'hui une donnée capitale : « les gens », les élus, les préfets, les policiers et les gendarmes, les représentants des autres administrations de l'Etat, les associations.

L'ouverture des PR à la vie sociale dans ses très nombreuses dimensions, leur implication dans la cité, l'élaboration de politiques partenariales, leur politique de dialogue et de présence dans les instances locales, les dotent de fonctions « complètement branchées sur la société, vivantes », très riches et intéressantes (E4051).

iii) C'est un métier dynamique et créatif où l'entreprise et les innovations sont dites possibles : mise en œuvre des politiques publiques, d'une politique pénale notamment (E4060), développement de nouvelles méthodes de travail. Travail alliant la réflexion à l'action, il donnerait la seule place dans la justice qui laisse une telle marge de manœuvre, permettant ainsi autant d'initiative (E4041).

iv) C'est un métier de direction et de très grandes responsabilités (relativement à la taille du ressort du tribunal), « on est aux manettes » (E4057). Maîtres de l'action publique (grand choix de réponses pénales), les PR possèdent un pouvoir de décision important (E4039), lequel laisse d'ailleurs affleurer une certaine griserie, une sorte d'euphorie et d'exaltation du pouvoir de l'action, associés à la grandeur du métier (E4038).

v) Enfin, c'est un métier au cœur de la juridiction. D'une part, pour les PR, le parquet est le lieu de centralisation des informations, il tient une place centrale dans le système judiciaire. Leur rôle continu tout au long de la procédure judiciaire leur confère une vision globale de celle-ci : direction des enquêtes de police judiciaire, orientation des affaires, réquisition aux audiences qui peuvent être soit pénale, soit civile (représenter et défendre la société, l'ordre public, demander une sanction), possibilité d'appel, suivi de l'exécution des décisions (E4061). D'autre part, c'est un métier qui permet de mettre « un pied dans tout », un métier ouvert à de multiples horizons : droit pénal, droit civil, droit des victimes, alternatives judiciaires, à l'extérieur de la justice, répression et prévention (E4058). Les PR se considèrent riches de la *fonction nodale* qu'ils occupent au sein du système judiciaire et de sa dimension séculaire.

Aussi, la passion apparaît inhérente aux compétences, dans les satisfactions personnelles qu'elles procurent. Le développement de compétences nouvelles et leur diversification participent donc bien de cet enrichissement professionnel de la fonction, qui l'éloigne d'un *statut* notabiliaire pour susciter ce don de soi et l'orienter vers cette implication dans un *rôle* vécu comme *agapè*.

Cependant, la notion de passion peut être saisie dans sa double acception, renvoyant au plaisir mais aussi bien qu'à la souffrance. Certains expriment ainsi cette ambivalence par le souhait de rester ou de quitter le métier (E4047). La ferveur est en effet parfois fortement contrebalancée par les problèmes auxquels les PR sont confrontés dans leur travail quotidien (E4043 ; E4054), qui sont essentiellement de quatre ordres : pénurie de moyens matériels et humains, complexité de la gestion du personnel, pression de la hiérarchie et du législateur, manque d'évaluation des mesures nouvelles et d'audit extérieur.

Le manque de ressources matérielles et humaines (soutien logistique) (E4088, E4089, E4053, E4050, E4045, E4069, E4070, E4075, E4078, E4079, E4082, E4084). Ce sont notamment des postes de secrétariat du procureur qui sont réclamés et essentiellement des postes de fonctionnaires de greffes, de catégorie C, « les chevilles ouvrières des juridictions », pour les tâches d'exécution (copies de pièces pénales, bureau d'aide juridictionnelle), pour le traitement administratif des flux : « pré traitement judiciaire de qualité ».

Les services et le traitement des dossiers prennent du retard, encore plus lorsque le taux d'absentéisme est important dans le bureau d'ordre de certains grands parquets (où sont enregistrées les procédures qui rentrent et celles qui partent), sans moyen de pallier ces absences (E4080). Pour d'autres PR, le service du parquet devrait accueillir d'autres métiers pour compléter et supporter celui de procureur. En l'occurrence, certains citent le besoin crucial d'informaticiens ou de chargés de mission qui viendraient apporter des compétences organisationnelles, indispensables en ces temps de modernisation du fonctionnement des tribunaux. Cette pénurie décriée fait que les PR se sentent limités dans leurs innovations et dans la réforme du fonctionnement du parquet qu'ils dirigent (par exemple : modalité de diffusion de la décision, création d'un service central de parquet ou d'un service des requêtes). Ils se voient contraints dans leur marge de manœuvre et leur pouvoir d'initiative, d'autant plus que la modernisation budgétaire induite par la LOLF implique encore des contraintes que nous avons déjà examinées dans le deuxième chapitre, et parallèlement des ressources de gestion supplémentaires (personnel, temps, compétences). Ironiques, certains s'estiment finalement chèrement payés pour devoir faire des photocopies, de la dactylographie ou des classements que des fonctionnaires manquants devraient effectuer (E4076, E4081). En définitive, l'ensemble de la machine judiciaire et ses acteurs souffrent de ce déficit de moyens dont, de surcroît, ils n'entrevoient pas vraiment la fin, bien au contraire (LOLF, départ en retraite, rallongement de la scolarité des greffiers). D'autant plus que le renforcement des liens avec l'autorité préfectorale conduit les procureurs à mesurer l'écart qui les séparent d'eux, en ce domaine sensible des ressources pour agir (E4049, E4069).

« Pour prendre une métaphore militaire, on a une armée avec des officiers d'une qualité exceptionnelle, des fantassins d'un dévouement, et qui savent aller au sacrifice au premier ordre sans difficulté mais on n'a pas de quoi recharger les canons, on n'a pas de quoi les transporter en camion et on n'a pas de quoi leur donner à manger correctement » PR, homme, très grand TGI.

Gestion du personnel. La création récente de postes de magistrats semble avoir satisfait la plupart des procureurs. Cependant, l'insuffisante réactivité du ministère pour remplacer ceux qui sont en mobilité dessert la qualité professionnelle requise en matière d'affaires économiques et financières complexes (E4090, E4088, E4062) et tout simplement la qualité même du suivi d'un dossier judiciaire, notamment de dossier sensible. Ce mouvement du personnel mal géré par le ministère conduit à une permanence de postes vacants et à une redéfinition constante de l'organigramme (fort *turn-over* et jeunesse des magistrats affectés et remplacement par des substituts placés, surtout en région parisienne). Là encore, la quantité de travail à effectuer reste la même, mais avec un effectif diminué. Le temps est compressé et la qualité du travail s'en ressent, voire peut mener à une défaillance des régulations professionnelles pourtant prévues dans le système judiciaire (E4071). Dans la même veine, on citera l'essor des temps partiels qui complexifie encore la gestion du personnel (E4073). Au sein des tribunaux de grande instance, et notamment dans les parquets, la gestion est ainsi devenue une activité d'une grande complexité technique et matérielle (E4088).

La pression du législateur et de la tutelle, à travers une prolifération de circulaires (quatre circulaires successives sur la récidive, les violences conjugales, etc.) et d'injonctions : « on nous en demande trop ». La frénésie législative et réglementaire en matière pénale est vécue comme une charge difficile à assumer en termes de mise à jour, favorisant selon eux une « insécurité judiciaire » en accroissant le risque d'erreur de procédure. L'appel à une pause législative fait l'unanimité parmi les procureurs rencontrés (E4065, E4068). Aussi, le temps de travail devient-il comprimé et il apparaît une sorte de dilution de l'action au détriment de l'innovation (E4066). Cela est d'autant plus pesant pour les PR que le surcroît d'activités n'est plus seulement judiciaire et les éloigne de ce qui constituait leur métier traditionnel :

« en fait, on nous éloigne du domaine judiciaire beaucoup » (E4068) + (E4055, E4052, E4053, E4076).

A cela s'ajoute une masse considérable d'affaires variées à traiter et cela à effectif insuffisant (E4072, E4084). Au final, les PR modernes se disent affligés d'« une charge très, très lourde, avec des pressions de plus en plus lourdes » (audiences, courriers, règlement des dossiers d'instruction, rapports) (E4078). Fatalement, la vie familiale et privée se voit réduite à une peau de chagrin au profit d'un investissement toujours plus grand dans le travail pour répondre à une masse de travail qui se densifie considérablement (horaires élastiques), surtout dans les petites et moyennes structures où les procureurs effectuent aussi des tâches de substitut et... de secrétaire. En somme, cela ne leur permet plus de se ressourcer, de « récupérer » et ce qui, à terme, peut diminuer leur efficacité professionnelle (week-end travaillés, peu de prise des RTT) (E4054, E4046, E4074, E4076, E4082, E4086, E4085).

En définitive, le métier de procureur est vécu comme une véritable vocation, dédiée aux valeurs de la justice qui se traduit par la dimension éthique qu'il importe d'examiner à présent. La rhétorique de la passion implique de se dédier entièrement à l'activité au détriment de sa vie personnelle, bien souvent. Elle renvoie aussi à un renoncement à certaines qualités de travail inhérentes au service public et, plus largement, à la crise de moyens de la justice. La plainte apparaît à ce titre consubstantielle au processus d'extension du champ d'action. Mais cette dimension sacerdotale semble comporter certaines limites, notamment dans la perspective de susciter de nouvelles vocations. En effet, les procureurs interrogés posent la question des difficultés de recrutement et de l'attractivité du métier.

Le problème des moyens ne se réduit pas à une plainte propre à la fonction publique : elle renvoie à la question du statut du parquet qui est mis en perspective avec les moyens dont disposent les services administratifs. Le dénuement des procureurs interroge leur identité dès lors qu'ils sont confrontés aux autres instances institutionnelles, centrales ou locales. La tentation pourrait ainsi surgir de troquer un statut de magistrat avec ses faibles moyens d'action contre celui d'un préfet judiciaire doté en conséquence. Ces difficultés semblent par ailleurs provoquer l'essoufflement de certains procureurs (E4037) qui se raccrochent alors à la dimension honorifique de la fonction, surtout dans les petites villes (E4056). Et elles retentissent souvent sur les membres de leur équipe de substituts qui ne bénéficient pas des contreparties symboliques de leur chef (E4042), ce qui ne fait qu'accentuer le processus de *turn over* et de détournement vers d'autres voies professionnelles que celles qu'offre le parquet (E4087).

5.3. De l'éthique de la fonction à sa définition

Les différents points abordés au cours des précédents chapitres sont émaillés d'une référence constante à des valeurs qui sont censées, dans les propos des PR, animer leur action professionnelle au quotidien. Ainsi les rapports avec la hiérarchie sont-ils caractérisés par le principe de « loyauté ». Cette notion revient régulièrement pour qualifier les relations avec les juges et plus généralement avec le siège (dans le cadre de la dyarchie, par exemple). Il apparaît également une

rhétorique des valeurs dès lors qu'il s'agit de qualifier le rôle du parquet en matière de contrôle des procédures, qui doit être assuré, nous l'avons vu, dans un souci de garantie des libertés publiques.

La question de « l'éthique du parquet » est une thématique qui apparaît liée depuis plusieurs années aux enjeux de son statut au sein de l'institution judiciaire. Ainsi, lors d'une journée d'étude organisée en octobre 2000 et consacrée à « l'éthique des gens de justice », Henri Desclaux, alors procureur général à Versailles, insiste dans son intervention sur « l'exigence d'une éthique renouvelée » imposée par « les approches innovantes en matière d'action publique » et qui repose sur « le service de la loi ». Il s'agit selon lui d'une « éthique de la compétence et de la responsabilité » : elle apparaît comme « le principe devant animer l'indépendance de l'action du parquet » dans le cadre d'une « multiplication des spécialisations et des tâches » et d'une « déconcentration des pouvoirs ». La mobilisation de cette éthique, qui prend ainsi sa dimension professionnelle avec la rhétorique de l'indépendance et de la compétence, s'inscrit dès lors dans l'espace du débat (déjà ouvert en 2000) sur l'éclatement de la magistrature, comme le laissent entrevoir les échanges qui ont suivi l'intervention du procureur Desclaux, farouchement opposé à une telle perspective⁷¹.

Il serait erroné de voir dans cette invocation de principes éthiques un simple écran de fumée rhétorique visant à dissimuler la réalité prosaïque des pratiques du parquet, qui seraient animées par l'unique volonté de porter la répression et de l'étendre aussi loin que possible dans le cadre des politiques de sécurité publique, par exemple. Il faudrait plutôt considérer l'insistance à inscrire la fonction dans un système de valeurs universelles, comme une stratégie, plus ou moins conjoncturelle, au reste, dont l'objectif est de mettre en relief les valeurs professionnelles qui sous-tendent l'intervention des procureurs, et qui justifie leur inclusion dans le système judiciaire et le statut de magistrat. Pour dire les choses autrement, ces valeurs fonctionnent comme une protection face au risque anticipé par les procureurs, d'être renvoyé à un statut « fonctionnarisé » de préfet judiciaire, ne disposant plus d'aucune autonomie d'action et de choix et soumis, comme pour le corps préfectoral, à une tutelle intégrale du gouvernement. Avant d'entrer dans l'examen de cette perspective qui hante les propos des PR interviewés, il est intéressant de se pencher sur les logiques qui animent les valeurs ainsi affichées par les PR.

Ces logiques semblent en effet positionner les procureurs entre la simple application directe de la loi (légalité des poursuites) et ce que serait un arbitraire de l'opportunité des poursuites répondant à des options personnelles. C'est l'argument posé en E4100. Les « valeurs qui sous-tendent la loi » sont parfois « évolutives » s'agissant de certains domaines, et le procureur est appelé à faire preuve de discernement dans l'application de la loi : « faire respecter les équilibres » tout en « fixant le cadre », quitte à « faire débattre le dossier ». Il est important de noter que les exemples cités par cet informateur relèvent du droit civil (bioéthique, homoparentalité) et non du droit pénal. En effet, le même raisonnement n'est guère mobilisé par nos procureurs s'agissant des poursuites contre des infractions mineures, comme la consommation de cannabis, par exemple. Dans ce cadre,

⁷¹ Henri Desclaux, « L'évolution de l'exercice de l'action publique et l'éthique des magistrats du parquet », in : « L'éthique des gens de justice », textes réunis par Simone Gaboriau et Hélène Pauliat, *Les entretiens d'Agnesseau*, Pulimages, 2000.

l'application stricte de la loi au nom de la philosophie politique de la « tolérance zéro » semble tenir lieu de « valeur » qui sous-tend la loi. Les valeurs sont alors renvoyées à l'activité des délégués qui, dans le cadre du « rappel à la loi » ou des stages de citoyenneté, indiquent au justiciable quelle est la *morale* sur laquelle repose la loi⁷². Mais *l'éthique* ne constitue pas, en la matière, un espace de « débat » pour jauger les « équilibres ».

Celle-ci renvoie à la part « d'objectivité » (E4101), c'est-à-dire d'une neutralité qui permet de jouer sur la latitude qu'offre la loi en matière, notamment en termes d'individualisation des peines. Aussi les « réquisitions équitables » sont nécessaires en fonction des situations individuelles et des dossiers. Cet espace de latitude dans l'action du ministère public, qui intervient dans la différence entre égalité devant la loi et équité de l'action judiciaire, est posé comme l'un des ressorts de la compétence professionnelle des magistrats en général et des procureurs en particulier. Notons au passage que ce ressort est mis à mal par la systématisation d'un certain nombre de dispositifs de poursuites tels que la composition pénale ou la CRPC qui fonctionnent sur la base de barèmes, même si l'intéressé affirme qu'il « n'y a pas de barème ». On pourrait ajouter que cet espace est considérablement restreint dans le cadre des permanences de traitement rapproché ou dans les audiences de comparution immédiate, où les informations permettant l'individualisation des choix de poursuites et des réquisitions sont réduites à leur plus simple expression.

Un tel espace constitue, dans le raisonnement de cette rhétorique professionnelle, la force de la « conscience professionnelle » (E4102) qui se traduit par une série de valeurs (« impartialité », « humanité », etc.) et une implication totale dans la fonction qui prend alors la dimension de *vocation*⁷³ qui ne se pratique pas « en touriste » mais qui suppose d'avoir « la flamme » et d'être dans le surinvestissement (« pas un fonctionnaire » réglé par des horaires restrictifs et une indifférence à son métier). Conscience et vocation professionnelles sont orientées par le « sens du service public » (E4102) qui est situé par ce magistrat au confluent entre service de l'Etat, de la justice et du justiciable. La référence au « service public » de la justice apparaît avec régularité dans les propos des magistrats interrogés comme étant le point d'appui de leur action. Elle établit un lien direct entre le parquet, en tant qu'élément du système judiciaire, et la société civile, au-delà des politiques spécifiques des différents régimes. C'est là la « responsabilité sociale du magistrat » (E4103) répondant aux impératifs d'une justice conçue comme un « instrument de cohésion sociale » qui est au principe des « politiques pénales » répondant à un souhait public d'une « justice ferme ».

L'invocation de l'idée de « service public » renvoie également à l'égalité de tous devant la justice qui est associée à la garantie des libertés publiques devant être

⁷² Cf. Laura Aubert, *La troisième voie : la justice pénale face à ses dilemmes*, Thèse de doctorat de sociologie, U. de Bordeaux 2, 2007.

⁷³ Rappelons que la notion de vocation est inhérente à toute idéologie de la souveraineté des professions, comme le confirme la langue allemande qui utilise le même terme (« *Beruf* ») pour désigner « vocation » et « profession ».

assurée dans l'encadrement des procédures (E4104, E4105). Nous ne revenons pas sur cet aspect que nous avons développé au chapitre précédent, sinon pour indiquer que ceci constitue un argument juridique et éthique qui ne débouche pas systématiquement sur les pratiques correspondantes. Le contrôle des gardes à vue recommandé par P. Truche et encouragé par J.-L. Nadal reste en effet exceptionnel, de même que le contrôle des procédures est rendu assez difficile par le système des permanences téléphoniques et de la COPJ⁷⁴. Les procureurs seraient donc voués à assurer le juste équilibre entre fermeté de l'action pénale et protection des libertés individuelles, entre le besoin accru de sécurité publique et la cohésion de la réponse judiciaire. Cet équilibre relève donc de la conscience de responsabilité des décisions (E4106) qui s'appuie sur une « éthique du scrupule » et sur « l'humilité » (E4105), autrement dit sur une forme de discernement moral propre à la responsabilité professionnelle, qui la distingue de la simple exécution de tâches ou d'instructions. En cela, la référence à une éthique collective inhérente à la fonction et, au-delà, à la vocation de procureur constitue un élément de constitution d'une compétence *professionnelle*, un fondement essentiel des principes d'action, qui les distingue de choix personnels fondés sur la conscience individuelle ou d'une posture strictement institutionnelle, qui soumet la décision à la responsabilité hiérarchique inhérente à la tutelle. Les décisions des procureurs sont prises en indépendance, c'est-à-dire en référence à une compétence partagée, celle de la connaissance *technique* de la loi et de la capacité *éthique* d'appréciation des situations soumises à l'action judiciaire.

Cette conception de la compétence serait propre au statut de magistrat et, dès lors, commune avec les juges (E4105), ce qui renvoie à l'idée que la décision des poursuites constitue en quelque sorte un élément du jugement, « un pouvoir d'initiative qui participe de l'action de juger » (E4117), c'est-à-dire une décision de justice qui suppose que les procureurs disposent d'une indépendance professionnelle équivalente à celle de leurs collègues du siège.

« L'acte de juger n'est pas totalement individuel, il se rattache à l'intérêt général. Ce n'est pas une quintessence désincarnée. Le procureur apporte sa pierre dans la construction de la procédure. Et c'est exactement la même chose pour l'exécution de la sanction », considère ainsi J. Beaume, procureur de Marseille dans un débat radiophonique avec H. Dalle (10/6/2006)⁷⁵

Aussi est-ce la raison pour laquelle les innovations en matière de « justice négociée » (E4107) constituent l'une des formes d'action que le parquet a voulu développer en son sein au cours des années passées. Elle met en pratique l'espace de discernement et d'appréciation dans le cadre du traitement direct des infractions. Médiation pénale, injonction thérapeutique ou réparation pénale constituent autant de dispositifs où le recours à l'adhésion des justiciables permet de prendre des décisions de justice dans le cadre de l'exercice de ce discernement et de des valeurs « éthiques ».

⁷⁴ Cf. Ackermann, Werner ; Bastard, Benoît ; Mouhanna, Christian, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*. CSO, GIP-MRDJ, 2005.

⁷⁵ « Le bien Commun », émission produite par A. Garapon, diffusée sur France Culture le 10/6/06).

De même, la notion de « loyauté » occupe beaucoup de place dans la désignation des rapports que peuvent avoir les PR avec leurs collègues du siège, avec les présidents de TGI, mais également avec les procureurs généraux. Interrogé sur ses rapports avec le siège, un procureur général nous déclare ainsi :

« Je dirais que les relations avec nos collègues du siège, ne sont pas des relations de complicité ou de copinage, d'ailleurs il faut éviter ce genre de relations de copinage trop personnelles qui peuvent jouer sur les affaires, mais ce sont des relations de loyauté. Mes relations avec les juges sont toujours loyales, comme c'était le cas avec le juge C. à Lyon, avec qui je n'étais pas toujours d'accord, mais j'ai toujours respecté ses décisions et ses choix. Et je l'ai suivi dans l'affaire N. qui impliquait plusieurs personnalités politiques. ».

Auparavant, il avait eu, au cours du même entretien, ces réflexions s'agissant des rapports qu'il entretient avec les PR de sa juridiction :

« La hiérarchie ne se joue pas non plus entre PG et PR. ce sont des relations certes hiérarchiques, mais elles sont fondées sur le dialogue et sur la loyauté. Pas sur le contrôle permanent et sur la convocation, mais sur le dialogue et la compréhension mutuelle. Le PG n'est pas la simple courroie de transmission du pouvoir. » PG d'une très grande CA, juin 2006

Ici encore, la référence à une valeur suivie en conscience tient lieu de qualité professionnelle caractérisant les liens hiérarchiques. La notion de « loyauté » vient en contrepoint d'un principe de soumission ou de tutelle auquel les procureurs souhaitent échapper. Les rapports hiérarchiques sont comparés au principe de collégialité professionnelle, comme le confirment ces propos. C'est cette même conception qui anime l'organisation des parquets autour de la notion d'équipe. La compétence professionnelle est posée comme collective et articulée par des principes éthiques : la réalité des rapports hiérarchiques doivent par conséquent être intégrés à cette rationalisation éthique.

Une question reste toutefois en suspens : quel rôle jouent, dans cette conception, les valeurs éthiques dans la participation des procureurs aux dispositifs de politiques locales de sécurité et de prévention ? Ceci apparaît comme le point faible, ou du moins le point aveugle, du discours des parquetiers en matière de valorisation éthique de leur fonction. Or c'est bien là que réside la dimension majeure du « procureur nouveau », sorti de la tour d'ivoire du Palais de justice pour aller à la rencontre des élus et des différents services de l'Etat. Et c'est cette dimension qui jette un soupçon de soumission à la tutelle politique, qui fait considérer par certains le procureur comme le cheval de Troie des politiques de sécurité dans l'indépendance du système judiciaire. Or aucun des passages d'entretiens que les PR consacrent aux valeurs inhérentes au ministère public ne vient résoudre l'équation. On ne peut donc que se reporter aux justifications de leur implication dans ces instances : celui de représenter les valeurs de la justice indépendante dans la conduite des politiques de sécurité, ce qui revient à une simple inversion de la proposition énonçant ce qui leur est reproché. L'insistance sur l'attachement à l'éthique judiciaire intervient comme une garantie pour susciter la confiance qu'ils attendent de la part des autres acteurs du système judiciaire, en particulier les juges et les avocats, quand ils sont en situation extra-judiciaire.

Car cette implication des procureurs de la République dans les politiques publiques est au cœur de l’ambivalence de leur positionnement : la notion de « politique » renvoie inmanquablement à l’intervention de l’exécutif à laquelle les procureurs participent, dans le cadre du statut d’acteur judiciaire qui est le leur. Ils en sont, malgré qu’ils en aient, partie prenante : et pourtant leur implication dans les politiques publiques est soumise à la valeur judiciaire ajoutée qu’ils y apportent : le « sens » et les « valeurs » de la loi et des poursuites pénales.

Cette ambivalence résulte directement du processus d’extension de leur domaine de compétence, de leur *juridiction professionnelle* au sens d’Abbott, un processus qui est le fruit d’une stratégie collective de renforcement de la valeur de leur compétence, certes encouragée par le ministère à une période donnée. S’étendant des alternatives aux poursuites jusqu’à la participation à la définition des politiques locales de sécurité publique, en passant par le suivi accéléré des poursuites et la gestion des moyens du tribunal, la juridiction professionnelle confine alors au grand écart, ce qui tend à discréditer leur compétence aux deux extrémités, le centre de gravité devenant assez difficile à distinguer. Les arguments éthiques contribuent certes à raccrocher les procureurs à la branche judiciaire, mais ils ne permettent guère d’assurer la légitimation de l’ensemble de leur activité hors les murs du Palais, et donc à les extraire de la position fort ambivalente dans laquelle ils se trouvent. Cette ambivalence est d’ailleurs au cœur du débat autour des enjeux de réforme du système judiciaire français et, partant, de la place qu’y occupe le parquet.

5.4. Polémique autour d’une réforme du statut

La thématique de la séparation du parquet et du siège est venue spontanément dans les propos de quasiment tous les procureurs interviewés, dès lors qu’ils étaient interrogés sur leur vision de l’avenir de leur fonction. Cette thématique est assortie, dans presque tous les cas, d’un refus d’une telle perspective, qui place les procureurs dans une position excessivement défensive. C’est cet aspect qu’il convient d’examiner ici, en tant qu’il est indicatif du processus identitaire du groupe, au-delà de son actualité et de sa dimension conjoncturelle. Les propos relevés ici ont en effet été recueillis pour l’essentiel en 2006, période où le débat sur le statut du parquet a largement occupé le microcosme judiciaire⁷⁶.

La perspective d’une telle séparation se concrétise par plusieurs indicateurs qui sont saisis par les procureurs comme autant de menaces portées sur leur statut actuel. Elles émanent d’une part de la commission parlementaire suite à l’affaire dite d’Outreau, dont le rapport voté en juin 2006 a inscrit dans ses préconisations une séparation des carrières de juges et de procureurs après un délai, proposé ici à 10

⁷⁶ Il convient toutefois de noter que la controverse n’est pas nouvelle. Dès 1997, les Premiers présidents des CA et de la CC avaient voté à l’unanimité une motion en faveur de la dissociation des deux fonctions. J. Volff situe les prémises de ce projet dans une publication interne à l’ENM, par Mme Rassat, professeur de droit, dès 1967. Sur les étapes et les scénarios, cf. le chapitre 8 consacré à « l’avenir du ministère public » de cet ouvrage. J. Volff, *Le ministère public*, Paris, PUF, « Que sais-je », 1998.

ans. Mais l'attaque frontale vient sans doute de Guy Canivet, premier président de la cour de cassation, qui, dans le cadre des auditions de la commission, déclare se prononcer en faveur d'une « séparation fonctionnelle et organisationnelle du siège et du parquet, [...] sans remettre en cause l'unité du corps judiciaire »⁷⁷.

Le jour même de la publication de ces recommandations par *Le Monde*, Jean-Louis Nadal, procureur général à la cour de cassation, publie un billet dans ce quotidien pour défendre le maintien du parquet dans la magistrature et pour contrer tout projet allant à l'encontre de cet état⁷⁸. Il évoque aussi cette position dans son discours de rentrée 2007. Une telle idée de séparer les deux fonctions en corps assez différents circule chez nombre de juges et d'avocats. L'ouvrage cosigné par un avocat et un magistrat du siège tous deux influents abonde en ce sens et a connu un certain succès⁷⁹. Le débat se poursuit dans les publications judiciaires et syndicales de la profession de magistrat. Un débat est organisé sur ce thème par A. Garapon⁸⁰ dans l'émission qu'il produit sur la station radiophonique France Culture le 18 juin 2006, réunissant Hubert Dalle, coauteur de l'ouvrage cité et président de la cour d'appel de Caen, et Jacques Beaume, procureur de la République à Marseille, représentant des procureurs au CSM de 2002 à 2006.

Dans le débat organisé par A. Garapon sur France Culture, Hubert Dalle résume les positions d'une partie des juges quant au souhait qu'ils formulent de voir cette séparation de carrières confirmée par la loi. Il considère que « *les juges sont devenus indépendants depuis une quarantaine d'années alors que les procureurs sont restés dans un système de soumission au ministère* ». Le procureur s'apparente alors pour lui à un « *préfet judiciaire* » présent dans l'amont des procédures en tant qu'il est engagé dans les politiques publiques. Le juge est soumis à une exigence de responsabilité et d'impartialité dont ne dispose pas totalement le parquet, pris dans un « *statut hybride* », entre garanties des libertés et conduite des politiques de poursuites. Il estime que, compte tenu de l'indépendance acquise des juges, « *plus ils ont du pouvoir, moins les citoyens sont prêts à accepter que leurs décisions soient téléguidées par autre chose que la loi et le débat contradictoire public* ». Ce qui se profile « *dans ce que demande le public* », ajoute-t-il, « *c'est un modèle du juge qui soit un arbitre.* » Un modèle que définit bien G. Canivet devant la commission parlementaire : « *le procureur de la République a pour objectif de faire condamner l'auteur d'une infraction. Un juge, lui, n'a pas d'a priori. Il écoute les deux parties et pèse chacun des arguments* »⁸¹

Un avocat, membre élu de plusieurs organisations professionnelles pour la matière pénale, indique pour sa part, lors d'une interview réalisée par nos soins, que de nombreux avocats sont favorables à la séparation des carrières, dans la continuité des préconisations de la commission parlementaire, après 5 à 10 ans de possibilité de choix et d'alternance entre les deux filières. Ceci permettrait, selon lui, de réduire la « connivence et la proximité » que les avocats voient entre les magistrats des deux types. « Ils se fréquentent à la cantine du Palais,

⁷⁷ Rapport de la commission parlementaire relative à l'affaire dite d'Outreau, n°3125, 6 juin 2006, p. 450, audition du 5/4/2006. Il convient aussi de relever les déclarations de Mme Hederer, présidente de la cour d'Assises qui a jugé les accusés d'Outreau en appel, suite notamment à la conférence de presse faite par Y. Bot, procureur général de Paris, *pendant* les délibérations du jury.

⁷⁸ Jean-Louis Nadal, « Un risque pour notre justice et nos libertés », article de pleine page publié dans la rubrique « Débats », *Le Monde* du 2 juin 2006.

⁷⁹ D. Soulez-Larivière et H. Dalle, *Notre justice. Le livre vérité de la justice française*. Paris, Laffont, 2002.

⁸⁰ A. Garapon est magistrat, formateur à l'ENM et secrétaire général de l'Institut de hautes études judiciaires (IHEJ).

⁸¹ Rapport de la commission..., *Op. cit.* p. 448.

au Palais ou en ville, ils ont un sentiment d'appartenance à un même corps. » Quelque chose les relie, qui tient à une même formation et à une même conception du service public. Ce représentant de la profession d'avocat considère ainsi que, si certains juges ne se laissent pas influencer par leurs collègues du parquet, ce n'est pas toujours le cas, comme par exemple dans un petit tribunal où un juge d'instruction sortant de l'ENM serait confronté à un PR qui a un ascendant lié à son ancienneté et son expérience et à un président plus familier des dossiers civils et ne faisant donc pas contrepoids. Aussi, souvent, l'instruction se construirait dans la connivence entre parquet et JI, et cela se prolonge à l'audience devant le JLD et même durant le procès où « les parties sont systématiquement exclues de leurs échanges, que ce soit la partie civile ou la défense. ».

Le syndicat de la magistrature, dans un éditorial publié en septembre 2006 sur son site internet et signé par son vice-président, prend position en faveur du maintien du statut de procureur au sein de la magistrature. Les arguments avancés renvoient aux conditions de l'indépendance de la justice dans son ensemble. Le procureur est ainsi considéré comme le « gardien des libertés individuelles », comme le représentant de « l'intérêt de la société » (et non de l'Etat) et il « prédétermine l'indépendance des juges ». Ceci tient notamment au contrôle qu'il exerce sur les enquêtes préliminaires et sur l'action de la PJ. Le projet de séparer siège et parquet correspond, selon cet éditorial, à la volonté de l'exécutif de maintenir, voire d'accroître sa tutelle sur l'action judiciaire, notamment quant à la « possibilité pour le Garde des sceaux de donner des ordres particuliers », ce qui « est permis par l'article 30 du CPP depuis la loi Perben 2 ». Ce syndicat s'affiche donc en faveur d'une indépendance renforcée du parquet, en conformité avec les principes prévalant dans de « nombreux pays européens » dont « l'Italie, le Portugal et la Suède »⁸². Le président de l'Union syndicale de la magistrature (USM) affirme également son attachement au maintien de l'unité du corps devant la Commission parlementaire faisant suite à l'affaire d'Outreau⁸³.

Nous n'entrerons pas davantage dans les termes de ce débat public : il constitue le contexte d'émergence des prises de position des différents procureurs qu'il convient d'analyser précisément pour ce qu'ils nous révèlent, au-delà de ce débat, sur les fondements identitaires de la fonction et, partant, du parquet tout entier⁸⁴.

Une posture défensive

En effet, la question de la proposition d'un aiguillage de carrière vers l'une ou l'autre des fonctions de la magistrature après quelques années d'exercice est peu relevée par les PR interviewés (E4108, E4109, E4110). Les possibilités de passage du parquet au siège sont parfois évoquées comme une nécessité ou un avantage, comme pour une procureure qui a connu un parcours au siège avant de devenir PR (E4109⁸⁵), et qui défend donc cette possibilité et un autre PR, ancien conseiller à la cour d'appel (E4110). En revanche, cette éventuelle séparation des carrières est envisagée par l'ensemble des interlocuteurs (même ceux qui ne s'y opposent pas farouchement) comme le premier acte d'une inéluctable séparation des corps, qui se

⁸² Eric Alt, « Juges et procureurs, pour défendre les mêmes valeurs », www.syndicat-magistrature.org, sept. 2006.

⁸³ Rapport de la commission..., *Op. cit.* p. 447.

⁸⁴ La continuité des enjeux et des points de vue entre les PR et le parquet dans son entier est confirmée par les prises de position de certains procureurs généraux que nous rapportons ici.

⁸⁵ Il s'agit de Mme Mercier (pseudo), dont le parcours est présenté dans le chapitre 1.

traduit par l'expulsion des procureurs de l'institution judiciaire et leur renvoi à un statut « fonctionnarisé » et « préfectoralisé » contre lequel sur dresse une grande majorité (E4109 à E4123). Tout se passe en effet comme si les propositions formulées en la matière constituaient l'enclenchement d'un processus incoercible d'évolution vers un parquet qui serait remis sous l'autorité pleine et entière de la Chancellerie, voire du ministère de l'Intérieur, où il perdrait son statut judiciaire et son statut de magistrat (E4119). Cette phobie est parfaitement résumée par ce procureur général interrogé par nous et qui porte parfaitement une conception professionnelle de la fonction, ayant fait toute sa carrière au parquet et n'ayant jamais été détaché à la Chancellerie.

« Comme je l'ai dit tout à l'heure, on s'est lancé dans les politiques publiques, on a côtoyé les préfets, les élus et on continue à le faire, et c'est ce que les juges nous reprochent : "vous avez voulu aller là-dedans, et bien restez-y, devenez des fonctionnaires de l'accusation, mais sans l'indépendance des magistrats". On s'est piégés nous-mêmes. On va nous virer des Palais de justice et on n'aura même pas le rang de préfet, on sera soumis à leur autorité, c'est-à-dire à l'autorité directe du ministère. Et on nous mettra dans une cité administrative, où on aura perdu l'autorité judiciaire indispensable à la fonction du parquet. Parce qu'il faut avoir le statut de magistrat pour faire le lien avec le judiciaire et garder une indépendance d'esprit avec les autorités préfectorales. Dans les réunions préfectorales, le procureur est le seul qui peut donner un point de vue contraire à celui du préfet et être écouté par lui. Il représente l'autorité judiciaire et il est écouté comme tel. Pour discuter des enjeux locaux de sécurité importants, le préfet m'a souvent reçu dans son salon et non pas dans son bureau. Si on devient l'équivalent d'un DDE, on perd ce type d'influence, cette autorité judiciaire. », procureur général, interview, 2006

Ainsi, les procureurs analysent les raisons qui animent la volonté qu'ils prêtent à des forces parfois nommées, parfois nébuleuses, de les priver de leur statut de magistrat. Ils y voient l'effet d'une mutation rampante vers un système « accusatoire », un « modèle anglo-saxon » où le parquet est réduit à un rôle d'accusateur public (E4113) et par conséquent de « super-policier » (E4111). D'où l'invocation des conséquences fâcheuses de ce système (suppression de l'instruction à charge et à décharge et donc inégalité de l'accès à la justice pénale) (E4111, E4112).

Leurs propos reviennent alors à déployer une série d'arguments visant à prévenir une évolution pressentie qui renvoie notamment aux déclarations de G. Canivet mais ne constitue pas un projet défini à ce jour. L'ensemble de ces arguments constituent un rappel et une synthèse de leur conception de la compétence du procureur comme étant une compétence essentiellement judiciaire (E4114 à E4123) : garanties d'indépendance, garantie des libertés publiques, opportunité des poursuites comme élément du processus de jugement, nécessité qu'une orientation de l'action publique s'opère à l'intérieur de l'institution judiciaire, etc. Quant à la présence dans les organes partenariaux de politiques publiques, ils n'ont de sens, selon eux, que si les PR sont investis de la représentation de l'autorité judiciaire dans toute son indépendance. Autant d'aspects déjà évoqués dans le cours des pages précédentes.

L'omniprésence, la cohérence et la récurrence des arguments (on les retrouve aussi bien dans les propos de PR de petits TGI très isolés comme des très grands,

voire dans ceux de PG) ne tient pas tant à une sorte de mot d'ordre qui serait passé par des voies de publications professionnelles ou syndicales, même si on les y retrouve également. Ceci tient plutôt au fait que c'est la *conception concrète de leur compétence* dans l'action quotidienne et de leur identité *dans la relation aux divers interlocuteurs* qu'ils y côtoient qui se traduit ainsi en discours de protection du statut.

Les procureurs ont donc majoritairement une position assez défensive par rapport à une évolution qu'ils voient inéluctable vers une césure du corps qui renverrait les procureurs en dehors de l'institution judiciaire avec deux corps, deux écoles de formation (E4119), dès lors que l'on séparerait les filières. L'évocation d'une « préfectoralisation », une « fonctionnarisation » ou une exclusion des palais de justice laisse apparaître un véritable effet de *dramatisation* par la présentation généralisée d'un scénario catastrophe. Ainsi, lors du dialogue entre H. Dalle et J. Beaume sur France Culture, le premier insiste sur le fait qu'il n'est pas question de priver les procureurs du statut de magistrat, mais seulement de favoriser des carrières séparées, cependant que le PR de Marseille considère la séparation des statuts comme un horizon qu'il refuse. Les déclarations de G. Canivet devant la Commission parlementaire, compte tenu de la position sommitale de ce juge dans la hiérarchie du siège, fonctionne ainsi comme un message subliminal représentatif, pour les parquetiers, d'un chemin tracé par l'ensemble du corps du siège. Il s'engage ainsi un bras de fer entre siège et parquet sur la question de l'unité du corps.

Ces discours alarmistes des procureurs, cette dramatisation, résultent de ce l'on pourra appeler un *syndrome obsidional* : les parquetiers se sentent assaillis par un environnement hostile qui déciderait de leur sort à leur corps défendant. Ils perçoivent une alliance objective – réelle ou fantasmée – entre juges, avocats et parlementaires pour instaurer une procédure accusatoire dans le système judiciaire français. Mais sans doute leur pire crainte vise également le gouvernement à venir, en la période précédant l'élection présidentielle de 2007, qui pourrait être tenté de favoriser un système accusatoire et d'instrumentaliser le parquet pour renforcer une politique de répression de la délinquance. Cette crainte n'est jamais formulée explicitement, elle semble pourtant affleurer dans leurs propos, notamment lorsqu'ils évoquent l'éventualité d'un rattachement au ministère de l'intérieur (E4119). C'est au reste la même crainte qui anime certains juges lorsqu'ils considèrent que leur indépendance serait menacée par la proximité du parquet avec l'exécutif.

Il faut noter, à l'intérieur de ce concert défensif, certaines rares voix discordantes. C'est notamment le cas de ce PR d'un très grand TGI qui considère également le processus de séparation comme inéluctable et qui y voit une évolution incoercible de l'homogénéisation européenne vers un système de légalité des poursuites (renvoyant implicitement plutôt au système allemand que « anglo-saxon », au reste peu homogène pour sa part, si l'on compare celui des USA, du Canada ou du Royaume-Uni). Son discours ne s'inscrit pas en faux par rapport aux évolutions anticipées par ses collègues et ne leur oppose pas d'arguments contraires. Il témoigne d'une position plus pragmatique que résignée, qui dit

assumer l'évolution engagée dans le processus de modernisation des fonctions du parquet entamé au cours des décennies passées. Une telle prise de position est sans doute liée à un long passage à la Chancellerie traversant des cabinets issus de plusieurs majorités politiques, qui l'amène à dédramatiser les effets de cette tutelle. Il est aux antipodes de ses collègues les plus déterminés qui défendent une posture « professionnelle » du parquet au sein de l'institution judiciaire, c'est-à-dire un professionnalisme qui suppose une autonomie vis-à-vis de l'exécutif.

Qu'en est-il en réalité ? Les procureurs sont-ils excessivement alarmistes face à un projet de simple séparation des carrières ou ce projet porte-t-il réellement en germe une séparation plus large et un renvoi en dehors des Palais ? Au-delà des choix politiques que cela suppose et de la conception que l'exécutif aura du rôle du parquet, un aspect pourrait faire pencher la balance vers la seconde option : la difficulté de recrutement à terme des membres du parquet dans ce qui apparaîtrait comme une carrière peu attractive à l'issue de l'ENM (E4109), renverrait naturellement ces fonctions vers un recrutement dans la formation préfectorale ou administrative.

Du projet professionnel

Du point de vue d'une analyse en termes de sociologie des groupes professionnels, qui est celle dans laquelle nous nous inscrivons ici, les prises de position très fortes, très marquées, très explicites et très publiques des procureurs participent nettement d'un processus de revendication d'une autonomie professionnelle – comparable à celle des médecins, des avocats ou des architectes – en contrepoint d'une crainte d'un processus de *déprofessionnalisation* dont témoigne parfaitement la rhétorique de l'insupportable « fonctionnarisation ». L'essentiel des arguments mobilisés par les procureurs en ce sens relèvent des principes du droit (indépendance constitutionnelle de la justice, garanties des libertés publiques, égalité devant la loi, etc.) et des valeurs éthiques qui l'animent, que nous avons répertoriées plus haut. Ceci fait naturellement appel à ce qui constitue la matrice de la compétence des magistrats que sont les procureurs : le droit. Mais pour le sociologue qui s'extrait de cette approche pour lui substituer celle d'un examen des rapports socio-institutionnels, il apparaît clairement une mise en valeur d'un collectif indépendant reposant sur les compétences qu'exige la fonction.

Ce collectif professionnel répond à plusieurs éléments d'idéalisation. Le premier est certainement celui d'une autodétermination de l'appartenance au corps et à la mobilité dans la structure du corps. Autrement dit, un principe de cooptation dans la nomination et la promotion des membres du collectif professionnel. Mais ceci est justifié par une compétence forte, qui s'appuie sur un socle éthique (une déontologie) et sur une pratique répondant à la connaissance pointue d'un savoir admis par tous : ici, le droit. Cette *compétence comme savoir* est toutefois articulée à une *compétence comme pouvoir*, une capacité d'action (le pouvoir judiciaire) et une capacité de détermination du champ d'action. Un tel pouvoir repose dès lors sur un principe de responsabilité collective qui offre la garantie à la société de son bon usage.

Enfin, cela suppose une identité collective, la notion d'identité étant prise dans son double sens : les membres doivent être semblables (dans leur posture professionnelle) et avoir le sentiment de tirer leur substance professionnelle du collectif.

« Aujourd'hui, les magistrats du parquet sont suspectés par leur nomination. Les PG sont des gens de très grande qualité. Les PG sont nommés en conseil des ministres. Les PR sont nommés sur avis du CSM par le Garde des sceaux qui peut passer outre. Quand on a le professionnalisme, la compétence, le charisme, la reconnaissance de son parcours, on n'a pas besoin de passer devant le conseil des ministres. On passe devant le CSM avec avis conforme. La même chose pour les PR. [...]. Alors je dis, aujourd'hui, l'indépendance du parquet, c'est : responsabilité, déontologie, professionnalisme. Les magistrats du parquet sont des magistrats. Je suis, tout le monde le sait, pour l'unité du corps. L'unité du corps est sacrée et consacrée par la constitution, l'unité du corps c'est la force... » (Interrompu par le journaliste)

.....

« La justice est un service public de l'Etat qui doit répondre à une série d'exigences. Elles passent par une rigueur, par une déontologie : aujourd'hui, le mot de déontologie ne suffit pas, c'est un surcroît de déontologie constant qu'il faut avoir. L'indépendance, aujourd'hui, il faut penser à un système qui permet d'avoir un veilleur de l'indépendance, pour que l'indépendance ne soit pas en difficulté. Les magistrats du parquet peuvent faire accomplir leur mission, leur travail en pleine indépendance dès lors qu'ils sont professionnels. Le professionnalisme peut déranger. Pas seulement le Garde des sceaux, mais même à la base. Les PR ont le tissu local qui est là. Et le gros problème, c'est la distance, c'est la mesure, c'est la juste intervention de l'autorité judiciaire, et ça, c'est un art, c'est un métier, et aujourd'hui c'est là que l'institution judiciaire peut trouver sa juste puissance de régulation » » Entretien avec J.-L. Nadal, PG près la cour de cassation, France Culture, 7/2/2007.

Ainsi, la visée est claire : une indépendance totale du parquet vis-à-vis de la tutelle en termes de nominations et de promotions, qui seraient renvoyées à une instance professionnelle (le CSM dans sa formule actuelle). Ceci n'interdit pas que le gouvernement fixe des missions au parquet, simplement ses membres sont protégés d'un jeu de sanctions par la carrière, qui permettrait de favoriser la soumission. Cette protection offrirait une indépendance professionnelle basée sur la responsabilité collective relevant d'un « surcroît de déontologie constant » contrôlée par une instance qui serait un « veilleur de l'indépendance ».

Un tel idéal professionnel n'est pas qu'un discours défensif ou réformateur ponctuel ou conjoncturel. Il se situe dans la continuité de toute l'entreprise de modernisation de l'activité du parquet entamée par les procureurs de la République dès les années 1980. La multiplication de leurs nouveaux champs de compétence autour du pouvoir d'orientation de l'action pénale résulte en effet d'abord de la volonté de certains procureurs d'expérimenter des dispositifs innovants, comme la médiation pénale, les Groupes locaux de traitement de la délinquance ou les MJD. Cette extension du champ de compétence s'est réalisée dans une logique principalement professionnelle. Si ces dispositifs ont été encouragés par la suite par les pouvoirs publics, les premières expérimentations se sont faites sous le regard parfois perplexe de la Chancellerie (E4126). Et si les promoteurs de ces dispositifs, pionniers de la modernisation de l'action pénale, ont connu pour la plupart une carrière ascendante au sein du parquet, ce n'était pas une certitude lors de leurs premières initiatives. Elles étaient certes animées par une certaine ambition, mais

qui était tout autant une ambition professionnelle (la valorisation de la fonction de magistrat du parquet) que personnelle. Si certains ont occupé des fonctions à la Chancellerie, d'autres sont principalement restés en juridictions⁸⁶.

L'expérimentation des dispositifs comme préalable à leur inscription éventuelle dans la loi ne doit pas tant être considéré comme un acte politique que comme une stratégie de reconnaissance par l'Etat d'instruments professionnels inédits. On en voudra pour preuve que les initiateurs de ces expériences, lorsqu'ils avaient des préférences politiques identifiables, se situaient autant à gauche qu'à droite. Et il n'en est aucun à avoir entamé une véritable carrière politique. Au reste, compte tenu de l'alternance, un marquage politique trop précis peut autant constituer un risque qu'un avantage pour l'évolution de la carrière ainsi que nous l'avons noté au chapitre 1. Le repli sur une position professionnelle, qui met en valeur le « professionnalisme » et « la reconnaissance de son parcours », voire le « charisme »⁸⁷, selon les mots de J.-L. Nadal rapportés ci-dessus, constitue une voie plus sûre : la référence à la seule compétence assure une garantie de neutralité politique en vue d'une progression de carrière.

Ainsi l'indépendance de l'action et du statut des procureurs était-elle au cœur des évolutions passées. Non que celles-ci soient exemptes de la volonté du législateur qui a promu les différents axes du développement des politiques d'action pénale (troisième voie, présence de la justice dans le tissu urbain, présence du judiciaire dans les instances locales de sécurité, etc.) : il faut y voir un compromis entre la stratégie de développement professionnel des procureurs et celle de redéfinition des politiques de traitement pénal par les gouvernements successifs. En revanche, tout ceci *a été vécu* par les parquetiers comme un processus de valorisation de leur fonction et, *de manière consubstantielle*, de renforcement de l'indépendance de leur statut vis-à-vis de l'Etat. Aussi sont-ils consternés que cela puisse être interprété par leurs collègues du siège ou par d'autres, comme un processus de soumission à l'Etat. C'est ce que résume le constat amer fait par l'un de nos interlocuteurs : « on a côtoyé les préfets, les élus et on continue à le faire, et c'est ce que les juges nous reprochent : “vous avez voulu aller là-dedans, et bien restez-y, devenez des fonctionnaires de l'accusation, mais sans l'indépendance des magistrats”. On s'est piégés nous-mêmes. »⁸⁸

Or, de leur point de vue, cette *fonction de passeur* entre le monde de la décision politique et celui de l'institution judiciaire est une compétence qu'ils ont développée et pour laquelle ils doivent disposer de l'indépendance que confère l'appartenance à la justice. Les prises de position vis-à-vis des préfets que nous avons précédemment examinées participent également, au-delà de la dimension identitaire et protocolaire,

⁸⁶ C'est le cas de M. Lanthier (pseudo), qui fut un de ces « pionniers » et dont le parcours est présenté au chapitre 1. Pour tous ces aspects, voir le chapitre 1.

⁸⁷ Sans doute faut-il entendre par « charisme » la reconnaissance par ceux-ci de l'autorité exercée sur ses pairs, ce qui constitue l'un des éléments de la compétence de chef de parquet et correspond à sa validation par le groupe.

⁸⁸ Procureur général près une grande cour d'appel, extrait entier cité supra.

de cette marque de compétence et d'indépendance judiciaires qu'ils jugent nécessaire à l'exercice de leur office.

L'entretien du corps : la conférence des PR

La perspective d'une telle éviction du corps de la magistrature et du statut judiciaire renforce un réflexe de rassemblement identitaire autour du statut de procureur dans sa forme actuelle. Nombre de PR interrogés font le constat d'un manque de communication et d'esprit collectif parmi eux (E4127, E4128). Et ce alors même que le parquet (et notamment ses éminences) forment un « tout petit monde » (selon la formule empruntée au titre d'un roman célèbre) qui au surplus réduit les effets de hiérarchie, notamment avec le parquet général (E4128). Les lieux où ils sont amenés à mettre en commun leur expérience se sont multipliés au fil des années : réunions des PR d'une cour d'appel autour de leur PG, réunion par le ministre, formation continue dédiée à l'ENM, élection du CSM... Autant d'espaces ponctuels où les PR ont l'occasion de confronter les questions et les enjeux de leur activité commune et de mieux se connaître mutuellement, ce qui contribue à la formation d'un lien en réseau entre eux.

Nous avons eu l'occasion d'observer des séances de formation continue à l'ENM réunissant des PR ou des VPR de grands TGI. La plupart de ces « formations » n'ont rien de didactique (hormis celles qui concernent l'exercice de communication) : elles sont plutôt l'occasion pour les PR d'échanger sur des enjeux concernant la gestion de leur parquet (ressources humaines, financement et moyens, etc.) ou sur des dispositifs développés par le ministère. Les échanges peuvent être marqués par des divergences de vue sur telle ou telle méthode, sur l'opportunité de tel ou tel dispositif, sur la prégnance de tel ou tel enjeu. Ces divergences révèlent même parfois des oppositions quant à la conception des fonctions du parquet ou des orientations de l'action pénale. Mais au-delà de ces clivages, il appert une homogénéité autour du partage de préoccupations, d'enjeux et de constats qui fonde un socle de lieux communs, une base commune incontestée de principes relatifs à leur fonction dans l'institution. Un tel processus d'homogénéisation et de structuration des compétences au sein d'un espace réticulaire contribue à sceller *un esprit de corps*, qui n'a rien pour autant de « corporatiste », ce qui supposerait la revendication d'avantages dédiés au groupe, aucunement présent dans ce cadre.

L'effet de collégialité imprimé à la base par l'esprit d'« équipe » qui aplanit la hiérarchie au sein des TGI se retrouve au sommet de l'institution dans une « conférence des procureurs généraux » qui constitue une instance officielle où ces derniers se réunissent régulièrement pour mettre en commun une série d'enjeux liés à leur fonction et constituer un interlocuteur du Garde des sceaux pour les questions afférentes au parquet. Aussi les PR sont-ils fondés à trouver paradoxal de ne pas être dotés d'une instance équivalente à l'échelon intermédiaire qu'ils occupent et où ils accumulent toutes les dimensions de l'activité du ministère public. Forts du constat de cette aporie et de l'émergence d'une communauté

d'enjeux et de relations interpersonnelles, certains PR ont estimé judicieux de devoir former une conférence des procureurs de la République, venant donner une forme stable à ce cadre, et à la sortir de rapports *intuitu personnae* pour leur conférer une dimension *ès qualité*. La question première alors est de savoir si une telle initiative pouvait trouver une réalité institutionnelle et officielle, à l'instar de la conférence des PG. Les étapes de la mise en place de cette instance réunissant les PR sont fort significatives des lignes de tension qui traversent les processus de structuration du groupe professionnel dans un cadre institutionnel. C'est pourquoi il s'avère utile de s'y attarder quelque peu⁸⁹.

L'initiative semble avoir trouvé sa source dans ce qui constitue un autre espace de dialogue et d'échanges important entre PR : les listes de diffusion internet qui constituent des forums de discussion. L'idée aurait émergé, début 2002, à l'occasion d'un mouvement d'humeur sur ce forum, relatif à l'excès de demandes de données statistiques de la part du ministère. Elle a fait florès et pris consistance assez rapidement, portée par un petit groupe de 22 PR emmené par celui d'Amiens. Il est à noter que parmi ces pionniers étaient représentés des PR de grands, voire très grands TGI dont celui de Paris, Nanterre et Marseille. Ce regroupement autour d'un projet de conférence fut amplifié à l'occasion de la réunion pour l'élection du représentant au CSM, en mai 2002.

Le projet de conférence rassemble autour d'une profession de foi mettant en avant la nécessité de la création d'un « lieu d'échanges et de réflexion sur les préoccupations spécifiques des chefs de parquet » mais aussi la constitution d'un « force de réflexion, d'analyse et de proposition ». De plus, « l'attachement au statut de magistrat et à l'unité du corps judiciaire »⁹⁰ est clairement affiché. Ce projet s'est vu dans un premier temps opposer une hostilité de la part de la conférence des PG qui voyait son influence risquer d'être amenuisée, mais surtout une fin de non recevoir du Garde des sceaux quant à l'officialisation d'une telle instance, en novembre 2002.

Mais celle-ci avait déjà pris une consistance suffisante pour surmonter ces épreuves : elle compte 85 membres déclarés en cette fin d'année et comporte des unités régionales où les premiers échanges ont lieu. En outre, les leaders de cette assemblée rencontrent les instances du ministère (cabinet et directions) à plusieurs reprises au cours des années suivantes pour évoquer les divers enjeux de l'action judiciaire des parquets et de leur implication dans différentes instances de sécurité publique. Un nouveau président est désigné durant cette période en la personne du procureur de la République de Metz et des chantiers de réflexion s'organisent dans les sections régionales. La CPR s'impose progressivement comme un interlocuteur légitime du ministère en matière d'opérationnalisation des compétences concrètes des chefs de parquet, nonobstant le contenu des orientations politiques, notamment pour la mise en œuvre des dispositions de la loi du 9 mars 2004 (Perben 2).

La question de la pérennisation de ce qui n'est encore qu'un regroupement purement informel reste pendante : lors d'une courte entrevue avec le ministre, celui-ci fait part aux

⁸⁹ Les éléments que nous rapportons ici sont le fruit d'un entretien réalisé auprès du président de la conférence des PR (entretien réalisé en juin 2006) et de documents qui nous ont été communiqués par la secrétaire générale de cette entité, et qui en récapitulent le processus de formation. On trouvera ce récapitulatif détaillé en annexe.

⁹⁰ Ces citations sont extraites du document inédit qui nous a été communiqué par la secrétaire générale de la conférence.

représentants de la CPR de son souhait de ne pas donner de réalité institutionnelle à cette formation, mais lui reconnaît néanmoins la légitimité d'un interlocuteur pouvant être consulté sur certains enjeux. Il est dès lors décidé de s'organiser sous forme associative lors d'une réunion nationale à l'occasion de l'élection des membres du CSM, en mai 2006, et les statuts sont adoptés par 68 procureurs qui désignent un conseil d'administration et un bureau, le procureur de Metz étant maintenu dans ses fonctions de président, puis ils sont déposés en décembre.

La formation d'une telle entité paraît révélatrice du franchissement d'une étape dans un processus amorcé de longue date, et que nous avons déjà évoqué : celui de cristallisation d'une compétence et d'une identité propres aux PR. Il ne faudrait pas y voir un corporatisme dans la mesure où l'ambition n'est pas celle de former un « corps » professionnel de PR, mais au contraire de maintenir les magistrats du parquet au sein du corps judiciaire. En revanche, la démarche est bien professionnelle dans la mesure où elle vise principalement à mieux définir collectivement les divers ressorts des compétences, qui sont contenues dans la notion de « métier » dans les propos suivants.

« Il est apparu que la conférence régionale est le seul lieu où les procureurs peuvent réellement discuter de leur métier, ce terme recouvrant vraiment la réalité de ce qu'ils font au quotidien, des questions et des préoccupations qu'ils rencontrent au jour le jour. Un des 'jeunes' collègues, entre guillemets, présent lors de cette réunion régionale nous a dit : "c'est la première fois que je peux parler avec d'autres de ce que je fais ". Il y a bien sûr des réunions convoquées par le procureur général, qui réunit tous les PR de sa juridiction assez régulièrement. Mais c'est l'occasion d'échanger sur des dossiers précis, des affaires en cours, ou sur des problèmes d'organisation du parquet : on n'évoque jamais vraiment ce qu'est le métier dans ce cadre là. »
Président de la CPR, entretien, juin 2006.

Une telle assemblée permet en outre de renforcer une identité des PR, c'est-à-dire, au-delà du statut institutionnel, le sentiment de partager un même sort, une même expérience et des questionnements communs. La pérennisation de ce regroupement suite à une série de déconvenues (refus de reconnaissance officielle par le Garde des sceaux, notamment) au début montre qu'elle correspond à une étape importante dans le processus d'évolution de la fonction : elle permet de créer un collectif susceptible de reprendre la main dans la définition de cette fonction. De même, la présence d'une minorité seulement (certes importante, presque la moitié, mais n'ayant pas progressé en quatre ans) des PR et le scepticisme de certains d'entre eux (E4127) n'entament pas la stabilisation de la CPR qui ne se positionne ni en instance représentative officielle, ni en organisation professionnelle (type syndicat), mais comme un espace de débat interne et avec les pouvoirs publics.

Le tropisme identitaire est en outre renforcé par l'enjeu du statut du parquet et des parquetiers. Ceci se traduit par une vigilance accrue dans l'hypothèse de réformes à venir, mais également par des aspects concrets. Ainsi, lors des rencontres des représentants de la CPR avec les responsables à la Chancellerie, les questions majeures discutées tenaient au statut des PR vis-à-vis des administrations et des préfets dans le cadre des instances partenariales (notamment les GIR). Un

aspect dont on a vu qu'il constitue un enjeu d'identité statutaire et protocolaire prééminent pour les PR.

La formation de cette CPR peut donc être interprétée comme un élément de définition d'une structure professionnelle des procureurs. Il ne faut pas entendre par là un organe corporatiste, mais une instance d'émergence et d'entretien de l'expertise spécifique dans un cadre collectif, collégial et provisoirement autonome vis-à-vis de la hiérarchie. Cette structure n'est toutefois pas détachée du parquet dans son ensemble : la loyauté réaffirmée à plusieurs reprises à l'égard de la CNPG, et que celle-ci semble avoir reconnue, en est un élément, de même que le compte-rendu des travaux de la CPR dans les juridictions.

Sans doute l'aspect le plus remarquable de cette initiative réside-t-il dans le paradoxe apparent entre cette volonté de professionnalisation (c'est-à-dire de construction autonome de l'expertise) dont témoigne la formation de la CPR et la revendication du maintien dans un corps de la magistrature qu'il affiche de manière prioritaire. Il apparaît en réalité que celles-ci sont à situer dans une perspective de professionnalisation de la magistrature dans son ensemble. Les PR ne cherchent pas, semble-t-il, à se singulariser de leurs collègues du parquet et du siège, mais au contraire de développer des compétences dans un esprit d'indépendance et de « déontologie ». La conférence est conçue par ses promoteurs comme une instance interlocutrice avec le ministère, qui constitue un élément d'autonomie professionnelle de la magistrature et non d'émancipation des procureurs. Il n'en reste pas moins que cette démarche est susceptible d'être interprétée par certains (tels que les juges) comme une initiative pour organiser le dialogue avec l'exécutif, devenant de la sorte un partenaire légitime. Car elle peut être considérée comme s'inscrivant dans la continuité du statut « hybride » où le rôle de passeur est vécu par les juges comme une tentative d'orienter leurs décisions. Mais il convient d'insister sur le fait que le climat politique (la perspective de l'élection présidentielle) contribue à renforcer le syndrome défensif des deux côtés de la magistrature, autour de la question de l'indépendance de la justice et partant, de l'autonomie professionnelle des uns et des autres qui prend des aspects spécifiques et crispe les positions.

Conclusion intermédiaire des chapitres concernant les procureurs français

Les procureurs de la République ont été, depuis une vingtaine d'années ou plus pour certains, les principaux agents d'une *sécularisation* du système judiciaire, le faisant sortir de sa tour d'ivoire et des lenteurs d'une certaine bureaucratie judiciaire. Ce processus s'est appuyé notamment sur le développement des alternatives aux poursuites, destinées à renforcer l'effectivité de l'action pénale, et sur l'inscription de celle-ci dans le tissu social et urbain (politiques de la ville, MJD, GLTD). Il s'est également traduit par un renforcement de l'efficacité du traitement des dossiers, avec le traitement accéléré des procédures, et par le monopole du PR de la communication judiciaire pénale.

Il a franchi une étape au seuil des années 2000 par la généralisation de son implication, largement évoquée au cours des pages précédentes, dans les différentes instances de politiques de sécurité publique qui se sont multipliées au fil des années récentes. De plus, le parquet est devenu un instrument majeur des politiques de renforcement de l'action pénale du gouvernement, notamment avec l'apparition de ce nouvel outil que constituent les poursuites alternatives (composition pénale, plaider-coupable).

Ce rôle de porteur de l'interface avec les justiciables et avec les pouvoirs publics – locaux et nationaux – a installé les procureurs dans une position ambiguë. Restant placés sous l'autorité de l'Etat central, de par leur nomination et le fonctionnement hiérarchique inhérent au ministère public, ils ont pourtant vécu leur processus de sécularisation comme un attachement à la vocation judiciaire et comme une voie d'autonomisation de leur compétence. Ils ne considèrent pas les « politiques pénales » comme une émanation de l'exécutif, mais comme une harmonisation entre exigences de sécurité et d'ordre public, adéquation aux problématiques locales et respect juridique des procédures pénales. Le raffermissement de la direction de la police judiciaire participe de ce même souci de se poser comme garants d'une validité juridique de son action.

A une extension et une intensification de ses domaines de compétences est venue s'ajouter une entreprise de modernisation du parquet, qui passe par un surcroît de souplesse et une collégialité en remplacement de la seule logique hiérarchique et qui suppose également l'introduction d'une culture des résultats et de la gestion.

Ce processus de sécularisation et de modernisation a été conduit par les procureurs eux-mêmes qui en ont porté les différentes dimensions avec allant, anticipant souvent les orientations du ministère. Cet empressement ne saurait être interprété comme résultant d'un pur carriérisme ou d'un quelconque engagement politique. Il participe également d'une visée professionnelle, c'est-à-dire d'une redéfinition dans l'autonomie des compétences et de l'identité collective non seulement des PR, mais du parquet dans son ensemble. La satisfaction quant à leur sort dans la fonction et l'invocation d'une éthique encadrant leur compétence témoignent de la logique d'autonomisation de leur action qui caractérisent le processus d'évolution dont ils sont les acteurs. Il s'est déroulé dans le cadre de référence d'un système judiciaire indépendant de l'exécutif, où les compétences professionnelles sont conçues comme un moyen de traduction des exigences politiques dans une activité judiciaire indépendante de celles-ci, érigeant le procureur comme un passeur entre le monde politique et laïc, et le monde judiciaire et la sacralité intangible du droit.

La tourmente que traversent actuellement les procureurs par la remise en cause – réelle ou supposée – de leur statut, peut être interprétée comme la rançon du succès de cet *aggiornamento*. L'efficacité du parquet dans la conduite des poursuites et son implication dans les politiques de sécurité en fait un agent idéal pour relayer dans la justice pénale des politiques sécuritaires qui se sont intensifiées durant la période 2002-2007. Le développement des poursuites alternatives et le

renforcement des directives ministérielles (dont une partie vient aussi du ministère de l'intérieur) mettent le parquet dans une posture de bras armé de l'exécutif dans la justice davantage que du bras séculier de la justice pénale qu'il aspirait à devenir. La culture professionnelle de loyauté envers la Chancellerie voit revenir la logique institutionnelle de la soumission à laquelle elle cherchait à échapper.

La tourmente s'accroît davantage encore dès lors que les magistrats du siège et les avocats, voyant les parquetiers devenir les relais de l'orientation répressive de l'Etat, considèrent leur action comme un risque pour leur propre indépendance. Pris en étau entre un exécutif qui les attire vers lui et des professions judiciaires qui les rejettent en dehors du cénacle, tirant profit des suites de l'affaire d'Outreau, les procureurs sont l'objet d'un syndrome obsidional que nous avons décrit : ils estiment être renvoyés vers un statut fonctionnarisé ou préfectoralisé, pour reprendre leur terminologie. Le réflexe face à une telle crainte consiste à affirmer de manière forte et publique la valeur professionnelle de leur action et de leur compétence. La démarche identitaire suit la ligne de professionnalisation qui a sous-tendu l'évolution de leur fonction et elle se traduit par des prises de position publiques et par la création de la Conférence des procureurs de la République dont l'objectif avoué est d'éviter cette échéance. Aussi, pour mieux saisir les réalités des statuts inhérents au ministère public et des systèmes pénaux dans lesquels ils s'insèrent, nous proposons de sortir des frontières hexagonales pour visiter le fonctionnement de certains de nos voisins européens.

Chapitre 6 -
Etude comparative des spécificités
reconnues aux procureurs en Europe

Cette recherche comparative permet de mettre en évidence des modèles d'organisation judiciaire selon qu'ils comportent un ministère public fonctionnarisé (Allemagne, Espagne) ou un ministère public rattaché au pouvoir judiciaire (Italie, Belgique, Pays-Bas). L'étude comparative porte à la fois sur le type de *statut* adopté pour le parquet mais aussi sur *la culture* qui y est à l'œuvre. Non seulement le statut des procureurs est variable (corps de magistrats ou fonctionnaires, degré d'indépendance vis-à-vis du politique, rapports hiérarchiques, rapports avec les juges, formation, recrutement, passage des fonctions siège/parquet) mais, grâce aux entretiens réalisés, nous nous sommes rendus compte que le contenu des attributions change souvent à l'épreuve des faits (principes dirigeant l'action publique, rapports avec les services d'enquête, politiques locales...).

Nous avons distingué trois modèles d'organisation judiciaire : d'une part, les modèles comportant des parquets fonctionnarisés, caractérisés par un statut distinct de celui des magistrats largement subordonnés à la hiérarchie administrative et politique (6.1) ; d'autre part, les modèles comportant des parquets tantôt placés entre l'exécutif et le judiciaire (6.2), tantôt faisant partie intégrante du pouvoir judiciaire (6.3). Afin de maintenir la dialectique entre la culture et le statut, la présentation de chaque modèle de parquet est étayée par les réponses apportées à notre questionnaire par les procureurs. Quelques réflexions synthétiques et prospectives viendront conclure cette partie.

6.1. Premier modèle : les parquets fonctionnarisés hors du pouvoir judiciaire

Ces modèles renvoient à l'organisation judiciaire de l'Allemagne et de l'Espagne. Le parquet y est un organe administratif subordonné au pouvoir exécutif et ne bénéficie de ce fait d'aucune indépendance externe même s'il dispose d'une marge d'autonomie interne. Ce rapprochement doit être corrigé par les spécificités nationales qui séparent les parquets allemand et espagnol en raison de leur enracinement dans leur histoire propre.

En *Allemagne*, le procureur « un juge devant le juge »¹

a) Un fonctionnaire indépendant et hiérarchisé, exerçant des pouvoirs quasi juridictionnels.

Le pouvoir judiciaire trouve son assise constitutionnelle dans le Chapitre IX (articles 92 à 104) de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, qui fixe les principes de l'organisation des juridictions fédérales et de l'indépendance des juges. La loi fondamentale ne contient aucune disposition relative au statut du ministère public. C'est la Loi d'organisation judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*) du 9 mai 1975 qui fixe les règles relatives à la compétence et à l'organisation des parquets (*Staatsanwaltschaft*) sous le Titre X (articles 141 à 152). Faute d'autres précisions, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale souligne l'ambivalence de ce ministère public. Les procureurs font, selon elle, partie de l'exécutif mais avec les tribunaux « ils remplissent ensemble les fonctions nécessaires à la réalisation de la justice. »²

Le parquet allemand a une double organisation hiérarchique. D'une part la hiérarchie propre au ministère public fédéral (subordonné au ministre fédéral de la justice et au procureur général de l'Etat fédéral) et celle des ministères publics des Etats fédérés (les *Länder*) subordonnés au ministre de la justice du Land. Les deux pyramides sont indépendantes l'une de l'autre : le niveau fédéral ne peut donner des instructions au niveau fédéré.³

Il n'existe pas en Allemagne de corps de la magistrature, mais deux fonctions juridictionnelles distinctes : juge (*Richter*) et parquetier (*Staatsanwalt*). Les membres du parquet placés au niveau du Land constituent un corps nullement indépendant du pouvoir exécutif en raison de la subordination hiérarchique étroite du procureur général (*Generalstaatsanwalt*) vis-à-vis du ministère de la Justice du Land. Comme la Loi fondamentale ne prévoit pas l'existence d'un organe de gestion autonome du corps judiciaire (analogue au Conseil supérieur de la magistrature), la question de la nature juridique du ministère public est très discutée. Le ministère public est qualifié d'organe *sui generis* autonome de l'administration judiciaire, placé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

En droit, les procureurs sont des agents de l'Etat (*Beamter*) qui relèvent du pouvoir exécutif. Le procureur général fédéral est sous l'autorité du ministre de la Justice de la Fédération et les parquets de chaque Land dépendent des ministres de la Justice des Länder respectifs. Sur tous les magistrats des parquets de leur juridiction, ce contrôle est exercé par les procureurs généraux près des cours d'appels régionales. Ces derniers sont des « fonctionnaires politiques »⁴ dans seulement

¹ Formule utilisée par Karl-Ludwig Kunz, in *Le parquet dans la République*, ENM, 1995.

² Voir sur ce point, Hervé Henrion et Nicole Salditt, « Le ministère public allemand, une institution ambivalente », in : Christine Lazerges (dir.) *Les figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 32 et 46.

³ Ibid, p. 33.

⁴ « *politischer Beamter* », terme utilisé par Günter Müller, Premier président adjoint honoraire du Landgericht (tribunal de grande instance) d'Amberg (Bavière), actuellement Conseiller juridique de l'Union européenne pour les pays candidats à l'Union, dans son article « Indépendance, culture professionnelle et statut des magistrats en Allemagne » in : *Les Cahiers de la Justice*, #2, 2007.

4 des 16 Länder, à ce titre ils peuvent être révoqués de leur poste, sans motivation à tout moment, en particulier en cas de changement de gouvernement après des élections régionales ou fédérales. Dans les autres Länder, les procureurs généraux sont inamovibles.

A chaque niveau de la hiérarchie, les procureurs généraux ont le pouvoir d'imposer des directives. Le supérieur hiérarchique a, pour chaque phase de l'instruction pénale, la compétence de dévolution et de substitution du procureur chargé d'une affaire déterminée. Le ministre peut également exercer le pouvoir de substitution, mais pas celui de dévolution sauf par le biais d'instructions au supérieur hiérarchique.

Ainsi, le pouvoir politique peut davantage, en théorie du moins, influencer le développement de l'instruction pénale confiée au parquet depuis 1974, date de la suppression du juge d'instruction. En pratique, les instructions particulières restent exceptionnelles même si le syndicat des magistrats allemands s'est prononcé récemment en faveur de leur suppression pure et simple. Les pouvoirs du parquet allemand sont considérables : outre le fait qu'il a (à l'opposé de son homologue espagnol) le monopole des poursuites, il assure la totalité des enquêtes pénales. Il peut délivrer des mandats d'amener ou procéder à une arrestation provisoire en attendant qu'un juge de l'instruction se prononce (*Ermittlungsrichter*). « Juge à la place du juge », ce parquet est aussi « juge avant le juge » puisque la loi autorise les classements sans suite en opportunité (malgré le principe de légalité) et diverses procédures rapides (« ordonnance pénale » notamment) afin de faire face à l'afflux des affaires. Cette pression de l'efficacité qui anime le parquet, même si elle est encadrée par la Cour constitutionnelle fédérale, tend à marginaliser un juge de l'instruction qui travaille « au rythme du parquet » (Frédéric Baab) au détriment de la garantie des droits fondamentaux.⁵

b) La culture des parquets est imprégnée par le souci de l'Etat de droit

Si l'on s'en tient à ce schéma, on peut craindre une certaine immobilité du parquet allemand et une faible initiative laissée à ses procureurs. Dès lors qu'ils ne pourraient qu'être sensibles à des impulsions venant d'en haut, soumis à des injonctions internes (de leurs supérieurs hiérarchiques) et externes (du ministre de la justice) ils seraient voués à servir leurs maîtres. Tel n'est pas le cas. Les procureurs allemands interrogés lors de notre enquête ont démontré que leur métier n'était pas figé, que certains de ses aspects évoluaient en réponse à des demandes de la société et surtout qu'une culture de l'Etat de droit jouait un rôle majeur pour cerner leur identité.

Le poids des instructions est compensé par le respect du principe de légalité

Les procureurs que nous avons interrogés ont confirmé qu'en théorie ils sont soumis aux instructions ou directives de leur ministre de la Justice, contrairement aux juges dont l'indépendance est garantie par la Loi fondamentale. L'article 145 de

⁵ Voir *Les Figures du parquet*, Op. cit. p. 22 et 43.

la Loi relative à l'organisation judiciaire dispose que l'administration régionale de la justice a un droit de direction et de contrôle vis-à-vis des parquets, ainsi que le parquet général auprès de la cour d'appel vis-à-vis de tous les agents subalternes des parquets. L'administration régionale exerce un droit de directive prépondérant, généralement par la publication de directives générales. Celles-ci contribuent à une adaptation homogène des procédures similaires, ce qui n'est finalement pas requis sous les considérations de justice et d'égalité.

L'existence du droit de directive est critiquée car elle comporte le risque que des considérations politiques s'insinuent dans des décisions individuelles. Ainsi, « *le parquet court toujours le risque d'être politiquement instrumentalisé.* »⁶ Cependant, « *le ministre de la Justice a un droit de directive qui a une importance pratique limitée en raison du principe de légalité.* »⁷

Dans leurs réponses, les parquetiers tournent cette contrainte en avantage : « *le procureur s'est habitué à justifier ses décisions et par conséquent est plus souvent ouvert à la critique. Ainsi, il apprend à défendre sa position avec conviction* »⁸, tandis que les juges, qui ne sont pas soumis aux instructions, sont plus sensibles aux critiques de leurs jugements. Ainsi, si les juges jouissent d'une indépendance stricte, « *le parquet assume son manque d'indépendance.* »⁹ Le procureur général peut soulever des problèmes d'application de la loi qu'il signale au ministère, et lui demander son avis sur des questions de droit. Le principe de légalité est donc une véritable règle dont la seule exception concerne les infractions mineures (*Bagatellsachen*) qui peuvent être classées en pure opportunité. Il constitue un véritable bouclier pour lui dès lors qu'il peut opposer l'absence de marge de réponse aux tentatives de pressions dont il pourrait faire l'objet.¹⁰

Le substitut (*Staatsanwalt*) est placé sous le contrôle du procureur adjoint de son département (*Abteilungsleiter*) et du procureur de la République, qui incarne l'autorité administrative (*Behördenleiter*). Mais la présentation qui en est faite évoque davantage une forme d'*accountability* que le contrôle hiérarchique. « *Le substitut n'a pas de contact direct avec l'autorité supérieure, c'est-à-dire le procureur général. La soumission à des instructions a en pratique pour conséquence que le substitut doit rendre des comptes sur son travail, par exemple si une procédure dure plus de 6 mois ou d'un an ou si la procédure est d'un intérêt public ou politique particulier. En outre, si une victime fait un recours contre la clôture de l'information judiciaire et si le procureur ne reprend pas les investigations, il doit présenter ses dossiers au procureur général* »¹¹ voire au ministère de la Justice.

La majorité des procureurs interrogés s'accordent à dire qu'il n'y a pas de véritable esprit de corps au sein du parquet : « *Parler d'un esprit de corps relève tout au plus du discours ou d'un sentiment communautariste.* »¹² ; « *Je ne peux pas reconnaître un 'esprit*

⁶ Réponse écrite du parquet de Freiburg (Bade-Wurtemberg), reçue le 14 octobre 2005.

⁷ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 17 novembre 2005.

⁸ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 24 octobre 2005.

⁹ Entretien au parquet général de Zweibrücken (Rhénanie-Palatinat), le 21 octobre 2005

¹⁰ Note de Frédéric Baab en date du 16 mars 2006, doc. dactylogr, p. 13.

¹¹ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 24 octobre 2005.

¹² Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 19 octobre 2005.

de corps' allant dans le sens d'un sentiment communautariste »¹³ ; « *A mon sens, un véritable esprit de corps peut tout au plus être un discours* »¹⁴ Un répondant a souligné le fait que « *la situation de compétition au sein des parquets peut induire un comportement conformiste vis-à-vis du parquet général et du ministre de la Justice.* »¹⁵ Un autre prédit même que « *le parquet va devenir à terme une annexe de la police dans l'esprit d'une fonction de syndic.* »¹⁶ Par contre, ils revendiquent tous un « *esprit collégial plus fort* »¹⁷ que chez les juges du siège, plus individualistes et cloisonnés. Un procureur général a souligné à cet égard tout l'intérêt des conférences Eurojust (depuis 1998) qui permettent aux procureurs généraux de dégager un esprit commun à la fonction, d'entretenir un dialogue sur ses conditions d'exercice.

Aux yeux du public, le parquet a gagné beaucoup de pouvoir et de visibilité au cours des dernières années, grâce à l'attention que les médias ont porté à des procédures qui présentaient un intérêt pour le public. Ainsi, les médias et le public ont appris que le parquet exerce une grande influence sur la suite d'une procédure, en contribuant à la production du droit et de la justice pour tous, en recherchant les preuves à charge et à décharge.

S'agissant des débats en cours, un répondant a estimé qu'« *il serait souhaitable de limiter le droit d'instruction et de rapprocher le statut professionnel du procureur de celui du juge.* »¹⁸ Par contre, dans une vision d'avenir, un autre répondant a davantage insisté sur une préservation plutôt qu'une évolution du statut : « *Le ministère public devrait préserver son rôle déterminé objectivement, politiquement indépendant et reposant sur le principe de légalité des autorités judiciaires.* »¹⁹

Un sentiment d'appartenance à une culture commune nouée pendant les années d'apprentissage qui conduit à relativiser la séparation entre le parquet et le siège

Cette identité de magistrat résulte de trois éléments : une formation universitaire commune aux juristes doublée d'une formation professionnelle elle aussi largement commune ainsi qu'une certaine souplesse, malgré des statuts différents, dans les passages du siège au parquet et inversement.

Les dispositions relatives à la formation des futurs magistrats se trouvent dans la loi allemande sur les juges du 8 septembre 1961, *Deutsches Richtergesetz* (DriG), modifiée pour la dernière fois le 20 novembre 1992 qui prévoit que la carrière des juges est gérée par l'administration du Land. Le système allemand se caractérise par une formation commune des juristes aux carrières judiciaires du secteur public et du secteur privé. Le terme « *Juristenausbildung* » désigne cette formation généraliste et universitaire proposée aux étudiants. Il n'existe pas de formation spécifique pour les magistrats. Ce sont les meilleurs candidats de la

¹³ Réponse écrite du parquet général d'Ulm (Bade-Wurtemberg), reçue le 3 novembre 2005.

¹⁴ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 19 octobre 2005.

¹⁵ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 21 octobre 2005.

¹⁶ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 19 octobre 2005.

¹⁷ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 21 octobre 2005.

¹⁸ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 24 octobre 2005.

¹⁹ Réponse du parquet général de Stuttgart (Bade-Wurtemberg), reçue le 17 novembre 2005.

faculté de droit à l'issue du deuxième examen d'Etat qui sont recrutés pour une carrière de juges ou de procureurs, soit 5% des diplômés en droit.

Les études de droit se divisent en deux temps : une première phase de quatre ans durant laquelle l'étudiant suit des cours théoriques à l'université – sous forme de travaux dirigés et de cas pratiques – et une seconde phase où il effectue un stage pratique d'une durée minimale de trois mois. La fin de ce cursus juridique est sanctionné par le premier examen d'Etat théorique et universitaire. Après la réussite à cet examen, l'étudiant effectue un stage préparatoire de deux ans au sein d'une juridiction, d'une administration et d'un cabinet d'avocat. Les candidats acquièrent ainsi une expérience de la pratique judiciaire. Dans les services du tribunal ils apprennent à évaluer et reconnaître les preuves, à écrire des jugements, rédiger une mise en accusation et un plaidoyer. Les stagiaires ou « *referendar* » sont aux côtés de magistrats expérimentés au cours de leur pratique quotidienne du tribunal. Ils sont orientés et guidés par un « maître de stage » qui supervise leur travail.

A la fin de cette période les étudiants passent le deuxième examen d'Etat – examen national pour tous les futurs juristes. Après la réussite au deuxième examen d'Etat, le candidat obtient le statut de « juriste plénier » (*Volljurist*). Ce statut donne accès aux carrières de la magistrature, à celle du barreau et de la haute fonction publique. A l'issue du deuxième examen, ceux qui désirent devenir procureurs présentent leur candidature.

Le recrutement des magistrats du parquet se fait par le ministre de la Justice du Land, sur proposition d'une commission composée du procureur général, du président de la cour d'appel et de représentants du personnel. La sélection se fait sur la base des notes obtenues aux examens et les qualités professionnelles sont les principaux critères d'admission. Seuls les meilleurs candidats sont recrutés aux postes de procureurs :

« La condition pour devenir procureur est d'avoir suivi au moins 4 ans de droit à l'université et d'avoir passé un examen final, "erste Juristisches Staatsexamen". Puis il faut suivre un stage de 2 ans auprès des tribunaux et réussir un deuxième examen d'Etat. On ne peut pas être recruté dans la justice si l'on n'a pas atteint des résultats nettement supérieurs à la moyenne aux examens. »²⁰ « Après des études de droit et un stage de deux ans et demi suit l'incorporation par le ministre de la Justice du Land. Les notes d'examen sont prépondérantes (...). La qualité des procureurs est très élevée parce que seuls les meilleurs diplômés sont recrutés. Les postes dans les unités du service ne sont pas très populaires en raison de la lourde charge de travail et sont occupés partiellement par du personnel qualifié. »²¹

Par ailleurs, il existe une période probatoire avant d'exercer le métier de procureur. Les futurs procureurs sont nommés à l'essai pendant une période de trois à cinq ans, puis à vie comme les juges. Les fonctions de « substitut » pour les jeunes procureurs sont attribuées à l'issue de cette évaluation professionnelle. La période d'essai est une période probatoire obligatoire avant d'occuper un poste de procureur : *« Après son 1^{er} et son 2^{ème} examen d'Etat, M. B. a été recruté comme juge stagiaire (période probatoire) par le ministère de la justice du Baden-Württemberg. La période d'essai a duré 3 ans. Pendant ce temps, il a travaillé 2 ans comme juge, 1 an dans le domaine civil et 1 an*

²⁰ Réponse du (substitut du procureur), *Staatsanwalt* Freiburg (Allemagne).

²¹ Réponse du (vice-procureur), *Oberstaatsanwalt*, Freiburg (Allemagne).

dans le domaine pénal, et la dernière année en tant que procureur. Puis il s'est présenté à un poste de fonctionnaire comme procureur et il a été nommé à vie.²²»

L'Académie allemande de la magistrature assure au niveau national la formation continue des magistrats du siège et du parquet. Cette formation supranationale des juges et des procureurs s'adresse à toutes les juridictions. Les deux sites où se déroulent la formation sont Trèves et Wustrau. L'Académie organise des séminaires avec la concertation des représentants de la Fédération et de l'ensemble des Länder. Cent trente à cent quarante séminaires par an sont proposés à plus de cinq mille participants. Ils ne sont pas obligatoires – sauf pour les procureurs substitués - car cela serait contraire à l'indépendance judiciaire.

Cette formation à la fois longue, très structurée et exigeante constitue une socialisation commune aux professions judiciaires. Elle crée une véritable communauté de juristes absente dans les pays où elle est cloisonnée. Elle favorise aussi, dans la pratique, comme plusieurs répondants le signalent, le passage du siège au parquet au moins dans certains Land.

« Dans la plupart des cas, les relations avec les juges sont très bonnes. Au Baden-Württemberg, il n'y a pas de séparation stricte entre la carrière de juge et celle de procureur. Dans le parcours professionnel, il peut y avoir un changement entre ces deux fonctions. Cependant, il faut admettre que la fonction de juge est plus attractive en raison de son statut d'indépendance. C'est pourquoi un juge ne devient procureur que s'il s'agit d'une promotion. Ce qui les éloigne le plus est le fait que le juge est indépendant tandis que le procureur est soumis à des instructions. Il s'ensuit pour la pratique que le procureur s'est habitué à justifier ses décisions et par conséquent est plus souvent ouvert à la critique. Ainsi, il apprend à défendre sa position avec conviction.²³ »

« Le changement de fonctions entre le siège et le parquet est plus fréquent dans le Land de Bavière, et encouragé dans le Land du Palatinat. Je regrette pour ma part de ne pas avoir été au siège (c'est rare au nord de l'Allemagne). Il y a beaucoup de magistrats du siège, il est difficile d'accueillir tous les candidats à un poste au parquet. Les changements de Länder sont exceptionnels, afin d'éviter les postes vacants. Il y a 24 procureurs généraux en Allemagne, dont quatre femmes.²⁴ »

c) Malgré la différence des statuts, la similitude des fonctions de direction rapproche procureurs et présidents

Il n'y a pas, en Allemagne, de gestion commune des tribunaux entre le président et le chef de parquet. Les fonctions étant séparées, le procureur général, par exemple, ne doit pas donner d'ordres aux juges. Les relations entre le président de tribunal et le chef de parquet sont généralement bonnes, tant du point de vue objectif que personnel. Par contre, l'administration est partagée, en termes de personnels, de matériel, etc., au niveau de la cour d'appel et du district. Pour l'essentiel, il s'agit d'une coordination d'un point de vue gestionnaire. De nombreux témoignages soulignent cette cogestion.

²² Réponse au questionnaire du substitut du procureur, (*Staatsanwalt*), Freiburg (Allemagne).

²³ Réponse au questionnaire du substitut du procureur, (*Staatsanwalt*), Freiburg (Allemagne).

²⁴ Compte rendu de l'entretien avec le substitut général (Zweibrücken), 21 octobre 2005.

« Les relations avec le président du tribunal sont bonnes sur le plan objectif et personnel. Le parquet et le siège décident souvent d'un commun accord des questions de personnel et de matériel. Des difficultés peuvent perturber la dynamique de l'activité du parquet. Dans l'estimation de la peine attendue, il y a toujours des différences claires. En raison des changements réguliers dans la carrière du procureur et du juge au Baden-Württemberg, il existe globalement un large consensus dans le domaine du droit pénal.²⁵ » « Les contacts et les relations avec le président du tribunal de grande instance ainsi que les chefs des tribunaux de première instance sont excellents tant du point de vue objectif que personnel. Pour l'essentiel, il s'agit d'une coordination d'un point de vue organisationnel ainsi que de l'affectation du personnel. Compte - tenu de l'indépendance des juges, cette coordination n'inclut pas les questions relatives à l'évaluation du contenu de l'exposé des faits juridiques importants dans un cas d'espèce.²⁶ » « Les contacts professionnels avec le président du tribunal de grande instance existent à l'occasion de discussions sur des questions de principe, le cas échéant aussi pour la transmission des critiques et pour discuter des questions du personnel. Le ministère public et le tribunal correctionnel ont la tâche commune de veiller à une administration régulière de la justice pénale. L'activité parquetière est marquée par le principe de légalité. Celle des juges de leur indépendance personnelle et matérielle.²⁷ »

A ce niveau de responsabilité, les métiers de procureur et de président se ressemblent. Ils doivent coopérer pour permettre la bonne marche de leur tribunal. On comprend que le souci d'améliorer leur formation et leur évaluation sur ce point précis devienne un réel enjeu. Or, les critères d'évaluation sont peu opérationnels tant ils restent étroits. L'examen des dossiers et des jugements écrits par les juges ? Les statistiques du nombre d'affaires jugées et de celles classées ? Le recueil des informations par les avocats ? Les autres critères d'évaluation définis par chaque Land ne prennent guère en compte la spécificité des fonctions de direction. Il s'agit de la connaissance du droit celle de la procédure, de la capacité à mener à bien les audiences et le procès dans son intégralité, de la compétence personnelle (faire face à la charge de travail, prendre des décisions...)

« Chaque procureur est évalué tous les 5 ans. De plus, il est évalué lorsqu'il présente sa candidature à un autre poste.²⁸ » « L'activité du ministère public est régulièrement évaluée quantitativement et qualitativement au sein de l'administration et de manière externe par le parquet général. Le travail est recensé statistiquement dans son ensemble et est soumis à comparaison.²⁹ » « L'action du parquet est variablement évaluée. Le travail et les résultats des ministères publics ont sans exception des retombées sur les procédures et leur volume, lesquelles sont évaluées depuis longtemps.³⁰ » « Le volume des procédures, leur durée et le type de règlement sont saisis respectivement statistiquement et évalués en particulier par le bureau du procureur général. Les résultats du travail sont comparés alors globalement, compte tenu du nombre de personnels des différents ministères publics.³¹ » « Les évaluations personnelles sont l'occasion de mener des réflexions pour la gestion du personnel. Dans un petit parquet, les évaluations ne sont pas nécessaires car il devient rare pour un substitut d'être promu.³² »

Face à la faible effectivité de ces évaluations et dans la perspectives d'améliorer les formations des responsables, voire de constituer une « élite »

²⁵ Réponses au questionnaire du vice-procureur (*Orstaatsanwalt*) Freiburg (Allemagne).

²⁶ Réponses au questionnaire du vice-procureur général, Ulm (Allemagne)..

²⁷ Réponses au questionnaire du procureur général, Stuttgart (Allemagne).

²⁸ Réponses du substitut du procureur, *Staatsanwalt*, Freiburg (Allemagne).

²⁹ Réponses au questionnaire du vice-procureur *Oberstaatsanwalt*, Freiburg (Allemagne).

³⁰ Réponses au questionnaire du Vice-procureur général, Ulm (Allemagne).

³¹ Réponses au questionnaire du Parquet général, Stuttgart (Allemagne).

³² Compte rendu de l'entretien avec le procureur général et le Substitut général, Zweibrücken (Allemagne), 21 octobre 2005.

judiciaire, un effort de formation spécifique porte sur les fonctions de direction. Ces expériences sont communes aux futurs procureurs et présidents qui sont appelés à exercer des fonctions de direction d'un tribunal. Dans le Land de la Sarre (280 juges, 58 procureurs), le secrétaire d'Etat à la justice, lui même magistrat et élu, a mis en œuvre une formation combinant les *soft skills* (gestion des conflits, des émotions et des groupes) et les *hard skills* (management, nouvelles technologies, projet de service). Ce qui constitue un véritable projet de ressources humaines dans une entité judiciaire et un moyen de rendre transparent les choix des dirigeants en assurant la lisibilité des aptitudes professionnelles et de leur évaluation.³³

L'expérience sarroise n'est pas unique. En Bavière (2 000 juges et 600 procureurs) et en Rhénanie du Nord-Westphalie (4900 juges et 1 000 procureurs), un programme de formation aux fonctions de direction sélectionne chaque année un petit nombre de magistrats et permet aux présidents et procureurs réunis en séminaire de faire le bilan de leur pratique. Ce qui tend à montrer qu'il n'y a pas de séparation nette au stade de la direction d'un tribunal ou d'une cour entre les présidents et les procureurs. Dès lors qu'il s'agit dans les deux cas de travailler en équipe, de fixer des objectifs en arbitrants sur les moyens, de faire des choix de gestion et de représenter la cour à l'extérieur, les deux métiers sont très proches. Tout se passe comme si une magistrature « administrante » réunifiait par le haut la séparation fonctionnelle entre les métiers de juge et de procureur.

La représentation de leur fonction qu'ont les procureurs est, comme les juges, de servir les valeurs de l'Etat de droit

Plusieurs interlocuteurs se réfèrent au rôle des droits fondamentaux et à la fonction de garant de ces droits dévolue aux magistrats du siège et du parquet. Malgré des statuts différents, « *les juges et les parquetiers partagent des valeurs communes [justice, principe de légalité, indépendance], mais leur attitude respective est différemment marquée à l'égard de la hiérarchie.* »³⁴ En Allemagne, tous les acteurs du système judiciaire sont concernés par ces droits car toute personne vivant en Allemagne (y compris un demandeur d'asile) peut saisir la cour constitutionnelle pour une violation de ses droits fondamentaux (recours constitutionnel) mais aussi tout juge peut poser à la cour constitutionnelle une question sur la constitutionnalité d'une loi qu'il doit appliquer (question préjudicielle). Cet Etat de droit fait des tribunaux les gardiens effectifs de la constitution et du juge son principal artisan depuis la constitution de 1949. Cette représentation de leur rôle apparaît nettement dans les entretiens.

« C'est d'abord la conviction de remplir une fonction importante dans l'Etat de droit allemand. Puis, c'est la conscience d'appartenir à un groupe de juristes hautement qualifiés. Enfin, c'est la volonté d'appliquer le

³³ Voir l'intervention de Wolfgang Schild, Secrétaire d'Etat à la justice de la Sarre au colloque sur « La prévention de l'erreur judiciaire », actes à paraître dans *les Cahiers de la Justice* et l'analyse de l'expérience allemande sur ce point dans *Le rapport sur la sélection et la formation des chefs de juridiction et de parquet*, Guy Canivet, doc. dact, 2007, p. 19.

³⁴ Réponse écrite du parquet de Freiburg, reçue le 21 octobre 2005.

droit et de servir la justice.³⁵ » « Il existe un accord sur les valeurs: justice, principe de légalité, indépendance. L'attitude est différemment marquée à l'égard de la hiérarchie. Il faut se garder d'un comportement conformiste vis-à-vis du parquet général et du ministre de la Justice.³⁶ » « Le devoir de tous les juges et procureurs est d'appliquer le droit et la loi. Je tiens pour très important de le faire avec intelligence et une vision juste des choses. C'est pour moi une exigence personnelle de rendre la justice plus transparente et compréhensible à l'extérieur. Le cercle de mes collègues manifeste naturellement la même « formation professionnelle de base » et une même socialisation professionnelle sans qu'il y ait un 'esprit communautaire'³⁷ » « Depuis 1998, les conférences EUROJUST pour les procureurs généraux permettent de dégager les principes d'un esprit du métier plus fort et d'une plus grande collégialité. Les juges sont plus individualistes et cloisonnés alors que Les procureurs sont plus proches et discutent plus volontiers entre eux. Les procureurs sont chargés de la recherche des preuves à charge et à décharge (comme le juge d'instruction français), de la recherche de la justice et de la vérité. La cour d'appel surveille la détention préventive, elle doit expliquer la prolongation d'une détention au bout de 6 mois. Le parquet garantit les droits de la victime »³⁸

Cette culture du droit partagée par les procureurs s'enracine dans l'histoire allemande. Le but de la Loi fondamentale de 1949 était de fonder un Etat de droit – comprenant l'indépendance des parquets dans la conduite de l'action publique – afin d'empêcher les ingérences dans les affaires judiciaires courantes durant le III^{ème} Reich. Plus récemment, le régime de l'ex RDA a légué une justice qui a mené impitoyablement la chasse aux opposants politiques ce qui a conduit la moitié des magistrats allemands à quitter leur poste après la réunification. Après cette double expérience, celle de l'après guerre et celle de la chute du Mur de Berlin, l'Allemagne a voulu se doter d'un corps judiciaire indépendant et garant des valeurs de la démocratie. Comment comprendre autrement « le patriotisme constitutionnel » allemand inspiré par la jurisprudence de la cour de Karlsruhe sans doute la plus active d'Europe dans la défense des principes démocratiques ?

La séparation formelle entre un parquet fonctionnaire et un juge indépendant doit être nuancée par une approche plus large de l'ensemble du système et des valeurs qui le sous-tendent. Dans un système fédéral où les juristes font toute leur carrière dans un Land, où juges et procureurs se connaissent pour avoir fait leurs études et carrières ensemble, où il n'est pas exclu de passer d'une fonction à l'autre, où la culture judiciaire est sous la prégnance des droits fondamentaux, l'Etat de droit est fortement soutenu.³⁹ Sa force tient au respect effectif et vivant de la légalité surplombée par la Constitution et aux moyens budgétaires permettant d'y parvenir, autrement dit à une volonté politique.

³⁵ Réponses au questionnaire du substitut du procureur (*Staatsanwalt*) Freiburg (Allemagne).

³⁶ Réponses au questionnaire du vice-procureur, (*Oberstaatsanwalt*) de Freiburg (Allemagne).

³⁷ Réponses au questionnaire du vice-procureur général, Ulm (Allemagne).

³⁸ Compte rendu de l'entretien avec le procureur général et le Substitut général, Zweibrücken (Allemagne), 21 octobre 2005.

³⁹ A côté des 15 456 magistrats du siège, il y a 5 150 magistrats du parquet (au total 23 034 pour 82,5 millions d'habitants ce qui représente, rapporté à notre population, le double des effectifs de la France (7675 en France). La douane judiciaire allemande compte 1200 enquêteurs (200 en France en 2006) , note de F. Baab, *Op. cit.*

En Espagne, un parquet amoindri et hiérarchisé radicalement détaché du pouvoir judiciaire

Les caractéristiques du pouvoir judiciaire en Espagne sont déterminées par la Constitution de 1978 qui a institué un système indépendant d'administration des juges sous le Titre VI (articles 117 à 127). La Constitution définit précisément le rôle du ministère public qui «...sans préjudice des fonctions confiées à d'autres organes, a pour mission de promouvoir l'action de la justice en défense de la légalité, des droits des citoyens et de l'intérêt public protégé par la loi, d'office ou à la demande des intéressés, de veiller à l'indépendance des tribunaux et d'obtenir devant ceux-ci la satisfaction de l'intérêt social » (art. 124 §1). L'organisation du ministère public repose sur les principes d'unité d'action et de dépendance hiérarchique et fonctionne selon les principes de la légalité et de l'impartialité (art. 124 §2). En revanche, la Constitution a laissé au législateur le soin de préciser le statut organique du ministère public, séparé du siège, par la loi organique 50/1981 du 30 décembre 1981 relative au ministère public (*Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*). Cette loi instaure un *Consejo fiscal* (conseil des procureurs) auprès du procureur général de l'Etat dont la majorité est élue au sein du parquet.⁴⁰

L'organisation du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire repose sur les modèles analogues italien et français. En Espagne, la Constitution de 1978 et la Loi de 1985 confient les missions suivantes au Conseil Général du Pouvoir Judiciaire : sélection, la formation initiale et la formation continue des juges et des magistrats ; promotion et la désignation des juges et des magistrats ; contrôle disciplinaire de la magistrature ; élaboration du budget judiciaire (mais géré par le ministère de la Justice) ; gestion des tribunaux.⁴¹

La Constitution espagnole établit le principe de la juridiction unitaire, ce qui signifie que le système judiciaire a une étendue nationale. Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire est donc pleinement responsable de toutes les décisions concernant la carrière des juges dans n'importe quelle région de la péninsule. Néanmoins, la Constitution a également établi que les Communautés autonomes peuvent avoir des compétences judiciaires transmises au niveau local. Actuellement, huit Communautés autonomes sont pleinement responsables du système judiciaire sur leurs territoires : le Pays Basque, la Catalogne, l'Andalousie, la Navarre, la

⁴⁰Les procureurs peuvent manifester leurs désaccords à l'égard des instructions (art. 25) et un droit à la libre expression leur est accordé oralement s'ils s'éloignent de celles-ci (art. 27). Voir P. Crespo-Barquero, *Le « ministère public en Espagne »*, in *Le parquet dans la République*, ENM, 1995 p.67 et ss.

⁴¹ Fin 2003, le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire comptait 4 256 juges et magistrats, et le ministère public 1 720 procureurs. « Le terme « juge » est le terme générique pour se référer à l'une quelconque des trois catégories des juges professionnels. Le grade le plus bas est celui de « juge », « juez » ; « magistrat », « magistrado » est la catégorie supérieure ; enfin « magistrat de la Cour suprême », « magistrado del Tribunal supremo » est la catégorie la plus élevée qui englobe les magistrats de la Cour suprême et les présidents des Cours suprêmes des Communautés autonomes. Les catégories de procureurs sont hiérarchiquement équivalentes : « abogado fiscal » est l'équivalent de « juge », « fiscal » de « magistrat » et « fiscal de sala » de « magistrat de la Cour suprême ». Le terme « fiscal » doit son origine à l'une des fonctions historiques des procureurs espagnols au XIX^{ème} siècle : la perception des impôts au nom de la monarchie.

Communauté de Valence, les Iles Canaries et Madrid. D'autres territoires doivent acquérir des compétences similaires dans un avenir proche.

a) Un ministère public fonctionnarisé, concurrencé par « l'action populaire » et séparé d'un pouvoir judiciaire fortement affirmé par la Constitution de 1978

Le ministère public espagnol est conçu comme une entité totalement séparée du pouvoir judiciaire. Le symbole de ce pouvoir, le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, (*Consejo general del Poder Judicial*) situé à Madrid, dirige la branche judiciaire de l'Etat. Sa création a été une véritable innovation de 1978, car cette entité n'a pas de véritable précédent dans le système judiciaire espagnol totalement absent de la longue période du régime franquiste (1939-1975) où toutes les institutions étaient formées de fonctionnaires. Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire a privé le ministre de la Justice de ses pouvoirs traditionnels sur la magistrature, en s'appropriant toutes les questions relatives à la sélection, l'évaluation, la promotion des juges.

Corrélativement, les procureurs espagnols – *Fiscales* – constituent un corps différent des magistrats du Siègne. Il est représenté dans chaque juridiction et organisé sur un mode hiérarchique. Il existe un procureur général au niveau national – *Fiscal general del Estado* – qui est assisté de différents organes et notamment d'un Parquet spécialisé en matière de prévention et de répression du trafic de stupéfiants et d'un Parquet spécialisé en droit pénal économique et en matière de corruption.

Les membres du ministère public sont assimilables à de hauts fonctionnaires au service de l'administration de la Justice. Cependant, ils ne sont pas subordonnés au ministre de la Justice mais au procureur général de l'Etat (*Fiscal general del Estado*) qui assure la direction supérieure du ministère public et sa représentation sur l'ensemble du territoire. Le procureur général de l'Etat est nommé, et peut être révoqué par le Roi sur proposition du gouvernement après consultation du Conseil général du pouvoir judiciaire (art. 124 §4 de la Constitution, art. 29 du Statut). Le Conseil général est un « organe très politisé »⁴², formé du président du Tribunal suprême (*Tribunal supremo*) et de 20 membres nommés par le Roi pour une période de cinq ans (12 juges et magistrats de toutes les catégories judiciaires, 8 membres élus sur proposition du parlement parmi les avocats et autres juristes). Un Conseil du ministère public (*Consejo fiscal*), créé en 1981 par le Statut, a pour mission principale d'assurer l'unité d'action du ministère public (structure, fonctionnement, aspect organique, régime interne, certaines compétences disciplinaires). Mais il n'a pas de pouvoir décisionnel, mais simplement consultatif et d'assessorat du procureur général de l'Etat.

Fonctionnellement, ce ministère public espagnol n'a pas le pouvoir d'instruire (à la différence de l'Allemagne et de l'Italie) puisqu'il existe un juge d'instruction. Il n'a pas davantage le monopole des poursuites. Non seulement les victimes, comme en France, peuvent se constituer partie civile dans un procès

⁴² Intervention de Samuel Vuelta-Simon, magistrat de liaison français à Madrid, atelier « L'indépendance des magistrats : quels enjeux ? », ENM, 25 mars 2005.

pénal, mais le mécanisme spécifique de l'action populaire (*accion popular*) permet à des groupes d'exercer les poursuites devant le juge pénal. C'est un droit d'inspiration libérale prévu par les Constitutions espagnoles de 1812, 1869 et 1931 qui reconnaît le droit du citoyen à demander qu'on lui rende justice indépendamment de l'Etat (et de son ministère public) ce qui traduit une méfiance à l'égard de celui-ci et une volonté de contrôle démocratique. Mise en sommeil pendant les 40 ans de la dictature franquiste, l'action populaire est élevée au rang de droit constitutionnel par la Constitution de 1978.⁴³ Et, de fait, les citoyens ne s'en privent pas : on se souvient, notamment, que l'affaire Pinochet a pu être instruite grâce à la saisine du juge Garzon par les associations de victimes du dictateur chilien résidant en Espagne.

A la faveur du recours en *amparo* (saisine de la cour suprême par les citoyens en cas de violation de leurs droits fondamentaux), la cour constitutionnelle a considérablement élargi le droit d'exercer l'action populaire aux personnes morales et même aux partis politiques. C'est ainsi qu'on a vu les municipalités et les gouvernements provinciaux de Vigo et Madrid former une « action populaire » dans de grands procès de trafic de stupéfiants. On comprend que les seules critiques qui sont adressés à cette procédure viennent des rapports annuels du ministère public débordés par cette voie d'accès de la société civile à la justice pénale.⁴⁴

b) Le poids de la dépendance hiérarchique des procureurs

Depuis 1985, les juges et les procureurs sont considérés comme deux professions différentes en termes de fonction, de sélection, de formation, d'évaluation et de promotion. Malgré le maintien de systèmes parallèles de catégories professionnelles et de salaires, les juges et les procureurs ne peuvent pas passer d'une fonction à l'autre. Les deux mondes professionnels se conçoivent et se parlent à travers leurs différences. « *Les relations avec les tribunaux et les juges sont correctes, bien qu'au niveau du fonctionnement il n'y ait pas de plus grands contacts que la présence aux audiences et l'envoi des dossiers, sans contacts ou relations institutionnelles.* »⁴⁵ « *Les relations avec le président du tribunal supérieur de justice consistent, du point de vue professionnel, à résoudre les conflits possibles qui, à l'occasion, peuvent surgir dans l'activité quotidienne des juges et des procureurs, en recherchant d'un commun accord la meilleure solution à chaque problème. De*

⁴³ « Les citoyens pourront exercer l'action populaire et participer à l'administration de la justice à travers l'institution du jury et dans les procès pénaux que la loi détermine ainsi que dans les tribunaux coutumiers et traditionnels » (art. 125)

⁴⁴ Voir Gimeno Sendra, « L'accusation publique en Espagne », *Rev. Sc. Crim.*, 1994, p. 739 et E.G. Cauhapé-Cazaux, « Accusateur particulier privé et populaire. Victime et groupe social comme partie dans le procès pénal espagnol », *Rev. Sc. Crim.*, 1999, p. 755 sq. E. Defay nous a rapporté une audience dite de *juicios de faltas* (infractions minimales) où les justiciables viennent tenter leur chances devant le juge, ce qui donne l'illusion d'une justice démocratique mais, sans réelles preuves, au terme d'audiences parfois animées par la vengeance, le juge n'a d'autre autre choix que la relaxe. Ce qui a conduit les procureurs à développer les jugements rapides (*juicios rapidos*) et le plaider coupable (*conformidad*), procédures qu'ils contrôlent. Emmanuelle Defay, auditrice de justice, rapport de stage ENM, 2004

⁴⁵ Réponses au questionnaire du *Fiscal Jefe* du Tribunal supérieur de la Rioja, courriel du 20 septembre 2006.

*même, ils cherchent à coordonner les procédures conjointes dans l'intérêt d'une meilleure organisation tant des tribunaux que du parquet.*⁴⁶»

En tant que fonctionnaires, les procureurs dépendent du ministère de la Justice surtout sur le plan de la gestion de leur carrière : « *les relations avec le ministre de la Justice sont comme celles de tout fonctionnaire, purement administratives et de fixation des salaires* »;⁴⁷ « *les relations avec le ministère de la Justice portent seulement sur des questions de personnel et professionnelles; et avec le procureur général elles sont d'ordre hiérarchique* »⁴⁸. En ce qui concerne les nominations à des postes à responsabilité, la proposition que peut faire le procureur général de l'Etat au ministre de la Justice est généralement déterminante.

La règle de l'ancienneté jouit d'une très longue tradition dans la magistrature espagnole comme mode d'avancement. A ce jour, le critère prédominant d'avancement de « juge » à « magistrat » – ainsi que d'« *abogado fiscal* » à « *fiscal* » (substitut du procureur à procureur) – continue d'être celui de l'ancienneté. L'avancement de « *fiscal* » à « *fiscal de sala* » (procureur à procureur de la Cour suprême) est accordé librement par le procureur Général de l'Etat – *el Fiscal General*. Le Conseil des procureurs – *Consejo Fiscal* – est l'organe chargé d'élaborer les propositions de nominations et généralement, il est responsable de l'élaboration des rapports de nomination pour tous les membres du ministère public (art. 14 Statut du ministère public).

Malgré cette règle, au quotidien, le métier de procureur est marqué par une dépendance hiérarchique tissée par les circulaires, les instructions et les échanges entre équipes. L'organisation des parquets est imprégnée de cette relation hiérarchique qui tourne le dos à l'indépendance interne chère aux italiens. Les procureurs adjoints et les substituts ont une initiative étroitement contrôlée dans leur pouvoir décisionnel. Ils doivent suivre les directives et les ordres du procureur général qui appose son visa sur les actes d'accusation. « *Les procureurs sont autonomes dans leur activité, sous réserve de suivre les directives générales d'interprétation des lois que formule le procureur général de l'Etat* »⁴⁹.

Dans cette perspective, il est intéressant de souligner le rôle que jouent l'Inspection des parquets -*Inspección Fiscal*- et le Secrétariat technique du procureur général de l'Etat -*Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado*- dans l'évaluation du travail des parquets et du contrôle de qualité et de productivité. L'Inspection des parquets se compose du procureur-inspecteur et de plusieurs procureurs, le Secrétariat technique se compose également du procureur général et de plusieurs procureurs, deux organismes qui ont leur siège à Madrid. Contrôle de « qualité » et contrôle hiérarchique vont donc de pair. L'un des répondants a plus particulièrement insisté sur la nature de l'intervention de l'Inspection des parquets :

⁴⁶ Compte rendu de l'entretien avec le procureur général (*Fiscal-Jefe*), Saragosse, Aragon (Espagne), réponses reçues le 4 octobre 2006.

⁴⁷ Réponse écrite du parquet général de Bilbao.

⁴⁸ Réponse écrite du parquet général de La Rioja.

⁴⁹ Réponse écrite du parquet général de Saragosse reçue le 4 octobre 2006.

« Tous les trimestres, l'Inspection évalue le volume de travail des procureurs de chaque parquet, y compris celui du procureur général près le tribunal supérieur, afin d'en apprécier la productivité. De même, les procureurs généraux doivent remettre à l'Inspection des rapports trimestriels ou semestriels sur le fonctionnement du parquet évalué en fonction de barèmes prédéterminés (dossiers en retard, calendrier des audiences, situations des personnes placées en détention provisoire, etc.). Enfin, chaque année, le procureur général doit remettre au procureur général de l'Etat un mémoire sur l'activité de son parquet au cours de l'année écoulée »⁵⁰.

Autre moyen de contrôle : les primes de rendement. En 1987, le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire a d'abord mis en place ces « modules quantitatifs » pour fixer la charge de travail idéale de toutes les unités judiciaires et ainsi, la performance des juges et des magistrats. Les modèles quantitatifs ont été appliqués jusqu'en 1998, puis affinés et actualisés chaque année. Quand les objectifs sont atteints, les juges et les magistrats perçoivent des bénéfices de salaire équivalents aux primes de rendement. Les « modules de productivité » sont néanmoins controversés au sein de la magistrature. C'est pourquoi, le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire est en train de développer un système d'indicateurs de qualité afin de remplacer le système des « modules de productivité » qui assignent des objectifs en fonction du type particulier de tribunal et de juridiction.

La qualité s'oriente vers une philosophie de l'attention aux citoyens plaideurs. La création en 1998 d'un Bureau de l'attention aux citoyens (*Unitad de atencion al ciudadano*) complétée en 2002 par une Charte des droits du citoyen fait office de comité des plaintes dirigé contre tous les secteurs de l'activité judiciaire, parquets compris. Toujours plus saisi, ce service demeure pourtant un outil disciplinaire puisqu'il est situé au sein du corps d'inspection du Conseil général du pouvoir judiciaire.

c) Juges et procureurs : une formation et des métiers distincts

La formation initiale est un phénomène récent en Espagne. L'Etat franquiste a créé la première Ecole Judiciaire en 1944 pour former les générations d'après-guerre de juges et de procureurs. Son principal objectif était de forger « une milice juridique (...) identifiée aux idéaux forts de l'Etat national ». Depuis cette période, la formation des juges et des procureurs est différenciée. L'Ecole judiciaire, située à Barcelone, assure la formation initiale des juges. Les procureurs suivent leur formation au Centre d'Etudes Judiciaires du Ministère de la justice, à Madrid.⁵¹ Comme on nous l'a expliqué, aucune expérience professionnelle préalable n'est exigée et aucun test psychologique ou d'évaluation n'est réalisé.

« La sélection des procureurs et des magistrats se fait à travers un examen unique entre les licenciés en droit, à l'issue duquel les admis au même concours choisissent entre le parquet et le siège. Une fois choisie l'option, il n'y a aucune possibilité de changer d'une carrière à l'autre. »⁵² « Le travail de procureur peut être exercé

⁵⁰ Réponse du parquet général de Saragosse reçue le 4 octobre 2006.

⁵¹ En 2003, 98 procureurs ont effectué la période de formation initiale qui dure un an, au Centre. On en comptait 75 en 2002. L'Ecole Judiciaire et le Centre d'Etudes Judiciaires ont le droit d'organiser des programmes de formation continue pour les juges et les procureurs.

⁵² Compte rendu de l'entretien avec le procureur général (Fiscal-Jefe), Saragosse, Aragon (Espagne), réponses reçues le 4 octobre 2006.

pendant toute la vie, parce que c'est une carrière professionnelle dans laquelle on peut débiter à 25 ans et prendre sa retraite à 70 ans.⁵³ »

La virtuosité et la technicité dominent les épreuves des concours ce qui les sépare du modèle néerlandais. Depuis 2000, les candidats au siège et au ministère public doivent passer l'*oposición libre*. Les candidats admis choisissent ensuite la carrière de leur choix. Cette épreuve est le système standard de recrutement des juges et des procureurs, le premier grade de la magistrature. Le processus de sélection repose essentiellement sur l'évaluation de la capacité du candidat à mémoriser des sujets juridiques. Au cours des examens oraux, les candidats doivent « réciter » – « chanter » dans le langage juridique – cinq différents sujets tirés au hasard parmi trois cents dans un temps limité. Les candidats préparent ce concours pendant quatre ans après leur diplôme. En général, ils ont recours à des « *preparadores* » qui leur apprennent à « chanter » correctement. Une fois recrutés, les juges accomplissent la formation initiale à l'Ecole judiciaire – dépendant du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire – (Barcelone) et les procureurs au Centre d'Etudes Judiciaires du Ministère de la Justice (Madrid). Deux tiers des procureurs sont recrutés par cette voie. Le tiers restant vient du « concours de mérite » qui permet l'accès direct à la formation du Centre d'Etudes Judiciaires ouvert aux praticiens du droit qui justifient de compétences professionnelles. Le jury évalue six années d'exercice professionnel pour les juristes et dix années de pratique judiciaire pour les magistrats.

Le programme de formation continue pour les juges est approuvé chaque année par la session plénière du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire. Les objectifs des cours offerts à Madrid sont de deux ordres : encourager la spécialisation des juges et des magistrats des juridictions ordinaires, mettre les juges en contact avec des domaines juridiques émergents (exemple : biotechnologies, cybercriminalité, ...). Ces dernières années, les juges et les procureurs peuvent également suivre des séminaires décentralisés qui sont conjointement organisés par l'Ecole ou par le Centre, et les Communautés autonomes, les barreaux ou les facultés de droit.

d) Quelle impartialité ? Quelle indépendance ? Brève comparaison avec le modèle portugais

On peut se demander en quoi ce parquet répond aux missions que lui assigne la constitution de 1978 qui met en exergue des concepts d'impartialité et de légalité. Certes le principe de légalité est en vigueur mais il n'existe pas de garanties statutaires, indépendamment de l'éthique des personnes, permettant d'assumer une situation réelle d'impartialité. La comparaison avec son voisin portugais permet d'éclairer ce paradoxe.

Les membres du ministère public ont une marge d'autonomie par la possibilité de manifester leur désaccord face aux indications ou instructions de leurs supérieurs par un mécanisme de révision (art. 27 du Statut de 1981), en établissant

⁵³ Réponses au questionnaire du Fiscal Jefe du Tribunal supérieur de la Rioja en date du 20 septembre 2006.

un mécanisme de révision de ces dernières à l'occasion d'une réunion de tous les procureurs de leur parquet (*Junta de Fiscales*). Ils peuvent également saisir l'échelon hiérarchique supérieur, ce qui donne au procureur un recours non seulement face au pouvoir exécutif mais aussi face aux supérieurs immédiats.

Comme en France, le droit à la libre expression de tous les membres du parquet est préservé dans leurs interventions orales (art. 25 du Statut), même s'ils s'éloignent des instructions ou rapports écrits, si cela est « *approprié dans l'intérêt de la justice.* » Une loi du 26 mai 2003 de modernisation prise en application du Pacte d'Etat pour la réforme de l'Administration de la Justice (*Pacto de Estado para la Justicia*, adopté le 8 novembre 2002) vise à « *détailler le modèle constitutionnel [du pouvoir judiciaire] en conformant l'organisation et le fonctionnement du ministère public aux nouvelles responsabilités, en incorporant pleinement des principes constitutionnels et démocratiques tels que ceux de la temporalité dans l'exercice des fonctions, les critères de mérite, de spécialisation et de formation pour l'exercice de certaines responsabilités.* » (Exposé des motifs, BOE n°65, 17 mars 2003, 10253).

Les procureurs interrogés, des *Fiscales Jefes* près les tribunaux supérieurs - *tribunales superiores* - (équivalent des procureurs généraux près les cours d'appel) n'ont pas manqué de souligner qu'ils sont « *des fonctionnaires publics au même titre que les juges et les magistrats*⁵⁴ », cependant « *si le ministère public est intégré au pouvoir judiciaire (Titre VI de la Constitution), il n'en fait pas partie.* »⁵⁵

Comment résoudre ce paradoxe entre une dépendance à l'égard de la hiérarchie et une exigence d'impartialité ? Comment trouver la bonne distance ? Les répondants se rejoignent sur le rôle « social » de leur fonction - rôle qui est par ailleurs dûment inscrit dans la Constitution à l'article 124 §1 : « *Le procureur est le protecteur de la société. Il protège les bons citoyens contre ceux qui prétendent violer leurs droits. Cette protection est accomplie avec impartialité, de manière à protéger également les droits de ceux qui violent la loi, afin qu'ils aient un procès équitable. Pour cela, il est logique que ceux qui appartiennent à la carrière du parquet se sentent fiers de leur fonction.* »⁵⁶ « *Le rôle du ministère public n'est pas de représenter la justice [au sens institutionnel] mais d'exercer les actions en protection et en défense des intérêts généraux.* »⁵⁷

Un seul des répondants déplore le fait que « *le ministère public rempli[sse] un rôle de plus en plus dépendant du pouvoir public* »⁵⁸. Pour lui, s'il existe une culture politique au sein du ministère public, il se manifeste à l'occasion des nominations aux fonctions les plus élevées, qui sont l'occasion d'observer des rapports d'influence et des motivations qui sont plus partisans et personnelles que professionnelles. La nomination de leur chef hiérarchique direct – le *Fiscal general* – avec un avis simple du Conseil général du pouvoir judiciaire – est très significatif de cette appartenance au pouvoir exécutif.

⁵⁴ Le terme *magistrado* désigne les magistrats des cours supérieures. Réponse écrite du parquet général de Bilbao reçue le 5 octobre 2006.

⁵⁵ Réponse écrite du parquet général de La Rioja reçue le 2 septembre 2006.

⁵⁶ Réponse écrite du parquet général de Saragosse.

⁵⁷ Réponse écrite du parquet général de Bilbao.

⁵⁸ Réponse écrite du parquet général de La Rioja.

De telles interrogations montrent que le parquet espagnol depuis l'entrée en vigueur de la Constitution cherche toujours sa place dans la démocratie. Attrait de mille manières par l'exécutif, coupé des juges et imprégné d'une culture gouvernementale, comment peut-il promouvoir « l'action de la justice, la légalité et les droits » qui est sa mission constitutionnelle ? En pratique, « la soumission à la légalité concerne l'institution et non directement ses membres qui eux sont soumis à une dépendance hiérarchique ». ⁵⁹ Pourtant l'hybridation attendue par cette dualité n'est guère perceptible. Dès lors qu'il participe constitutionnellement au pouvoir judiciaire, un parquet peut-il tirer la plénitude de son identité de son appartenance *de fait* à un Etat administratif ?

Le modèle espagnol incarne donc une justice indépendante sans parquet. Mais peut-il en rester là ? Ne fait-il pas l'économie de penser le point d'articulation permettant de trouver l'impartialité indispensable à la mise en œuvre de la justice ? Certes, en Espagne le parquet a perdu le monopole des poursuites du fait de l'action populaire. Mais il n'est pas certain que la position du juge placé en relation directe avec la société civile et les médias – et même si tous les grands tribunaux ont des bureaux de presse – soit renforcée.

C'est en quoi ce parquet espagnol se distingue du parquet portugais qui, s'il est aussi séparé organiquement du siège, reste muni de garanties réelles dès lors qu'il est géré par un Conseil supérieur du ministère public (*Conselho superior do ministerio publico*) composé de magistrats élus et d'un procureur général (*Procurador General*) certes nommé, mais qui garde une part d'autonomie.⁶⁰ L'assise constitutionnelle de cette autonomie est forte. Depuis la Révolution des Œillets (1974) qui marque la sortie du salazarisme, la Constitution du 2 avril 1976 organise l'indépendance de la justice (Titre V, les tribunaux) et en son sein une autonomie des parquets (Chapitre IV de ce Titre V « Le Ministère Public »⁶¹). Si les carrières sont séparées, elles sont unies en amont (formation initiale commune) et au sommet (au niveau de la Cour de cassation). Le Conseil supérieur du ministère public est conçu à l'image du Conseil supérieur des magistrats du pouvoir judiciaire ou des tribunaux administratifs et fiscaux (composition, compétences pour les nominations, budgets propre depuis peu). Ce choix vise à donner une identité propre à cette magistrature spécifique par le vocabulaire (« autonomie » plus qu'« indépendance », « objectivité » plus qu'« impartialité ») et les moyens donnés (autonomie budgétaire et police judiciaire administrée par le Ministre de la Justice). Cette autonomie reconnue est d'autant plus indispensable que - autre différence avec l'Espagne (et la France) – les parquets ont le monopole des enquêtes pénales en l'absence de juge d'instruction. Forte de ce statut et de cette culture commune et malgré une séparation formelle qui a le mérite de différencier les deux identités professionnelles sans les opposer, le parquet portugais peut exprimer sa vocation à

⁵⁹ JJG de la Cruz Herrero et F. Lambéa Huici, « La justice en Espagne : les changements depuis 1978 », in P. Robert et A. Cottino (dir.) *Les mutations de la justice. Comparaison européennes*, L'Harmattan, 2001, p. 149.

⁶⁰ C. Guarnieri et P. Pederzoli, *Op. cit.* p. 106-107.

⁶¹ « Le ministère public bénéficie d'un statut qui lui est propre et jouit de l'autonomie. (...) Les agents du ministère public sont des magistrats responsables intégrés à une hiérarchie » (art. 219-2)

être un acteur à part entière dans une justice indépendante. Voilà pourquoi nos interlocuteurs nous ont parlé d'une « deuxième magistrature » pour caractériser la place et le rôle des procureurs au Portugal.⁶² Tel n'est pas le cas en Espagne. Un ministère public, s'il veut être crédible dans l'accomplissement de sa mission constitutionnelle – préserver un accès impartial à la justice –, ne doit-il pas trouver un point d'équilibre entre sa dépendance gouvernementale et son rôle dans la démocratie ?

La réforme du statut du parquet espagnol intervenu depuis la loi organique adoptée le 26 mai 2003 vise à répondre à cette interrogation. Elle prévoit en effet des garanties importantes de nature à préserver le ministère public de l'exécutif : en particulier, pour la nomination du procureur général de l'Etat (après avis du Conseil du parquet général) et pour les procureurs des parquets spécialisés (anticorruption, par exemple) qui seront désignés pour un mandat de 5 ans ce qui leur donne plus d'autonomie et préserve la continuité de leur action malgré les changements de majorité et de gouvernement. Enfin, une sorte de responsabilité (au sens d'*accountability*) résulte de l'obligation pour le procureur général de présenter au Parlement un rapport annuel d'activité. Il est cependant trop tôt pour évaluer l'impact de ces réformes sur la culture du ministère public espagnol.

6.2. Second modèle : les parquets placés entre pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif -

Un second modèle, au sein des magistratures continentales, situe le parquet à l'interface des sphères politiques et judiciaires. Sans craindre le démembrement, ces systèmes judiciaires ont fait le choix d'aménager cette interface et de créer des institutions de médiation y compris avec la sphère de la société civile. Le modèle italien, le plus abouti – le plus marqué par l'histoire aussi puisque la Constitution de 1949 garantit une indépendance de la justice incluant le parquet – sera étudié à part. L'unité de la magistrature est conservée en Belgique et aux Pays-Bas. En dépit d'une hiérarchie institutionnelle et d'une moindre indépendance, les procureurs belges et néerlandais bénéficient d'une place reconnue au sein d'un système judiciaire ouvert, interactif et, surtout aux Pays-Bas, en situation de responsabilité professionnelle assumée face aux justiciables.

⁶² Entretiens avec le procureur général adjoint (Procurador-General Adjunto) et le Vice président de la Cour de cassation ayant fait toute sa carrière au parquet, Lisbonne, 27 avril 2007. Au moment de notre visite, un très vif débat mobilisait les professions judiciaires contre un projet du gouvernement visant à modifier la composition des deux Conseils supérieurs dans le sens d'une composition exclusivement parlementaire sur le modèle espagnol.

En **Belgique**, des procureurs à l'identité hybride

a) Un parquet constitutionnellement indépendant au sein d'un pouvoir judiciaire reconnu

A la suite de l'affaire Dutroux, une profonde dynamique de réforme de l'institution judiciaire a été formalisée dans les accords Octopus du 24 mai 1998 qui ont mis en place un *Conseil supérieur de Justice*. Existant en fait depuis 2000, c'est une institution paritaire inscrite à l'article 151 §2 de la Constitution. Il a de nombreuses compétences, dont la proposition au ministre de la Justice des candidats pour la désignation des juges ou des membres du parquet du procureur du Roi. Il est composé de 44 membres : 22 magistrats élus par leurs pairs, 22 membres désignés par le Sénat parmi différentes catégories professionnelles (avocats, professeurs d'université). Le CSJ est divisé en commissions de 14 membres chacune respectant la double parité linguistique et professionnelle. La commission de nomination organise les examens, reçoit les candidats et soumet chaque candidature individuellement au ministre qui la valide (de fait, il la refuse rarement).⁶³

La Constitution de 1877 (texte coordonné du 17 février 1994) inscrit l'indépendance du pouvoir judiciaire sous le Chapitre VI « Du pouvoir judiciaire » (articles 144 à 159). En raison de l'organisation fédérale du pays, les pouvoirs législatifs et exécutifs sont représentés aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des communautés et des régions. Celles-ci possèdent un pouvoir législatif et exécutif propre. Le système judiciaire est composé de quatre niveaux : le niveau national, les régions judiciaires (ressorts), les districts judiciaires (arrondissements) et les cantons judiciaires. Les compétences relatives à l'appareil judiciaire relèvent de l'autorité fédérale.

La Constitution distingue le statut des magistrats du siège de ceux du parquet, en posant les conditions de leur accès à la fonction. Ainsi, « *Le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux* » (art. 153) tandis que « *Les juges sont nommés à vie. (...) Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.* » (art. 152). Ainsi, ce pouvoir de révocation par le Roi sous-tend une subordination du ministère public à l'autorité directe du pouvoir exécutif fédéral. Les membres du ministère public sont des magistrats, mais ils sont à la fois représentants de l'exécutif, en tant que fonctionnaires, et membres du pouvoir judiciaire. Ils participent donc à l'exercice du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif selon le principe du « dédoublement fonctionnel ». ⁶⁴ Placés sous l'autorité du ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux, leur indépendance fonctionnelle n'en est pas moins constitutionnellement reconnue : « *Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de*

⁶³ Compte-rendu de l'entretien avec un ancien procureur du Roi de Bruxelles, 5 juillet 2005.

⁶⁴ C'est ainsi que dans un même dossier, on voit le parquet endosser tantôt un rôle d'agent du pouvoir exécutif (demander l'application de la loi, par exemple) et un rôle judiciaire quand il exerce l'action publique, qualifie ou interprète la loi. Voir C. Mincke, *Efficacité, efficacité et légitimité démocratique du ministère public*, Leuven, Leuven University press, 2002, p. 60.

politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite » (art. 151 §1). Le ministre de la Justice est responsable de l'élaboration, conformément à la loi, d'une politique criminelle générale servant l'intérêt général, à charge pour le ministère public d'en assurer l'exécution. C'est dans ce cadre que le ministre dispose d'un droit de directive mais qui est limité (par l'intérêt général), les instructions particulières négatives étant interdites.

Les mandats des procureurs sont limités à une durée de 7 ans dans leur poste. Le fait de devoir trouver un autre poste à l'issue de leur mandat hypothèque leur indépendance. En effet, les procureurs sont nommés par le Roi, sur arrêté royal, signé par le ministre qui en endosse la responsabilité. Par ailleurs, la « verticalisation » ou traitement intégral des dossiers, répond à un souci d'économie judiciaire en permettant que le substitut responsable d'une affaire en première instance tienne aussi la place du ministère public dans la procédure d'appel, sous le contrôle du procureur général (loi du 22 décembre 1998 relative à l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, complétée par la loi du 12 avril 2004 portant intégration verticale du ministère public).

Mais la particularité de l'organisation judiciaire belge est l'instauration d'un *Collège des procureurs généraux* chargé de donner des directives de politique pénale. Les procureurs généraux près des cours d'appel, au nombre de 5, composent ce collège créé par la loi du 4 mars 1997 qui, si elle a renforcé la structure hiérarchisée du ministère public, l'a aussi autonomisé par rapport au ministre de la Justice en lui reconnaissant un pouvoir décisionnel. Le Collège décide de toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre cohérente et à la coordination politique criminelle définie par le ministre de la Justice, ainsi qu'au bon fonctionnement et à la coordination du parquet. D'autres médiations ont été créées. Un *Conseil des procureurs du Roi* permet d'améliorer la collaboration entre les 27 procureurs du Roi des différents arrondissements judiciaires. Il est chargé de donner des avis au Collège des procureurs généraux, de sa propre initiative ou à la demande de celui-ci sur l'harmonisation et l'application uniforme des dispositions et sur toute question relative aux missions du ministère public. Enfin, un *Conseil consultatif de la magistrature* est chargé depuis 1999 d'émettre des avis sur le statut, les droits et les conditions de travail des juges et du parquet.⁶⁵

Au sein du Conseil supérieur de la Justice, le *Collège de recrutement des magistrats* a pour mission d'établir les programmes des épreuves aux deux voies d'accès à la magistrature et d'organiser annuellement l'examen d'aptitude professionnelle et le concours d'admission au stage judiciaire. Ce Collège est composé de 22 membres, magistrats du Siège et magistrats du Parquet, avocats et professionnels d'université à parité égale entre francophones et néerlandophones répartis en deux jurys, tous élus par le Sénat à la majorité spéciale des deux tiers pour une durée de quatre ans

⁶⁵ Une loi du 21 juin 2001 a modifié les dispositions concernant le *parquet fédéral* pour tenir compte de la création d'une police fédérale. Devenu effectif depuis le 21 mai 2002, le parquet fédéral a des compétences d'attribution dans des domaines qui doivent être traités à l'échelon national en raison de leur spécificité ou de leur complexité (par exemple, le crime organisé). Il dispose de la compétence d'exercice de l'action publique et exerce la surveillance du fonctionnement de la police fédérale.

renouvelable. La loi du 18 juillet 1991 a réorienté le recrutement et la formation des magistrats belges dans un souci de diversification et de professionnalisation. Elle envisage deux voies d'accès à la magistrature en s'inspirant du modèle néerlandais qui vise un recrutement à part égale des étudiants et des professionnels. La volonté de rompre avec l'examen universitaire est nette. Les critères de sélection répondent aux qualités exigées pour exercer les tâches de magistrat, ce qui privilégie, loin des virtuosités de l'épreuve de « culture générale » ou du « grand oral » à la française, les aptitudes pratiques du candidat, les capacités d'analyse des éléments de fait, la qualité du raisonnement juridique et le profil psychologique.

b) Malgré l'indépendance qui leur est reconnue, les procureurs qualifient d'hybride leur statut.

Un éclairage précieux sur le système judiciaire belge a été apporté par un ancien procureur de Bruxelles.⁶⁶ A l'inverse de la France, la Belgique ne connaît pas de débats sur l'indépendance aussi houleux qu'en France. Les procureurs, à l'instar des juges, revendiquent une longue tradition d'indépendance, loin de tout dévouement au pouvoir exécutif. D'autres procureurs, plus prudents, insistent sur le caractère hybride du rôle du parquet. « *Les magistrats du parquet ne sont pas au sens strict des fonctionnaires mais leur statut les rapproche de celui des fonctionnaires (fixation des salaires, des gratifications). C'est un système hybride.* »⁶⁷ ; « *Le statut des magistrats est hybride. L'indépendance du parquet est relative.* »⁶⁸.

Voilà pourquoi on ne peut guère parler d'une indépendance identique à celle reconnue aux juges. Le procureur du Roi entretient des relations de concertation, de collaboration et plus nettement de subordination avec sa hiérarchie. Jouant le rôle d' « *interface entre le judiciaire et l'exécutif* »⁶⁹, le procureur est placé sous la direction du procureur général et sous l'autorité du ministre de la Justice. Même si le ministre exerce son autorité de manière « soft »⁷⁰, l'indépendance du parquet reste relative alors que les juges jouissent d'une indépendance juridictionnelle. Ce manque d'indépendance est renforcé par la durée des *mandats* des procureurs du Roi (en tant que chef de corps), limitée à 7 ans. Malgré cela, « *l'unité de la magistrature est bien ancrée dans les esprits.* »⁷¹ Les contacts du parquet avec le président du tribunal sont d'ordre organisationnel. Chacun respecte les prérogatives de chacun et notamment la « *spécificité du parquet.* »⁷²

Le ministre peut émettre des *instructions générales* (particulièrement en matière d'infractions de roulage auxquelles sont appliquées des peines automatiques). Les instructions directes sont rares et, dans ce cas, communiquées par écrit. Occasionnellement, un ministre de la Justice a pu prendre des directives directes

⁶⁶ « L'indépendance du procureur en Belgique », atelier « L'indépendance des magistrats : quels enjeux ? », ENM, 18 novembre 2005.

⁶⁷ Entretien au parquet de Bruxelles, le 5 juin 2005.

⁶⁸ Entretien au parquet de Mons, le 26 septembre 2005.

⁶⁹ Entretien au parquet de Mons, le 26 septembre 2005.

⁷⁰ Entretien au parquet de Bruxelles, le 5 juin 2005.

⁷¹ Entretien au parquet de Mons, 26 septembre 2005.

⁷² Entretien au parquet d'Anvers, le 6 juin 2005.

parce qu'il se sentait en position de force. Dans tous les cas, le ministre risque de se voir désavoué par l'opinion car l'instruction peut être qualifiée d'injonction politique et partisane. En Belgique, le pouvoir n'est pas centralisé et fort comme en France, car il est fragmenté en raison du système fédéraliste.

Selon les procureurs interviewés, il vaut mieux être un parquet indépendant qui défend l'intérêt général qu'un représentant de l'exécutif. Pourtant, une série de réformes tend à le considérer, sinon comme un démembrement du pouvoir exécutif, du moins comme un des rouages d'un Etat administratif. Ainsi, le plan Thémis de modernisation de la justice, adopté en 2005 et qui vise à décentraliser une grande partie des compétences de gestion, prévoit la mise en place dans les ressorts de gestionnaires venant directement de l'exécutif et qui auront des pouvoirs équivalents à ceux des procureurs, et même des juges, pour la gestion des dépenses. Certains prédisent d'ici quelques années une intégration du ministère public dans l'exécutif, qui permettrait certes d'y gagner en lisibilité, mais au détriment de leur culture profonde.

Déjà, dans les années 1990, l'organisation judiciaire classique fondée sur une gestion très bureaucratique et pyramidale, laissant peu de place au dialogue, a été réformée dans le sens d'une *gestion plus managériale*. Cela a donné l'occasion au parquet de retrouver une liberté de parole et d'initiative. Alors que les parquets disposent de moyens suffisants pour accomplir leurs missions, les juridictions n'ont aucune autonomie financière et n'ont aucune marge de manœuvre sur le plan matériel en raison des compétences du ministre de la Justice. Le problème est de faire en sorte que la justice se modernise *par elle-même* pour être en phase avec les attentes des justiciables. Le plan Thémis prévoit d'instaurer une plus grande autonomie financière, tout en responsabilisant les chefs de corps (siège et parquet), sur le modèle français de la LOLF. Cela montre que le parquet aspire à être moins une fonction d'un système global qu'un véritable acteur, professionnalisé, libre de ses initiatives et donc responsable de ses choix. Entre une indépendance qui lui est formellement reconnue et le risque d'une emprise gestionnaire, son autonomie se joue actuellement dans sa capacité à relever le défi de l'auto-organisation. Tel est le sens du concept d'*efficience* (au sens d'une logique d'objectif) préféré à celui d'*efficacité* (logique de résultat), ce qui est le signe d'une réappropriation et d'une redéfinition des missions de l'activité judiciaire par ses acteurs.⁷³

Certaines initiatives doivent être consolidées et ajustées, d'autres doivent être prises. La révolution vécue depuis dix ans n'est pas finie. Beaucoup de réformes pénales sont en cours et n'évitent pas l'écueil des contradictions sources de vices de procédure. Par ailleurs, les pouvoirs du parquet se sont renforcés, au détriment de ceux du juge d'instruction. Pour un répondant, cette évolution « *risque de rompre un équilibre dans le système. A terme ce n'est pas dans l'intérêt du parquet car tôt ou tard il y aura*

⁷³ L'efficacité est du côté de la réalisation des buts réels. L'efficience est du côté du rendement optimal au regard des objectifs poursuivis. Faute d'une telle distinction, on ne peut que pousser toujours plus à la répression car les échecs du système seront interprétés comme le signe d'une insuffisance de résultats et non comme la conséquence d'une inadéquation des moyens. Voir, C. Mincke, *Op. cit.* p. 28-29.

un revirement de la situation. »⁷⁴ Les autres estiment que globalement l'image du parquet reste encore négative en raison, entre autres, du traumatisme laissé par l'affaire Dutroux, même si les procureurs ont vu leur autorité davantage reconnue dans le pays. L'ouverture vers le public est de nature à redéfinir les relations entre le parquet et l'extérieur dans une perspective démocratique.

c) Une identité professionnelle fondée sur une organisation collective et une culture partagée avec les juges

L'existence d'une identité professionnelle des procureurs apparaît résulter d'abord du travail d'équipe fortement revendiqué comme une spécificité du parquet, notamment par rapport aux juges. L'existence d'un esprit de corps est affirmée par les répondants, de manière nuancée : *« pour qu'il y ait un esprit de corps, il faut d'abord qu'il y ait un corps. La participation à un objectif plus grand que les individus constitue l'esprit de corps du parquet, sans le côté partisan ou corporatiste »*⁷⁵ ; ou explicite : *« il existe un esprit de corps du parquet, surtout en première instance. (...) Le corporatisme est indéniable, c'est celui de ministère public. »*⁷⁶ *« Il existe un esprit de corps du parquet (du moins à Anvers). Il a l'impression de faire partie d'un corps. Les valeurs communes sont l'indépendance, la liberté de pensée, le système d'attribution des tâches basé sur la collégialité (difficile avec les vacations). »*

Contrairement aux magistrats du siège, les procureurs partagent un esprit de corps *« plus prégnant, palpable. »*⁷⁷ Cet esprit repose essentiellement sur le sentiment de contribuer à une *œuvre collective*, l'exercice de l'action publique selon des objectifs lisibles, accomplie dans un esprit d'équipe : *« le parquet est une entreprise, un collectif de personnes, dont chaque membre participe au fonctionnement de l'ensemble, à la réalisation des objectifs. A l'opposé, le tribunal est divisé en autant de juges qui n'ont pas la conscience d'un objectif commun. (...) Le parquet entretient un 'team spirit'. »*⁷⁸

Cette tendance est accrue dans le cas du procureur du Roi de Bruxelles, fonction qui exige des compétences particulières dans une institution complexe. *« Le procureur a un travail assez multiple. Il faut des compétences techniques judiciaires mais aussi une vision de « l'entreprise » : indépendance, autonomie, confiance, esprit d'équipe (il faut que les collaborateurs adhèrent aux projets du procureur), diplomatie (dans les contacts avec les autres institutions). Il faut des compétences communicationnelles, une culture criminologique (pour l'application d'une politique criminelle), un minimum de formation en matière psychologique et sociale car le parquet n'est pas qu'une entreprise de répression mais également de réparation et de réadaptation, enfin il faut de plus en plus une formation en gestion d'entreprise. A Bruxelles, il faut également des aptitudes linguistiques, car à défaut de la prééminence d'une langue sur une autre, il faut pouvoir dialoguer avec tous les collaborateurs dans leur langue : une culture française, néerlandaise et germanique, ainsi qu'anglaise assure une certaine crédibilité. »*⁷⁹ La

⁷⁴ Entretien au parquet d'Anvers, le 6 juin 2005.

⁷⁵ Entretien au parquet de Bruxelles, le 5 juin 2005.

⁷⁶ Entretien au parquet de Mons, le 26 septembre 2005.

⁷⁷ Entretien au parquet d'Anvers, 6 juin 2005.

⁷⁸ Entretien au parquet de Bruxelles, le 5 juin 2005.

⁷⁹ Compte rendu de l'entretien avec l'ancien procureur du roi de Bruxelles, 5 juillet 2005.

représentation que cette fonction se donne d'elle même la détache d'une fonction exercée dans un système dominé par un ministre.

Procureur et président du tribunal partagent une conception rigoureuse de leur indépendance respective et le même souci du service public. Mais ce qui les éloigne le plus, est que le parquet est une entreprise, un collectif de personnes, dont chaque membre participe au fonctionnement de l'ensemble. A l'opposé, le tribunal est divisé en autant de juges qui n'ont pas la conscience d'un objectif commun. Ils sont indépendants, les directives de politique criminelle ne s'appliquent pas à eux. Le parquet entretient un « *team spirit* ». Le siège est individualisé, à l'exception des juges d'instruction qui sont en quelque sorte des « substituts armés » car ils ont des possibilités d'action plus importante que celles du parquet »⁸⁰

« Le procureur du Roi se réunit régulièrement (une fois par mois) avec le président du tribunal et le bâtonnier, afin d'entretenir un dialogue de confiance sur certains problèmes. Ainsi, c'est l'occasion de discuter des demandes de remise d'affaires avec le bâtonnier et de faire jouer une concertation pour éviter des délais de procédures. Les contacts avec le président du tribunal sont d'ordre organisationnel. Avec les magistrats du siège, les distances sont totales. Juge et Parquet ne discutent pas des affaires. Il n'y a pas de problèmes relationnels, c'est une question d'individualité. Il s'agit de respecter les prérogatives de chacun. L'unité de la magistrature est bien ancrée dans les esprits. Le statut des magistrats est hybride. L'indépendance du parquet est relative. Le parquet est l'interface entre l'Exécutif (le ministre de la Justice préside le Collège des procureurs généraux, ses directives ne sont jamais imposables aux juges du fond) et le judiciaire. Les juges ont une indépendance juridictionnelle. »⁸¹

Les motivations résident essentiellement dans le travail d'équipe par opposition à la solitude du juge du siège. Le travail en première instance est intéressant car il met le parquetier en prise directe avec le quotidien (par le biais des rapports de permanence des substituts). Le procureur entretient des rapports directs et personnels avec les substituts.

« Dans les années 1990, on est passé de l'organisation judiciaire classique (pyramidale) fondée sur une gestion très bureaucratique qui laisse peu de place pour le dialogue (« le PG ne se trompe jamais », « Quand il se trompe, il persiste dans son erreur »), à une gestion plus managériale. Le parquet a retrouvé une liberté de parole lors de premières réunions de travail. C'était une modernisation nécessaire. Un grand problème est de faire en sorte que la justice se modernise pour être en phase avec le reste. Dans les années 1990, la magistrature s'est beaucoup féminisé et rajuni. Le parquet de Bruxelles est composé d'une majorité de femmes. En très peu de temps, on est passé d'une position un peu statique à une trajectoire permanente. Le parquet est devenu une institution en mouvement permanent. Cela va de pair avec l'accumulation des lois nouvelles, avec l'institutionnalisation de la formation continue des magistrats. Les objectifs de la justice ont augmenté mais les moyens ne sont pas adaptés en conséquence. Il y a toujours un différentiel entre les résultats escomptés et ceux réellement obtenus. Il n'y a pas vraiment de principe de mobilité entre les régions flamande, bruxelloise et wallonne. »⁸²

La création du *Conseil des procureurs du Roi* en 1998 cristallise cette tendance en leur offrant une capacité d'action collective. A côté d'une organisation du travail dynamique et innovante, une parole plus politique peut s'exprimer. A sens où les procureurs s'affirment comme les véritables acteurs dans les politiques publiques locales et nationales, dialoguent avec les élus, communiquent avec la presse.

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Compte-rendu de l'entretien avec le procureur du Roi à Mons, 26 septembre 2005.

⁸² Compte-rendu de l'entretien avec l'ancien procureur du Roi de Bruxelles, 5 juillet 2005.

« Depuis la création du Conseil national des procureurs du Roi, on note une accentuation d'un esprit des procureurs. Les présidents des tribunaux n'ont pas d'association mais se réunissent régulièrement en fonction de la communauté linguistique. L'esprit des procureurs est plus prégnant, palpable. ⁸³ »

Juges et procureurs partagent des valeurs communes : l'indépendance, la liberté de pensée, la collégialité qui gouverne le système d'attribution des tâches. Les présidents de tribunaux n'ont pas d'association mais ils se réunissent régulièrement en fonction de la communauté linguistique. « *Les rapports avec le président du tribunal étaient d'ordre structurel, notamment dans l'organisation des audiences, ce qui n'était pas évident en raison de la pénurie de substituts liée au problème du bilinguisme (il fallait parfois fermer certaines chambres). Les rapports fonctionnels étaient de ce fait plus ou moins harmonieux.* »

Mais c'est incontestablement la création du Collège des procureurs généraux qui atteste la décomposition du lien organique qui attache le parquet à un Etat administratif. Cette mutation a été facilitée dans une société multipolaire où la tradition de centralisation est nettement moins prégnante qu'en France. Dans cette vaste recomposition, l'action publique (la poursuite des affaires criminelles) construit son *espace propre* entre l'audience du juge et les dépendances hiérarchiques. Il n'est pas surprenant de constater la difficulté à définir cet espace qui doit produire les directives de politique criminelle. Ces directives ont-elle le caractère de « décisions » réglementaires ? Relèvent-elles du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire ? Les juristes belges discutent sur ce point tout en reconnaissant qu'il s'agit bien d'une activité politique. ⁸⁴ Quoiqu'il en soit, elles régissent désormais le travail du parquet. Sous leur impulsion, le développement des alternatives aux poursuites et les procédures rapides se développent considérablement en entraînant la « déformalisation du procès pénal » ce qui creuse l'écart qui sépare une logique de *crime control* et une autre de *due process*. ⁸⁵

Le parquet organise sa propre représentation pour être identifié comme un interlocuteur à part entière auprès des élus, de la société civile et du gouvernement. La construction de sa frontière externe (avec ses interlocuteurs extérieurs) va de pair avec celle de sa frontière interne qui dessine les contours de son identité au fur et à mesure qu'il élabore son métier. A côté des fonctions qui évoluent peu quand elles sont adossées soit au juge (requérir à l'audience), soit à la hiérarchie (informer le ministre), on trouve un espace décisionnel plus autonome (la « troisième voie » entre classement et poursuite), pouvoir qui la constitue comme acteur collectif (même si elle peut avoir pour effet de renforcer la hiérarchie) et un type d'organisation qui crédibilise les relations avec la police (parquet fédéral).

On peut avoir une lecture critique de cette justice trop managériale comme Yves Cartuyvels et la trouver fort peu soucieuse des droits ou encore marquée par

⁸³ Compte-rendu de l'entretien avec le procureur du Roi, Anvers (Belgique), -6 juin 2005.

⁸⁴ Voir C. Mincke, *Op. cit.* p. 78.

⁸⁵ Yves Cartuyvels, « Police et parquet en Belgique : vers une reconfiguration des pouvoirs ? » in le dossier « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet », *Droit et société*, n°58, 2004, p. 541.

un « déficit d'utopie ». ⁸⁶ On peut aussi y voir une volonté de sortir du modèle bureaucratique de « la régulation croisée » (le petit fonctionnaire comme complément du grand législateur) décrite par M. Crozier et J.-C. Thoenig. Loin des jeux de rôle figés, le modèle professionnel que l'on voit à l'œuvre dans les parquets belges repose sur l'autonomie des acteurs qui inventent au contact des problèmes posés des réponses pragmatiques mais aussi des référents nouveaux, bref une nouvelle culture professionnelle.⁸⁷ Telle est la tendance encore émergente et indéterminée de cette profession, hésitante entre les logiques judiciaires et administratives, mais qui a en main des institutions et des moyens d'actions pour décider de son avenir.

Aux Pays-Bas, des procureurs à l'écoute des attentes du public

En 2002, le système judiciaire néerlandais a complètement été repensé. La perspective adoptée fut de renforcer l'indépendance de la justice et sa position constitutionnelle tout en cherchant l'amélioration de la qualité de la justice. Dans cette nouvelle architecture, le ministère public est placé sous la subordination du ministre de la Justice mais, composé de magistrats, il fait partie du pouvoir judiciaire. Le *Collège des procureurs généraux* qui gère le ministère public et définit la politique pénale joue le rôle d'une interface entre l'exécutif et le judiciaire. Toute relation frontale étant évitée, l'indépendance de la justice ne peut que gagner en sérénité. Un souci de professionnalisation soutient cette position médiane et régulatrice dans une magistrature orientée par un objectif de « qualité ».

a) Les procureurs forment un corps de magistrats dont la subordination au ministre de la justice est tempérée par un Collège des procureurs généraux.

Au cours de ces dix dernières années, la magistrature néerlandaise a vécu un profond changement institutionnel orienté par une double perspective d'indépendance et de responsabilité judiciaires mais aussi organisationnelles. Les principes de l'organisation judiciaire sont posés par le Chapitre VI « De la Justice » (art. 112 à 122) de la Constitution du royaume des Pays-Bas (2002). La Loi d'organisation judiciaire entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 (*Wet op de Rechterlijke Organisatie*), a également créé un *Conseil de la Justice* (*Raad voor de rechtspraak*) qui est l'organe de gestion du système judiciaire. A ce titre, il a la responsabilité de la modernisation des tribunaux, de la répartition du budget, d'assurer l'efficacité et la qualité des juridictions. Le Conseil est également chargé de l'orientation de la carrière des magistrats. Il prépare les budgets des juridictions et décide de l'affectation des crédits. En retour, les juridictions lui rendent des comptes quant à

⁸⁶ Paul Martens, « Le Pouvoir judiciaire en Belgique, institutions et mutations », in *Les mutations de la justice*, *Op. cit.*

⁸⁷ Voir l'analyse du parquet belge (notamment le parquet de Charleroi réorganisé en fonction des nouveaux contentieux qu'il traite grâce à une réflexion collective initiée par le procureur) inspirée par la sociologie des organisations de Olgierd Kutny, « Gestion des parquets : une analyse sociologique », dans la revue *Juger*, numéro spécial, Bruxelles, 1997.

l'utilisation des fonds qui leur sont alloués. Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie par la gestion des tribunaux et de la carrière des magistrats confiée au Conseil de la Justice.

Aux termes de la Constitution, le ministère public (*Openbaar Ministerie*) fait partie du pouvoir judiciaire en tant qu'il est chargé de poursuivre les infractions (art. 113 §1). La définition du statut et de l'organisation des parquets relève du domaine de la loi. Le procureur (*Officier van Justitie*) fait partie intégrante de la magistrature (environ 30%) au même titre que les juges (70% du corps) mais les deux fonctions sont séparées. La Constitution précise seulement que les magistrats du siège ainsi que le procureur général près de la Cour suprême sont nommés à vie par décret royal (art. 117 Constitution). Chargé de la mise en œuvre de la politique pénale du gouvernement, le ministère public s'est vu attribuer une plus grande indépendance par rapport au ministre de la Justice (*Ministerie van Justitie*) depuis la dernière Loi d'organisation judiciaire entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 (*Wet op de Rechterlijke Organisatie*)⁸⁸.

Le ministre garde le pouvoir d'émettre des instructions dans les dossiers individuels sous réserve des compétences du Collège des procureurs généraux. Il existe deux types d'interventions. Le premier concerne les grandes orientations de politique pénale (*le Collège des procureurs généraux* créé en 2002 obtient l'accord du ministre à l'occasion de réunions officielles qui se tiennent environ toutes les trois semaines). Le deuxième a trait aux incidents, c'est-à-dire aux affaires médiatisées et politisées, qui sont traitées par un processus d'information par la hiérarchie. Pour l'instant, les gouvernements n'en usent qu'avec prudence. Le ministre donne une certaine liberté au Collège des procureurs généraux, qui à son tour donne une certaine liberté aux procureurs.

Outre l'indépendance externe du parquet (pouvoir judiciaire/pouvoir exécutif), il y a une indépendance interne (entre procureurs et substituts) au sein de la hiérarchie. En réalité, il résulte de notre enquête que les substituts veulent garder le plus possible leur marge de manœuvre. Les parquets entretiennent les valeurs de transparence et de confiance dans les relations interpersonnelles. Le substitut doit avoir la confiance de son chef de section ou du procureur. Il va davantage demander l'avis de son procureur sur des questions juridiques, si l'affaire qu'il suit est sensible, plutôt que de requérir son aval avant d'agir. Si l'affaire est politique ou « signalée », toute la hiérarchie joue son rôle tout en respectant la marge de manœuvre du substitut.

Le point capital dans cette nouvelle architecture des pouvoirs est la transformation de la réunion des procureurs généraux en un *Collège des procureurs généraux* (*College van procureurs-generaal*) qui est devenu l'organe de gestion du

⁸⁸ La loi d'organisation définit les tâches et les compétences (art. 124 à 129) ainsi que le mode d'organisation du ministère public (art. 130 à 139). Les parquets sont organisés de manière à répondre à l'organisation des 19 tribunaux de district (*Rechtbanken*) qui traitent des affaires de première instance, au niveau civil, pénal et administratif (excepté les affaires fiscales) ainsi que les appels des tribunaux de sous-districts. Les tribunaux de district sont répartis entre 5 ressorts de cours d'appel ayant chacune un procureur général (*procureur-generaal*).

ministère public comme le Conseil de la Justice l'est pour les juges. Selon la Loi d'organisation judiciaire, les magistrats sont les juges et les procureurs appartiennent au même corps. Une section de la Loi est consacrée au ministère public et établit explicitement une hiérarchie au sommet de laquelle se trouve le Collège des procureurs généraux qui doit « répondre » devant le ministère de la Justice (au sens du concept anglais d'*accountability*, c'est à dire rendre compte de ses choix devant une instance de contrôle). La même exigence est valable pour les procureurs et les substituts qui doivent répondre de leur activité devant leur procureur général.

Ainsi, si le parquet n'est pas indépendant à proprement parler, il est dirigé « avec un gant de velours »⁸⁹ par le ministère de la justice qui n'a aucun pouvoir de gestion de son budget. L'autonomie du ministère public en est considérablement renforcée par trois éléments culturels, budgétaires et professionnels : juges et procureurs comme magistrats ont donc une culture commune, partagent la même organisation professionnelle et bénéficient d'une autonomie financière. Le Collège des procureurs généraux peut, au moins dans l'idéal, assurer la sérénité du travail du juge notamment par ce rôle de médiation entre le pouvoir politique et le judiciaire. Il y a donc une distance d'une part fonctionnelle (les directives générales et parfois individuelles sont de la compétence du collège, le classement se fait après avoir avisé le parlement sauf intérêt supérieur de l'Etat) et d'autre part statutaire (le collège gère le budget du Ministère Public) ce qui place le Collège dans une position d'interface entre le judiciaire et l'exécutif.⁹⁰

b) Un souci de professionnalisation du métier de procureur *ab initio*

« J'ai suivi une formation à la Sichtung Studiecentrum Rechtstpleging (SSR) qui est une fondation privée chargée de la formation professionnelle des juges et des procureurs. Elle est implantée à Zutphen. Les candidats à la SSR sont des RAIO (Richtlijke Ambtenaar in Opleiding – « fonctionnaire judiciaire en formation »). Pendant la formation, les stagiaires ont le statut de fonctionnaire. Le recrutement par la voie des RAIO est de type interne. Le recrutement peut être externe, ouvert aux candidats qui ont déjà une expérience d'au moins six ans. Après avoir été sélectionnés par une Commission de sélection et reçu un avis favorable du ministère de la Justice sur leur candidature, les stagiaires suivent une formation de six ans. J'ai ainsi suivi des stages de trois fois deux ans (dans un tribunal, au parquet et dans un cabinet d'avocats). Une fois cette période de formation accomplie, les candidats sont nommés magistrats, en tant que juge ou procureur, sur décret de la Reine. »⁹¹

Ce témoignage du parcours professionnel d'un procureur résume le processus mis en œuvre pour professionnaliser leur métier, véritable priorité aux Pays-Bas.⁹² Il existe *deux voies* de recrutement avec le souci d'atteindre une parité entre le recrutement interne réservé aux étudiants et le recrutement externe réservé aux professionnels du droit et aux universitaires. La formation initiale et continue

⁸⁹ Bert Van Delden, « La réforme de l'administration de la justice aux Pays Bas », in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de la qualité*, coll., Montchrestien, 2005, p. 425.

⁹⁰ Ce point a été souligné lors d'une réponse à nos questions en date du 30 avril 2007 par Geert Corstens, conseiller à la Cour de cassation hollandaise (Hoge-Raad).

⁹¹ Entretien à Paris avec un ancien procureur néerlandais, le 27 mai 2005.

⁹² Nous suivons sur ce point l'enquête de G. Di Federico, *Op. cit.*

des juges et des procureurs est assurée par le Centre d'études et de formation de la magistrature, *Sichting Studiecentrum Rechtspleging* (SSR) établi à Zutphen aux Pays-Bas.

Fait notable, les candidats de la première voie sont invités à passer un *test psychologique* après avoir fourni une lettre de motivation. Les critères retenus sont les suivants : capacité d'analyse ; compétence judiciaire et esprit de décision ; efficacité et pertinence du sujet même sous pression ; capacité à communiquer avec l'extérieur ; clairvoyance et lucidité. Une centaine de candidats sont, à ce stade, admis pour passer les entretiens avec le Comité de sélection. A l'issue de ce test, cinquante candidats sont retenus comme les plus aptes à exercer la fonction de juge ou de procureur.

La formation initiale est longue. Les élèves stagiaires appelés RAIO « *rechtterlijk ambtenaar in opleiding* » suivent six années de cours et de stage. Ils sont affectés à un tribunal pour effectuer leur formation et formés par un magistrat expérimenté – juge ou procureur – qui est leur directeur de stage. Après ces trente huit mois de formation le candidat choisit la fonction de juge *ou* de procureur. Les procureurs sont attachés à un tribunal pour effectuer un stage d'approfondissement pendant dix mois. Le candidat doit ensuite accomplir deux années au sein d'une autre organisation judiciaire, par exemple dans un cabinet d'avocat ou dans une entreprise ou une institution publique. A l'issue de sa formation, le jeune procureur présente ses préférences d'affectation au bureau de recrutement du ministère public.

La seconde voie est réservée aux praticiens du droit, des entreprises et aux fonctionnaires. Les candidats sélectionnés sont également soumis à des tests psychologiques et à trois entretiens avec les membres de la Commission de sélection et les membres du Collège des procureurs généraux. La sélection repose sur les cinq critères évoqués précédemment. Après avoir été retenus par la Commission de sélection les stagiaires suivent la formation de six années décrite ci-dessus. A l'issue de cette formation les candidats réalisent un stage auprès du ministère public à plein temps comme procureur-adjoint pendant un an aux côtés d'un directeur de stage rattaché au tribunal du district. Si l'expérience est favorable le candidat accède à la fonction de procureur. A l'issue de la sélection, le Collège des procureurs généraux envoie une liste au ministère de la Justice qui choisit les candidats à partir de cette liste.⁹³ On observe peu de passage du Parquet au Siège, les procureurs réalisant le plus souvent toute leur carrière au sein du ministère public.

Retenons de cette formation deux points. D'abord la volonté de préserver la parité des deux voies de recrutement ce qui permet de maintenir un équilibre générationnel au sein de la magistrature. Ensuite, le primat de la dimension

⁹³ Le procureur général en chef et l'avocat général sont désignés par le tribunal sur recommandation des procureurs généraux et du ministre de la Justice. Les membres du pouvoir judiciaire et le procureur général près la Cour suprême sont nommés à vie par décret royal. Il est mis fin à leurs fonctions sur simple demande de leur part ou lorsqu'ils atteignent l'âge maximal de la retraite. Ils peuvent, dans les cas prévus par la loi, être suspendus ou destitués par une juridiction qui fait partie du pouvoir judiciaire (Art.117 de la Constitution).

relationnelle du métier de procureur éprouvé *ab initio* par les tests de personnalité puis au contact de ses pairs et lors de stages dans des environnements professionnels variés. « *Ce qui est très important pour tous les magistrats est d'avoir une intelligence émotionnelle (quotient émotionnel). Il faut savoir apprécier la position de l'Autre, qu'il soit un suspect, un policier, un collègue, un personnel administratif, une victime. A la différence du travail du juge du siège, le travail du procureur se fait presque tout le temps en rapport avec d'autres individus. Aux Pays-Bas, au fur et à mesure de leur formation, les RAIIO développent leur personnalité : certains sont davantage des hommes de dossiers et d'autres s'orientent vers le parquet en tant qu'hommes d'action. Les passerelles entre le siège et le parquet existent mais elles ne sont pas aussi fréquemment utilisées qu'en France. Les jeunes procureurs sont généralement très motivés pour affronter les contraintes (permanences). Dans certaines positions (sections spécialisées), il est nécessaire d'avoir beaucoup d'expérience en la matière et des relations étroites avec la police, ce qui tend naturellement à toujours poursuivre une carrière au parquet. Après une certaine période, la carrière peut évoluer vers une fonction de manager (chef de section du parquet, vice-procureur, avocat général à la cour d'appel), au risque de perdre la connaissance du métier. Mais de l'autorité est attendue la compétence. Le professionnalisme prévaut.* »⁹⁴

Ce souci d'équilibrer les compétences humaines et techniques se retrouve dans la conception de la formation continue. Les Pays-Bas soit en pointe dans la recherche d'un programme spécifique de sélection et de formation aux fonctions de direction d'une juridiction, créé seulement, à ce jour, pour les juges par le Conseil de la Justice. Programme qui dure une année et se compose de séminaires résidentiels, il est destiné à « sensibiliser au management », à former à la gestion des conflits, aux relations humaines, et aux situations complexes dans le but d'améliorer la qualité de la justice.⁹⁵

Il est certain que la formation initiale longue, nullement centrée sur la technique juridique (la rédaction du réquisitoire, par exemple) privilégie une connaissance des aptitudes psychologiques nécessaires au métier de magistrat. La connaissance de soi même et les capacités relationnelles sont devenues centrale. C'est sans doute en quoi, le siège et le parquet sont culturellement proches même si la carrière est séparée. Il est significatif que la critique majeure du parquet par le siège vient de son relatif désinvestissement de l'audience. Si les juges ne cessent de déplorer que la qualité des substituts a décliné à l'audience, n'est ce pas le signe que le centre de gravité du métier de procureur s'est déplacé ?

c) La qualité de la justice comme objectif partagé

Le second souci est celui la qualité de la justice. Dans les trente dernières années, le parquet s'est développé progressivement, en tant qu'organisation spécifique de l'Etat, en adaptant ses moyens aux multiples missions qui lui furent attribuées. Tout à cette tâche herculéenne, il a cessé pratiquement de ne rendre des comptes qu'à sa hiérarchie au fur et à mesure que la liste de ses partenaires s'allongeait, que son public grandissait, que la communication avec les médias

⁹⁴ Ibid .

⁹⁵ Voir, *Le Rapport sur la sélection et la formation des chefs de juridiction et de parquet*, op. cit, p. 20-21.

s'imposait. On peut parler maintenant d'autonomie du ministère public qui bénéficie d'une vaste reconnaissance politique et sociale.

Très vite la demande de « bon juge » s'est dédoublée en une demande de « bon procureur. » C'est ainsi que le système judiciaire néerlandais a profondément renouvelé les conditions d'évaluation des magistrats. Elle se distingue des autres pays européens par la mise en place d'un programme d'auto-évaluation qui relève d'une méthodologie appliquée au secteur privé. Un modèle d'organisation et de développement du management est, en effet, appliqué aux tribunaux et aux procureurs à partir du modèle européen, EFQM (*European Foundation for Quality Management*), pour évaluer la qualité et la productivité du travail des juges et le fonctionnement des tribunaux. Plusieurs critères d'évaluation sont issus de ce modèle (impartialité, intégrité des juges, rapidité dans la gestion du temps, efficacité, uniformisation de la loi par la jurisprudence, compétence et traitement des affaires). Ce système d'évaluation est étendu à l'ensemble des tribunaux dès 2007 pour une plus grande efficacité du fonctionnement judiciaire.

Comment se traduit concrètement ce mode d'évaluation ? Essentiellement par l'observation bienveillante que certains magistrats assurent à la demande de leurs collègues lors des audiences. Ce qu'on appelle « *mutual coaching* », au sens d'un objectif destiné à développer une entraide mutuelle qui requiert une formation au management. *L'intervision* est une autre manifestation de l'observation mutuelle par les magistrats : le fait de visionner une audience filmée est un moyen pour le magistrat de prendre conscience de son comportement et de l'améliorer. L'association des magistrats néerlandais considère l'intervision comme un instrument déterminant qui contribue à maintenir la justice à un niveau de qualité.

Ce même objectif de qualité se réalise aussi par la discussion du personnel sur le fonctionnement du service et le développement de la carrière des magistrats. Ces discussions - *talks* - sont menées avec un interlocuteur qualifié, proche d'un directeur des ressources humaines, membre du Ministère Public et du Collège des procureurs.

« Les parquets ont introduit un système d'évaluation de la qualité en adaptant des standards internationaux développés dans le secteur des entreprises afin d'évaluer la qualité des organisations. Le parquet comme les tribunaux ont l'obligation de s'auto-évaluer avec ce système. L'évaluation du parquet est également externe, menée par un bureau qui applique la norme ISO. Le procureur a l'obligation de mettre en oeuvre cette évaluation organisationnelle (chiffres, performance, etc.). » Le Collège des procureurs a donc le souci d'une justice de qualité et pour cela doit se montrer « accountable », c'est à dire démontrer qu'il recherche les « bonnes pratiques » (best practices) pour un meilleur fonctionnement. Le maître mot est la confiance : le pouvoir judiciaire néerlandais ne peut revendiquer cette confiance des justiciables que s'il rend compte de façon transparente des moyens qu'il se donne et des décisions qu'il prend ». ⁹⁶

L'état d'esprit de la magistrature néerlandaise (juges et procureurs confondus) est assez spécifique en Europe. Son indépendance à deux visages - celle des juges et celle du ministère public - s'appuie sur une autonomie responsable fondée sur une prise en compte des attentes du public. A partir du moment où

⁹⁶ Voir sur ce point, Bert van Delden, *Op. cit.* p. 431

l'activité judiciaire s'exerce sous le regard du public, elle doit se doter de critères fiables de recrutement, d'évaluation et de gestion. Le souci de se placer face au justiciable et au public impose des responsabilités organisationnelle et budgétaires assumées de la part des dirigeants du siège et du ministère public.

Cela affecte directement le métier de procureur. Certes, son identité professionnelle est étroitement liée à son appartenance au pouvoir judiciaire et à la qualité de magistrat. En ce sens, il remplit un rôle majeur dans l'Etat de droit qu'il doit en permanence défendre vis-à-vis des pressions multiples. Mais en même temps, le choix de se placer en position de responsabilité face au public renforce l'homogénéité du système judiciaire tous corps confondus. Malgré les différences de carrière et de fonctions, les magistrats veulent progresser en participant avec les autres professionnels à une justice de qualité sur le plan humain et administratif. La part d'identité commune entre les deux métiers tient à l'appartenance au même corps et aux fonctions de direction partagées par le parquet et le siège. La profession encouragée à agir de façon pragmatique, à trouver des solutions aux différents problèmes, à s'orienter et à s'évaluer en fonction du public reconfigure la vieille notion d'indépendance.

Mais il faut rester nuancé car si la magistrature néerlandaise forme un seul corps, de nombreux membres du siège ont posé la question d'une séparation des deux fonctions (proposition rejetée des deux côtés) et, de fait, de moins en moins de substituts participent aux réunions annuelles des organisations professionnelles. Cette donne nouvelle (de ce point de vue, les Pays Bas semblent en pointe en Europe) repose sur un partage de responsabilité encore très fragile entre dirigeants du siège et du parquet. Ajoutons, en suivant un ancien procureur, que ce tropisme organisationnel peut être source de confusion s'il n'est pas soutenu par les valeurs de l'Etat de droit. *« C'est pourquoi le rôle du parquet est devenu plus difficile dès lors que le ministère public est devenu une organisation. Ni les ministères ni la politique ne voient la différence entre une organisation comme le ministère public et un autre type d'organisation administrative. Faire respecter le droit est un véritable défi pour le ministère public à l'égard du simple justiciable comme du politique qui ignore les contraintes de la loi. »* La perspective organisationnelle devrait être toujours éclairée par une réflexion plus vaste sur le rôle démocratique de la justice dans un Etat de droit comme c'est le cas en Allemagne et en Italie.

6.3. Troisième modèle : le parquet acteur du pouvoir judiciaire (Italie)

On ne peut comprendre pourquoi le modèle italien possède le pouvoir judiciaire le plus indépendant en Europe sans se référer à son histoire. Le parquet, conçu comme une pièce essentielle de ce pouvoir, y puise le sens de son indépendance qui surprend tant les Français. L'évolution du travail des procureurs dépend largement d'un « modèle professionnel » construit vis à vis de la police et du juge avec l'aide d'un CSM très actif dans la préservation d'un pouvoir judiciaire avec parquet. La mémoire de cette magistrature née dans l'après guerre est restée vivante au fil des épreuves traversées depuis quarante ans. Elle cimentera juges et procureurs à une source identitaire commune.

a) Une indépendance interne et externe conquise par les parquets.

Comme le rappelle Maria Giuliana Civinini, membre du CSM italien, « la Constitution républicaine, née des décombres de la dictature fasciste, souhaita garantir et rendre efficace le principe d'indépendance de la magistrature qui était subordonnée aux organes constitutionnels politiques, à la fonction publique et en quelque sorte aux organes de police (...) ». ⁹⁷ En réponse à cet héritage historique, le système judiciaire italien a été conçu de sorte que les garanties d'indépendance interne et externe soient très fortes, ce qui en fait une exception notable dans le cadre de notre étude.

Selon la Constitution du 27 décembre 1947, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, la magistrature représente un ordre unitaire, autonome et indépendant de tout pouvoir (art. 104). Le siège et le parquet sont deux fonctions de la même carrière. Le ministère public jouit ainsi d'un haut degré d'indépendance et d'autonomie garanti par la Constitution (art. 107). Comme les juges, les magistrats du ministère public jouissent de l'inamovibilité. La Constitution a créé un organe administratif autonome, le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio superiore della Magistratura*), qui joue un rôle prédominant dans les nominations, les affectations et les mutations, les avancements et les mesures disciplinaires (art. 105). La mutation des membres du parquet n'est possible, que sur demande expresse de leur part. Le Conseil est le garant de l'indépendance de la magistrature. La Constitution fixe d'ailleurs une répartition très nette des compétences entre le Conseil et le ministre de la Justice : « *Sans préjudice des compétences du Conseil supérieur de la magistrature, l'organisation et le fonctionnement des services relatifs à la justice reviennent au ministre de la Justice.* » (art. 110).

L'indépendance du parquet italien est double : *au niveau externe*, elle est totale vis-à-vis du ministre de la Justice qui n'est pas à la tête de la hiérarchie du ministère public ; *au niveau interne*, elle repose sur un fonctionnement décentralisé et non hiérarchisé : « *Les magistrats ne se distinguent entre eux qu'en raison de la diversité de leurs fonctions* » (art. 107, al. 3). Il n'y a aucun rapport de subordination hiérarchique entre le procureur de la République et le procureur général (principe d'indépendance interne). En matière pénale, le ministère public a pour attributions essentielles l'exercice de l'action publique, qui ne constitue pas une simple faculté mais une obligation légale (art. 112), la direction de la police judiciaire (art. 109) et des enquêtes préliminaires et l'exécution des mesures ordonnées par le juge. Telles sont les bases qui ont permis au parquet italien - le parquet de Milan dans la lutte contre la corruption, par exemple - de jouer un rôle politique.

Le degré d'indépendance dont jouissent les magistrats du parquet en Italie est dû avant tout à un processus de conquête progressif consistant à s'affranchir du modèle bureaucratique. D'un point de vue interne, l'absence de lien hiérarchique entre la base du parquet et le procureur en chef (et le ministre de la Justice) se retrouve dans l'organisation du travail dès lors que le grade et la fonction sont

⁹⁷ « Le statut du magistrat italien », texte communiqué au Colloque organisé par l'École nationale de la magistrature, 10 mars 2006 publié dans la *Revue internationale de droit comparé*, 4/2006.

dissociés. : « Une large part d'autonomie est accordée aux procureurs adjoints et aux substituts, le sommet du parquet ne fait pas peser de lien hiérarchique. En vérité, le procureur en chef et les adjoints permettent aux substituts de travailler le mieux possible en l'aidant à résoudre les problèmes qui émergent » (...) « Il n'y a pas de relations directes avec le ministère, sinon par le biais d'éventuelles inspections administratives demandées par le ministre »⁹⁸ « Il n'y a pas de hiérarchie. Le procureur en chef signe les mandats d'arrestation, il a un pouvoir de coordination. Un projet de loi du gouvernement Berlusconi visait à instaurer un contrôle par le procureur en chef et à modifier les relations avec les adjoints et les substituts vers davantage de hiérarchie. Mais ce projet de loi n'a pas été adopté »⁹⁹.

En tant que titulaire exclusif du pouvoir d'exercice de l'action publique, le procureur peut « déléguer l'un de « ses » magistrats pour le traitement d'un ou de plusieurs dossier », éventuellement leur donner des instructions, voire « révoquer l'affectation du dossier en cas de divergence ou de violation des instructions données. »¹⁰⁰ En principe, le chef du parquet ne peut pas ordonner à un magistrat d'accomplir des actes spécifiques mais il peut lui attribuer des affaires, ce qui constitue implicitement une délégation de compétence. Or, selon une résolution du Conseil supérieur de la magistrature de 1986, l'acte de retrait de la délégation doit être motivé et le substitut peut, sur cette base, demander l'intervention du Conseil pour la « protection de son indépendance et pour la bonne administration de la justice. ».

D'un point de vue externe, l'obligation légale de poursuivre ou principe de légalité, a joué un rôle crucial dans l'affirmation de l'indépendance du ministère public à l'égard de l'exécutif : « Le principe de légalité a pris en effet une importance fondamentale pour contrecarrer une éventuelle interprétation de notre constitution qui aurait permis de revenir à un rattachement du ministère public au pouvoir exécutif. »¹⁰¹ Ce principe a été renforcé par les décisions de la Cour constitutionnelle italienne dans son interprétation de l'article 112. Il reste surprenant pour un esprit français qui voit dans l'autonomie des parquets, issue d'un ministère public non hiérarchisé, tempérée par le principe de légalité, une « parcellisation de l'action publique », une rupture d'égalité devant la loi, une absence d'unité et de cohérence dans la politique pénale.¹⁰² En Italie même la critique de l'effet pervers de la fragmentation liée à cette indépendance sans contrôle souligne « la personnalisation des fonctions » au point que « l'action publique est devenue une prérogative individuelle du magistrat du parquet plutôt que celle du parquet auquel il appartient. »¹⁰³

Conscients de ces critiques, les parquets ont voulu y répondre. L'impossibilité de tenir le défi d'une poursuite obligatoire pour toute infraction a conduit les procureurs à publier les critères de priorité relatifs aux poursuites et à

⁹⁸ Entretien avec le procureur n°1.

⁹⁹ Entretien avec le procureur n°2.

¹⁰⁰ « Le statut du magistrat italien », article cité.

¹⁰¹ Stefano Mogini, magistrat de liaison italien à Paris, « Le parquet entre les influences du pouvoir central et des autorités locales », intervention au colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle », Mission de recherche « Droit et Justice », Université de Lyon III, 19-20 septembre 2002.

¹⁰² Jean Volff, *Le Ministère public*, Paris, PUF, 1998, p. 109.

¹⁰³ G. Di Federico, « L'indépendance du ministère public et le principe de la responsabilité en Italie : l'analyse d'un cas déviant d'un point de vue comparé », *Droit et Société*, n°38/1998.

l'attribution (ou au retrait) des dossiers aux substituts. Communiquée au CSM, cette politique judiciaire initiée par le procureur de Turin dans les années 1990 a permis d'introduire rationalité, transparence et homogénéité dans une pratique qui aurait pu s'analyser comme une mesure d'organisation purement interne. Par sa contribution à l'élaboration de ces critères, le CSM a fixé les normes d'organisation du travail des parquets : proposition de critères du procureur, avis requis de tous les magistrats du parquet, réponses du procureur et transmission du texte au CSM ce qui lui permet d'assurer une certaine uniformité du cadre dans lequel une décision nécessairement singulière est prise.¹⁰⁴ Cela s'analyse comme une délégation de la loi au CSM capable d'élaborer les instruments de la politique pénale, en épargnant à la loi une contrainte d'adaptation aux évolutions de la criminalité à la fois inflationniste et insécurisante.

b) Un système de carrière totalement indépendant

En Italie, comme en France, les magistrats des deux fonctions sont recrutés conjointement. Dès lors que les juges et les procureurs font partie du même corps, le passage de l'un à l'autre est possible. « *Les juges et les parquetiers (10 109 magistrats en 2005) reçoivent la même formation (par le CSM), ils ont la même connaissance du droit. La différence se fait pendant le stage, 6 mois après le concours et une formation commune, les magistrats doivent faire un choix de carrière. Les juges et les procureurs forment un même corps, uni. Le changement de fonctions permet de connaître l'autre pan de l'activité juridictionnelle.*¹⁰⁵ »

La carrière des juges et des procureurs est conçue sur le modèle des plus hauts échelons de la fonction publique nationale. Selon le rapport de M. Di Federico, les candidatures, très nombreuses aux concours ont progressivement augmenté entre 1991 et 2000 ce qui a conduit certaines années à imposer des tests de présélection avant le concours. Les juges et les procureurs sont recrutés conjointement par la voie des concours publics réguliers, basés sur des examens, écrits et oraux, par lesquels la connaissance théorique des diverses branches du droit est vérifiée. L'expérience professionnelle en soi n'est pas prise en compte dans le processus de sélection. Cette caractéristique de recrutement est beaucoup plus stricte que dans d'autres pays d'Europe Continentale. La seule exception, toutefois très limitée, est la désignation pour « mérites exceptionnels » des professeurs de droit et des juristes ayant quinze ans d'expérience professionnelle comme juges de la Cour suprême de cassation.

La maturation et le développement des compétences professionnelles des magistrats se s'opèrent entièrement au sein du système judiciaire. Ce « processus prolongé de socialisation professionnelle dans un même corps » (Di Federico)

¹⁰⁴ M. Vogliotti la date précisément d'une circulaire du procureur de Turin du 16 novembre 1990 qui fait le double constat de l'ineffectivité du principe de la légalité pure des poursuites et de la nécessité d'un traitement réaliste et efficace des affaires dans le respect des principes démocratiques. M. Vogliotti, *Op. cit.* p. 469 et 473. Pratique reprise par la Recommandation 2000/19 du Conseil de l'Europe : « le ministère public doit rendre compte périodiquement et publiquement de l'ensemble de ses activités, en particulier dans la mise en œuvre de ses priorités » (§11).

¹⁰⁵ Compte rendu de l'entretien avec le procureur au parquet de Naples, réalisé à Rome le 22 mai 2006.

implique un développement des compétences qui n'existe pas dans les pays de *common law*.

« Il faut avoir des compétences techniques, notamment connaître la législation en évolution constante. La maturité professionnelle contribue aussi à la compétence du magistrat enquêteur, dès lors qu'il faut connaître d'un point de vue humain les individus à l'égard desquels sont demandées des mesures restrictives de liberté. Il faut aussi savoir diriger avec autorité les officiers de police judiciaire, acquérir un professionnalisme et une expérience qui permettent de faire face à des situations d'urgence ayant des incidences sur la liberté individuelle et les biens des individus : cela nécessite beaucoup de temps.¹⁰⁶ » « Il faut des qualités de logique et humaines, en particulier dans la lutte contre les organisations criminelles, en particulier des connaissances en criminologie.¹⁰⁷ »

Mais surtout, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ce système de carrière a été profondément transformé à l'initiative des magistrats et de leurs syndicats. Les évaluations professionnelles devaient prendre en compte l'activité judiciaire et reposaient sur les évaluations d'un nombre limité de magistrats de rang supérieur. Cette pratique a suscité la critique du conformisme d'une élite judiciaire « conservatrice » qui avait intégré la magistrature sous le régime fasciste.

Le Parlement a réformé les règles de promotion entre 1963 et 1973 sous la pression de l'Association des Magistrats et du Conseil supérieur de la magistrature avec le soutien des partis de gauche. Désormais l'évaluation de la performance professionnelle laisse une large marge d'appréciation au Conseil supérieur de la magistrature. Les magistrats bénéficiant de l'ancienneté suffisante peuvent être promus à tous les niveaux de la carrière sans considération du nombre de postes vacants (rupture du grade et de la fonction). C'est ainsi que les promotions pour « mérite judiciaire » aux rangs les plus élevés ont été accordés même aux magistrats qui prennent des congés prolongés pour accomplir d'autres activités dans les branches exécutives ou législatives du gouvernement. Aujourd'hui, l'évaluation de candidats ayant le niveau minimum d'ancienneté pour prétendre à une promotion aux différents niveaux de la hiérarchie judiciaire ne se fait plus à partir d'examens écrits ou oraux, ni sur l'évaluation de leur travail judiciaire écrit, mais sur une appréciation « globale » de leur performance judiciaire, décidée par le Conseil supérieur de la magistrature. L'avancement se fait strictement à l'ancienneté sauf en cas de fautes graves ou d'incapacité professionnelle.

Actuellement, les magistrats italiens ne sont pas obligés au cours de leur carrière de passer des examens ou de subir des évaluations professionnelles pour obtenir une promotion. Toutes les évaluations professionnelles sont réalisées par des organes collégiaux composés exclusivement ou majoritairement de magistrats élus par leurs collègues. Il en est ainsi pour les avis consultatifs du conseil de district et les décisions adoptées par le Conseil supérieur de la magistrature. *« Le CSM opère une évaluation des actes, mais l'évaluation la plus importante est celle faite par les juges qui*

¹⁰⁶ Compte-rendu de l'entretien avec le procureur au parquet de Milan, réalisée à Rome le 22 mai 2006

¹⁰⁷ Compte-rendu de l'entretien avec le procureur au parquet de Naples, réalisé à Rome le 22 mai 2006.

*valident ou invalident les requêtes du parquet. Cette évaluation porte sur l'efficacité et la qualité du travail du parquet.*¹⁰⁸ »

c) L'amplitude de compétence des procureurs appelle un nouvel équilibre entre indépendance et responsabilité

Des pouvoirs accrus par les réformes de procédure pénale mais quel contrôle en contrepartie ?

L'existence d'un corps de police qui travaille avec le pouvoir judiciaire est expressément prévu par la constitution (« l'autorité judiciaire dispose directement de la police judiciaire », art 109) ce qui a pour conséquence que les trois corps (police nationale, carabinieri, garde des finances) sont directement rattachés au parquet et sont souvent installés dans les mêmes locaux. Cette proximité permet aux policiers de partager la même « culture de juridiction » que les magistrats, ce qui renforce leurs relations de confiance sous la forme de « binômes » très efficaces dans la lutte contre la délinquance économique et financière. L'enquête de Massimo Vogliotti montre à quel point c'est dans les années 1970 que cette partie de la magistrature a décidé de jouer un rôle actif dans les investigations. « Au cours de ces années, les stratégies d'action s'approfondissent et s'étendent à d'autres domaines tels que la protection d'intérêts collectifs (environnement, santé publique, commerce) et la lutte contre le terrorisme, la mafia et la corruption. Le dénominateur commun de toutes ces évolutions est que la magistrature ne se contenta plus de réagir passivement à des *outputs* externes (dénonciations, rapports...) mais commença à participer activement à la constitution des *inputs* ». ¹⁰⁹

Ce rôle nouveau fut accentué avec l'adoption d'une procédure accusatoire en 1989 qui a donné la totalité des pouvoirs d'enquête au parquet. Cette configuration nouvelle, ajoutée aux impératifs de la lutte contre la grande criminalité, les a conduits à revoir leur organisation professionnelle. Les procureurs exercent un métier très proche des policiers notamment depuis la législation sur les repentis, ce qui les place directement en contact avec la source des délits. Ce qui aboutit en pratique à une répartition des rôles où, pour les affaires ordinaires, la police garde son autonomie (le parquet se borne à surveiller le cadre juridique et donne les autorisations formelles requises) mais, pour les affaires graves couvrant un vaste territoire et plusieurs services, le parquet joue un rôle prépondérant d'impulsion et de coordination.

Dès lors que le parquet est indépendant, l'impartialité des poursuites et de l'instruction est préservée même si on peut regretter la distance prise avec le principe de légalité. On songe aux mécanismes plus ou moins formels dans l'appréciation faite de l'infraction dans la *notizia di reato* (registre des infractions), surtout en l'absence de critères de poursuite. Le parquet a par ailleurs un éventail de possibilités qui le dispensent de poursuivre devant un juge (audience préliminaire) une affaire, notamment il peut demander immédiatement le jugement. Enfin, la *patteggiamento* (inspiré du *plea bargaining* américain) lui permet d'obtenir un accord sur

¹⁰⁸ Compte-rendu de l'entretien avec le procureur au parquet de Naples, 22 mai 2006.

¹⁰⁹ Massimo Vogliotti, *Op. cit.* p. 487.

la peine qui est validé par un juge qui reste lié par cet accord sans appel possible.¹¹⁰ A tous égards, la présentation au CSM d'un rapport annuel de politique pénale (incluant les critères de poursuite) permet, quand elle se fait, de donner une légitimité aux activités qui se déroulent hors audience et qui, désormais, sont prédominantes dans les parquets.

Un contrôle de qualité du CSM à dominante disciplinaire

Quelle évaluation, ou plus exactement quelle responsabilité professionnelle, est capable d'encadrer un pouvoir certes procédural mais sans contrôle hiérarchique ? Souvent le recours – très fréquent en Italie – à la sanction disciplinaire administrée par le Conseil supérieur de la magistrature assure un rôle régulateur qui compense sans doute l'absence de contrôle hiérarchique. Les magistrats fautifs comparaissent devant une chambre disciplinaire (six membres choisis par le Conseil supérieur de la magistrature, à bulletin secret, parmi ses membres) présidée par le vice président, ou en appel devant les chambres réunies. Mais on peut aussi s'efforcer, en amont d'une action disciplinaire, d'assurer le respect effectif de certains principes dans le cadre d'une bonne organisation des tribunaux à laquelle participent présidents et procureurs. Prenons deux exemples.

Le CSM veille d'abord au respect du principe du « juge naturel », c'est à dire à l'existence d'un tableau qui attribue les affaires selon un schéma préétabli afin d'éviter que l'on choisisse son juge. Ce principe a conduit à de véritables projets de juridiction qui assurent l'efficacité et l'impartialité du traitement des affaires. On retrouve ici le principe d'indépendance interne.

Le CSM assure aussi le traitement des plaintes contre les magistrats par une commission *ad hoc* (distincte d'une chambre disciplinaire) ayant des pouvoirs d'instruction et pouvant aboutir à une sanction disciplinaire. La transparence et la publicité de la procédure est renforcée par la retransmission des débats par Radio Radicale sauf refus express de l'intéressé. On peut néanmoins douter de la pertinence de l'arme disciplinaire pour améliorer les pratiques professionnelles. Il faudrait pour y parvenir que l'Italie se dote d'un conseil d'éthique judiciaire saisi par les citoyens et chargé d'appliquer le code éthique adopté en 1994 par l'Association des magistrats italiens (ANM).¹¹¹

¹¹⁰ Raphaële Parizot, « Au nom de l'indépendance, le ministère public en Italie », in *Figures du parquet*, op. cit, p. 113.

¹¹¹ Maria Guliana Civinini, « La justice italienne face à la modernisation de sa gestion », in *L'administration de la justice en Europe*, op.cit, p.423. Voir l'article 13 du code éthique italien : « Le ministère public se comporte avec impartialité dans ses fonctions. Il dirige ses investigations vers la recherche de la vérité, recueillant également les éléments de preuve. Il évite d'exprimer des jugements de valeur sur les personnes, parties ou témoins qui ne relèvent pas de la décision du juge et s'abstient de critiques ou d'appréciations sur le professionnalisme du juge ou des défenseurs. Il ne doit pas demander au juge de lui faire connaître par avance des décisions » Cité dans D. Salas et H. Epineuse (dir.) *L'Éthique les juges : une approche européenne et internationale*, Paris, Dalloz, 2003, p. 190. La Conférence des procureurs généraux d'Europe a adopté également des « lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public », dites aussi les « lignes directrices de Bucarest » qui sont beaucoup plus larges (conduite professionnelle, appréciation des poursuites, vie privée), le 31 mai 2005, www.coe.int/prosecutors.

Un « modèle professionnel » remis en cause ?

Ajoutons enfin que ces dernières années, le gouvernement actuel s'est lancé dans une politique de réformes sur la magistrature qui risque de déstabiliser davantage l'organisation judiciaire et de remettre en cause le statut du ministère public. Ces dernières années, le ministère public a connu certains bouleversements dont les retombées ne sont pas bénignes. Ainsi, selon Mme Civinini, « on assiste à un véritable retour au passé par la ré-hiérarchisation du parquet. » A cet égard, les procureurs ont beaucoup insisté sur la garantie impérative de leur indépendance, durement menacée par le gouvernement Berlusconi, jusqu'à ce qu'il soit renversé par les élections législatives du 9 avril 2006. « L'indépendance est un critère nécessaire du parquet, mais celui-ci traverse une mauvaise période »¹¹².

En effet, le rôle des présidents des tribunaux et des chefs des parquets à tous les niveaux de juridiction a été sévèrement réduit par ce projet. Au cours des dix dernières années, des critiques ont été largement exprimées à l'encontre du manque de garanties des qualifications professionnelles des juges et des procureurs, et ont montré une hostilité à l'indulgence dont fait preuve le Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des fautes disciplinaires. Comment accepter que les seules évaluations substantielles des magistrats italiens aient lieu au moment de leur concours d'entrée ? Pourquoi n'y a-t-il pas de relation pertinente entre la performance professionnelle des magistrats et le niveau de leurs salaires parmi les plus élevés de la fonction publique ?

Actuellement, deux projets de réforme relatifs à ces questions sont en débat, l'un interne au Conseil supérieur de la magistrature et l'autre au Parlement. Le Conseil supérieur de la magistrature veut introduire des innovations dans la procédure d'évaluation des juges et des procureurs. La principale réforme consiste en une évaluation des documents écrits préparés par les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions : opinions, jugements, réquisitions, ordonnances. Le Parlement discute actuellement (en 2006 date du rapport) d'un projet de loi qui délègue à l'exécutif la tâche de préparer une réforme sur le statut des magistrats inspirée par un double souci de contrôle et de sanction. Les promotions aux niveaux supérieurs de juridiction n'excéderaient plus le nombre de postes vacants et seront subordonnées à des évaluations. On voudrait aussi élaborer une liste assez détaillée des fautes disciplinaires et des sanctions applicables. Le projet de loi a été déposé au Parlement par le ministre de la Justice en mars 2002 et de nombreux amendements ont été introduits dans un climat très conflictuel entre magistrature et classe politique.

d) Le « magistrat procureur » ou le syncrétisme italien.

La question des valeurs principales qui tendent à incarner un esprit de corps obtient des réponses nuancées. Pour les uns, le magistrat enquêteur « ne doit pas chercher des valeurs qui traduisent un esprit de corps » puisqu'il est d'abord et avant tout au service du citoyen et de l'Etat ; il n'y a pas lieu à corporatisme. D'autres insistent

¹¹² Entretien avec le procureur de Milan 22 mai 2006.

sur les notions de pouvoir et d'imposition du respect de la loi comme valeurs d'unité. « *Les juges et les procureurs forment un même corps, uni* ». Les procureurs interrogés, spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée, ont particulièrement souligné le sens du service public qui guide leur action : « *La conscience de faire son devoir et de travailler dans l'intérêt de l'Etat et de le représenter de manière digne, surtout dans les salles d'audience, constitue l'unique motivation valable* » (...) « *le magistrat enquêteur, comme le juge, doit rendre un service au citoyen en représentant le mieux possible l'Etat* »¹¹³.

On touche ici sans doute le cœur d'une identité professionnelle mise en lumière par Antoine Vauchez : l'activisme judiciaire en Italie n'est pas lié à une politisation des juges ou au seul syndicalisme (même s'il y a participé) mais à la constitution d'un « nouveau modèle professionnel »¹¹⁴. En trois décennies, les magistrats (parquet et siège) ont bouleversé leurs méthodes de travail et l'organisation qui les supportent (notamment les fameux *pool antimafia ou antiterroristes* dans les grands parquets) ce qui a rendu exemplaire et généralisable une expérience qui serait sans cela restée éphémère.

On peut objecter que l'organisation très peu hiérarchisée des magistrats - c'est-à-dire leurs « référents internes » - les a fragilisés compte tenu de sa faible capacité intégratrice. Dès lors que les références classiques à la carrière fléchissent, dès lors aussi que la politisation et l'idéologisation s'emparent du corps, le recours aux références externes - c'est-à-dire puisées dans les sphères politiques, médiatiques, économiques - ne peut que se renforcer. Au point dans certains cas de pousser les magistrats à se substituer aux politiques et à se prêter à la corruption au moment où leurs collègues revendiquaient « le contrôle de la vertu ». ¹¹⁵

Tout rôle politique doit-il pour autant être refusé à la magistrature ? Faut-il alors revenir à l'ancien modèle hiérarchique du parquet et faire revivre le mythe d'un juge pur technicien du droit ? D'une part, il n'est pas certain qu'il existe une « loi » selon laquelle la confiance envers la justice produirait nécessairement la défiance envers la classe politique et *vice versa*. Les magistrats exercent un pouvoir *dans* la démocratie et non contre elle. Simplement la démocratie s'est enrichie d'un nouvel acteur politique qui demande à être reconnu. D'autre part, le pouvoir exécutif n'a pas perdu tout moyen d'action pour contrôler les juges comme en témoigne les mutations de juges (ou des policiers) trop activistes dans la lutte contre la corruption ou les projets de loi récents du gouvernement Berlusconi qui reviennent sur l'indépendance interne.

En Italie, l'Etat de droit repose sur un système d'acteurs. Les assises d'une magistrature homogène et indépendante ont été renforcées par le CSM et la cour constitutionnelle. Face aux épreuves rencontrées par la démocratie italienne (crime organisé, terrorisme, corruption politique), les magistrats ont pu développer, non

¹¹³ Entretien avec le procureur de Rome, 22 mai 2006.

¹¹⁴ Antoine Vauchez, *L'institution judiciaire remotivée*, *Op. cit.*

¹¹⁵ Sur cette argumentation, voir D. Della Porta et H. Reiter, « Les transformations de la place du judiciaire en Italie », in *Les mutations de la justice*, *Op. cit.*, p. 231 et ss. La notion de « contrôle de la vertu » est empruntée à A. Pizzorno, *Il potere dei giudici*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

sans un certain courage, une authentique expertise (ou des « répertoires d'action ») donnant toute sa consistance à l'espace judiciaire. C'est en ce sens que juges et procureurs ont pu se sentir « les représentants de la morale publique » en réaction à l'abaissement du coût moral de la corruption dans le monde politique. Sans cette indépendance professionnelle conquise à travers l'histoire, l'indépendance constitutionnelle aurait pu rester lettre morte. Culture et statut conjuguent leurs forces pour produire cette « écriture collective du droit » dont le parcours résiste aux tentatives de démantèlement comme aux périodes d'ensablement.

6.4. Conclusions intermédiaires relative à l'étude comparative internationale

a) Un paysage contrasté où domine la pesanteur des histoires nationales

Une première remarque conclusive porte sur la diversité des identités professionnelles modelées par l'histoire, la culture et le système politico-judiciaire où elles s'inscrivent. De ce point de vue, notre analyse souligne les facteurs d'influence sur les acteurs dans une dialectique qui conjugue les pôles indépendance/hiérarchie ou fonctionnaire/magistrat. Cette réflexion s'inscrit dans une histoire longue de l'Etat et de la justice où le parquet est « l'œil du pouvoir » dans les affaires.¹¹⁶ Le poids des histoires nationales – spécialement dans l'Europe continentale qui nous occupe - est très net. A l'origine, le point de départ est commun car tous ces pays ont adopté le modèle bureaucratique issu du parquet napoléonien. Par la suite, les périodes historiques ont renforcés à l'extrême cette fonction instrumentale. Mais le destin des procureurs va dépendre du degré de reconnaissance du pouvoir judiciaire dans les Etats à forte tradition bureaucratique. L'élan des réformes démocratiques d'après guerre visant à créer un Etat de droit dans les pays ayant connu le totalitarisme privilégie un pouvoir judiciaire *avec* parquet (en Italie, cas unique en Europe) ou le plus souvent *sans* parquet (en Allemagne, au Portugal hors du champ de notre étude et en Espagne où la démocratie renaît après le franquisme) sans pour autant le placer en marge de l'Etat de droit.

A l'inverse dans les pays où un choix clair en faveur du pouvoir judiciaire n'a pas été fait, c'est l'hybridation du parquet qui domine (Belgique, Pays-Bas, France). Dans ces pays, on assiste à une série de réformes beaucoup plus récentes – datant des années 2000 en Belgique et aux Pays-Bas – plus ou moins abouties qui cherchent à tracer les contours d'un parquet placé entre autonomie et dépendance du point de vue statutaire, procédural et fonctionnel. Face à tant d'incertitudes, certains en Allemagne et en Italie réclament de plus en plus la séparation entre le siège et le parquet, au nom tantôt de la « lisibilité » des rôles de chacun, de la spécificité des métiers, d'une procédure qu'on voudrait plus accusatoire, ou encore d'une structure hiérarchique incompatible avec l'indépendance du juge.

Ce débat (très présent en France) ne doit cependant pas être surestimé. A bien des égards, dans les pays où l'hybridation du parquet est admise comme

¹¹⁶ Voir Christian Bruschi, (dir) *Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle*, Paris, PUF, 2002

héritage autant que réalité, il paraît idéologique. Il est dépassé par le défi qui consiste à reconstruire un modèle professionnel adapté aux mutations de la justice ce qui suppose d'équilibrer autonomie et responsabilité. Ce qui suppose de trianguler la relation politique/judiciaire avec un troisième acteur qu'est la société civile reconnue comme utilisateur, acteur et destinataire de l'œuvre de justice.

Dans les pays où l'on constate cette hybridation (Belgique, Pays-Bas, France), les différenciations se creusent au niveau du *statut* : recrutement (concours séparé, formations différentes ?) et carrière (passage du siège au parquet ?) ; de *la procédure* (accusatoire, inquisitoire ou contradictoire) ; de l'impact du système *fédéral* par rapport à un système politique *centralisé* où les relations avec le politique sont plus frontales ; des *relations avec la police* qui peuvent être une manière pour l'exécutif de reprendre le contrôle du parquet par la maîtrise des moyens, la dépendance du parquet à l'égard de son fournisseur policier étant grande. Il va de soi que dans les périodes de tensions entre pouvoir politique et pouvoir judiciaire, le parquet qui se trouve à l'interface des deux est le plus exposé comme on l'a vu aussi pour le système italien malgré – ou à cause de – l'indépendance « totale » du parquet.

b) La tendance à l'autonomie va de pair avec le démembrement de l'ancien modèle bureaucratique

Faut-il en déduire que dans les pays où le parquet n'appartient pas au pouvoir judiciaire, on constate un faible *esprit de corps* ? L'unité du corps au sein de la magistrature unifiée (Pays-Bas, Belgique) donne un sentiment d'identité professionnelle plus marqué. Les institutions qui le représentent (collège des procureurs généraux) assurent moins une fonction de relais de l'échelon hiérarchique qu'un rôle de représentation collective de la profession. En Italie où le syndicalisme judiciaire est ancien, étroitement lié à l'élection du CSM, il cristallise l'identité collective de la magistrature. Un esprit de corps peut aussi s'incarner dans le partage des mêmes valeurs *dans* l'Etat (à l'image des corps intermédiaires) ce qu'exprime la culture constitutionnelle allemande. A l'inverse, l'appartenance au (grand) corps *de* l'Etat scelle son identité organiquement liée à lui, accepte de s'effacer de la scène judiciaire, évoque la permanence souterraine du parquet indivisible propre au modèle napoléonien. Tel est, dans une certaine mesure, le parquet espagnol absorbé par la hiérarchie, concurrencée par l'action populaire, amputé du pouvoir d'instruire par le juge d'instruction.

Voilà pourquoi à la dialectique indépendance/hiérarchie, on préférera une dialectique contrainte/autonomie plus ouverte à la complexité du réseau. A ce niveau, ce qui domine est l'autonomie de l'acteur dans un faisceau de contraintes qui pèsent sur lui, qu'elles viennent de la société civile ou des pressions médiatiques. Dans l'organisation juridictionnelle et sa structure hiérarchique, quel espace d'autonomie est-il laissé au substitut par le procureur, au procureur par le procureur général et au procureur général par le ministre ? En quoi l'espace de la décision conserve-t-il cette autonomie que les Italiens appellent l'indépendance interne ? Certes les choix sont autonomes sous réserve d'en informer le supérieur hiérarchique du moins dans le cas des affaires signalées. Mais on voit aussi la

crainte d'une perte d'identité chez le procureur dès lors qu'il doit multiplier les déférences envers ses chefs, remettre ses projets de réquisitions pour approbation, bref rendre compte en temps réel à sa hiérarchie de son pouvoir décisionnel. Le magistrat n'est-il pas, par essence, un décideur autonome ?

De ce point de vue, le collège des procureurs généraux créé en Belgique et aux Pays Bas traduit une redistribution du pouvoir monopolisé par le ministre dans un souci de donner une rationalité à l'action. Même si cette médiation est fragile et demande à être soutenue, elle ouvre une brèche par rapport au modèle bureaucratique. Un des principaux acquis de cette enquête européenne est qu'elle se joue simultanément sur deux fronts interne et externe étroitement liés l'un à l'autre dans la construction comme dans la reconstruction, le statu quo ou la déconstruction.

c) Une institution qui fait circuler les attentes collectives dans l'organisation judiciaire

Plusieurs logiques d'action contredisent le portrait officiel (*in the books*) dominé par la figure pyramidale qui s'oppose à la réalité des pratiques où domine le réseau : les actions sur le terrain, les choix de politique pénale face à la masse des affaires, la spécialisation (parquet anticorruption où collaborent plusieurs administrations) et le rôle de la confiance comme ciment véritable de l'action... Tout cela milite pour une « autonomie pratique » et contribue à la création d'un véritable modèle professionnel très variable selon que le parquet s'apparente à un acteur de la vie politique (Italie) ou plutôt à un service à l'écoute des attentes du public (Pays Bas).

A partir du moment où une grande part de l'activité des procureurs consiste à refuser d'être les destinataires passifs et à façonner leurs « inputs » en participants à des politiques publiques, ils multiplient les contacts avec des partenaires extérieurs. Il suffit de songer à leur relation avec les policiers, la presse, les élus, les associations, les entretiens et les réunions de travail avec les nombreuses administrations... Comment ignorer que cette implication - en dehors de leur rôle défini par la procédure ou la hiérarchie - recompose les identités professionnelles ? En Belgique mais aussi en Allemagne, le parquet est en pointe dans le traitement rapide des procédures ce qui est une manière de concevoir son rôle dans la perspective de décisions lisibles et rendues dans un délai raisonnable. En Italie, on l'a vu, les points de vues sont partagés entre ceux qui prophétisent le risque de dissolution du corps, et ceux qui y voient une recomposition en marche. Reste que, sur le terrain, il faut trouver sa place et faire ses preuves dans le « réseau » bien loin des confort statutaires adossés à la « pyramide ». L'organisation du travail est moins le signe d'un tournant managérial que d'une représentation inédite de ce qu'est rendre la justice. Dans cette configuration nouvelle, la construction de la confiance est le ciment essentiel de l'identité des procureurs. Elle naît du travail en commun par delà le système procédural et le statut de l'acteur.

L'exercice de l'action publique doit s'adapter dans une société ouverte, interconnectée, animée par une pluralité d'acteurs. Les procureurs ont désormais

une fonction de porte-parole des tribunaux, d'explication de leurs choix au public et de mise en conformité leur organisation par rapport aux attentes du public. Faute de relever ces défis, ils sont en première ligne et subissent les médias de masse, les accusations sauvages, les victimes et leur porte-parole... Comment faire face à ce déplacement de l'action publique vers la société civile que l'Espagne connaît bien avec l'action populaire ? Faut-il limiter cet excès d'indépendance par la loi comme vient de le tenter récemment le gouvernement italien non sans arrière pensée mais sans succès immédiat ? Ou ne faut-il pas plutôt comme aux Pays-Bas, penser l'organisation judiciaire dans sa totalité dans un souci d'*accountability* (ou de responsabilité professionnelle) en fonction du public qui en est le destinataire ?

d) Une identité professionnelle évolutive et vulnérable

Dans toutes les hypothèses, les mutations organisationnelles initiées par les procureurs signalent la transformation des représentations de leur métier. Un procureur n'est pas un maillon dans une chaîne pénale mais il est au centre d'interactions venant du haut et du bas mais aussi issues d'autres sphères décisionnelles internes (police judiciaire, juge d'instruction s'il existe...) ou externes (élus, associations, presse...). La question de son identité professionnelle en dépend directement. A partir du moment où il ne reçoit plus exclusivement du système de la carrière ses références majeures, celles ci sont plus incertaines. Il ressort de notre enquête que partout en Europe les modifications du métier lui-même rapprochent le ministère public de la police dès lors que les liens fonctionnels sont plus intenses ce qui l'éloigne de la culture judiciaire. Si on y ajoute que les politiques pénales liées à la sécurité urbaines vont dans ce sens et font du procureur un « manager d'enquête », elles l'éloignent *de facto* d'un type de criminalité (corruption « en col blanc ») qui le rapprochait naturellement des valeurs de la juridiction.

L'évolution des parquets vit la transition sans doute la plus profonde au sein d'un système judiciaire lui même en pleine transformation dans les pays de droit continental. Il présente le visage paradoxal d'une institution conservant des modes de légitimité liés à une longue histoire tout en explorant les voies d'une autonomie en ce début de XXI^{ème} siècle. On peut s'interroger sur la culture de ce corps devenue insaisissable dès lors qu'une ancienne culture « interne » de carrière s'essouffle. Faut-il parler d'une culture de juridiction partagée avec les juges comme on le voit en Allemagne (et au Portugal) par delà la séparation statutaire siège/parquet ? D'une culture policière due au rôle de directeur d'enquête des parquets dans les pays qui ont adopté la procédure accusatoire ? D'une culture administrative induite par leur insertion dans les politiques publiques et le partenariat avec des administrations locales ? Quoiqu'il en soit, il est de plus en plus clair que ce n'est ni de son corps, ni de la carrière que le procureur reçoit ses référents mais de la confrontation au cours de son parcours à de multiples mondes professionnels (policiers, administratifs, politiques...). Il subira ce choc avec d'autant plus de risque pour lui qu'il aura, au moins pour partie, renoncé à l'ancien modèle hiérarchique pour construire son identité.

Conclusion

On éprouve quelque embarras pour tirer les conclusions de ce premier travail pluridisciplinaire portant sur une profession si peu explorée par les sciences sociales tant la mutation observée est profonde et présente de multiples facettes. L'impression dominante est qu'on assiste à un mouvement contradictoire. L'un qui tire le métier de procureur vers la professionnalisation et l'autonomie, ainsi généré par ses propres normes. L'autre qui le ramène à son rôle plus classique puisant dans des instructions ministérielles ses normes de référence. On se bornera pour conclure notre recherche à pointer cette contradiction et à esquisser des scénarios possibles pour éclairer les perspectives d'évolution au regard des autres pays européens.

Incontestablement, notre recherche montre un métier en action. On assiste à la transformation de la fonction classique de procureur en un centre d'expériences, au sens où il atteint une épaisseur professionnelle qu'il n'avait jamais connu auparavant. Longtemps le métier de procureur était d'orienter par écrit un procès verbal de police vers le classement ou la poursuite et ensuite de requérir à l'audience. D'un côté « l'agrafeuse et le soit-transmis », de l'autre le règlement des dossiers et les réquisitions orales à l'audience. En passant de son bureau à l'audience, le parquet trouvait ses références à l'intérieur d'une culture de la juridiction. On disait dans cette culture qu'il fallait « commencer par le parquet », qu'on y avait une « vue d'ensemble » de l'activité judiciaire, que c'était une « solide formation » pour ensuite être juge. En somme, il fallait « passer » au parquet, moins pour devenir procureur, que pour bien préparer une carrière au siège. La carrière de juge restait « la » référence, celle de procureur restait dans l'ombre, doté d'une identité peu lisible entre son statut de magistrat et l'obéissance hiérarchique qui lui est imposée.

Or en quelques années, la mutation de la profession et le cadre d'intelligibilité qui l'accompagne se sont totalement transformés. C'est du côté de la gestion et de l'organisation que la révolution silencieuse s'est déroulée. Cette recherche en a montré les principales étapes, nous n'y reviendrons pas. Songeons simplement à l'émergence de ce champ intermédiaire entre la poursuite et le classement qu'on appelle la « troisième voie » (la moitié, en gros, de la réponse pénale aujourd'hui) ou encore le traitement en temps réel, autant d'initiatives qui marquent la volonté de créer un espace d'autonomie surtout par rapport au juge. A bien des égards, la volonté de répondre aux attentes des autres acteurs de la cité

(police, élus, associations...) et de relayer dans l'institution judiciaire les préoccupations collectives est la marque de sa nouvelle ligne d'action. En même temps, les liens tissés avec d'autres cultures administratives ou policières les ont détachés de la culture judiciaire. Les politiques de sécurité et de prévention ne sont-elles pas des politiques gouvernementales au sens de l'article 20 de la Constitution ? En y participant, le ministère public ne se place-t-il pas de fait dans l'orbite de l'exécutif ? Tout cela a profondément modifié les représentations et les pratiques du métier de procureur malgré une rhétorique omniprésente sur leur identité de magistrat.

Ce que montre plus précisément notre enquête est le processus (jusque là invisible) de formation de l'identité professionnelle de ce procureur. On ne devient pas procureur par hasard mais à l'intérieur d'un schéma de carrière. Il existe des filières identifiables (celle des petits et celle des 24 plus grands TGI se distingue en privilégiant les parcours « politiques » avec passage à la chancellerie) sans pour autant que la filière soit unique puisque 44 % des procureurs sont passés au siège pour y cultiver des compétences principalement pénales (à 80 %). Reste que cette avancée vers la professionnalisation se déroule dans un statut inchangé et sous une tutelle politique plus forte.

Sur ce mouvement de professionnalisme s'ajoute une exigence de « loyauté » au sens hiérarchique du terme. Cela se manifeste de multiples manières. Soit en généralisant des créations prétoriques par la voie législative (traitement en temps réel), soit en traitant formellement les procureurs sur le même registre que les préfets, soit surtout en resserrant la chaîne de commandement. Depuis la loi du 9 mars 2004, nous assistons à la résurgence d'une organisation centralisée et hiérarchisée du ministère public. Symbole de cette loi, le nouvel article 30 du code de procédure pénale rappelle que le ministre peut adresser des instructions générales et enjoindre d'engager des poursuites (instructions écrites et versées au dossier) mais non de classer sans suite un dossier. La tutelle du ministre est directe via les procureurs généraux. A cette indépendance externe réduite correspond une réduction de l'indépendance interne notamment en plaçant le pouvoir décisionnel du substitut dans un strict rapport de subordination. « Le risque est grand d'une conception instrumentalisée du parquet par une « caporalisation » de l'autorité hiérarchique qui ne peut correspondre ni à une gestion moderne des ressources humaines, ni à l'éthique de la fonction du magistrat du ministère public »¹

En sorte que le sentiment de beaucoup d'acteurs de cette mutation est que notre ministère public a perdu son identité judiciaire en sortant des palais, en se mêlant (au risque de la confusion) aux interlocuteurs administratifs ou policiers, bref en se redéfinissant hors de la culture judiciaire et contre le juge. A ces interférences, il faut ajouter le poids actuel sur ses choix d'action publique du coût des frais de justice, du contingentement des frais d'expertises, du refus des investigations coûteuses ce qui place les procureurs dans des fonctions de gestion

¹ Jean-Paul Jean, « Le Ministère public entre modèle jacobin et modèle européen », *Revue de sciences criminelles*, Juillet/sept. 2005, p. 677.

qui leur donne un rôle d'administrateur et de gestionnaire à la périphérie de l'activité judiciaire.

Il est malaisé dans cette perspective d'apercevoir les lignes d'évolution possibles. Un *premier scénario*, un temps esquissé par le rapport Truche (1997), n'a que peu de chance d'aboutir. C'est celui d'une indépendance externe et interne analogue au modèle italien qui, en France, ne pourrait que s'appuyer sur l'unité du corps et de la formation commune (ENM) les magistrats du parquet bénéficiant du même statut que le siège. On peut certes noter que le modèle de professionnalisation est venu en France des acteurs les plus innovants du parquet. Mais ces innovations visent à perfectionner le modèle bureaucratique en se limitant à la sphère de l'appareil sans réellement créer d'interface avec la sphère politique, même s'il faut signaler la création récente d'une conférence des procureurs de la République. Rien de comparable à l'indépendance du parquet italien, fruit d'une action menée par les associations de magistrats, de la cour constitutionnelle et des épreuves traversées pendant les années de lutte contre la corruption. En France nous avons deux réformes importantes d'un point de vue statutaire (un même CSM pour le parquet et le siège en 1958, un avis simple pour les nominations des PR en 1993) et une jurisprudence du Conseil Constitutionnel, ce qui est peu de chose au regard de la réforme souhaitée par le dernier rapport du CSM².

Un *second scénario* qu'on pourrait appeler néo-jacobin, a des chances bien plus sérieuses compte tenu de ses racines historiques puissantes. Il peut s'appuyer sur la culture d'obéissance qui a prévalu au long du XIX^{ème} siècle où l'on agit « sauf instructions contraires de votre part auxquelles je m'empresserai de me conformer », selon la formule consacrée. Plusieurs facteurs incontestablement lourds vont dans ce sens : pratiques de nomination contraire aux avis du CSM définis dans le périmètre de l'exécutif depuis 2002, ce qui réduit d'autant l'indépendance externe, réaffirmation du rôle de la hiérarchie dans la gestion des affaires individuelles réduisant l'indépendance interne, pilotage des politiques publiques en partenariat avec les préfets... On comprend qu'au centre d'une tension aussi forte entre la professionnalisation et l'instrumentalisation, la place du parquet fasse l'objet de prises de positions aussi tranchées et que se profile une scission du corps conduisant vers une fonctionnarisation largement inscrite dans les faits.

Dès lors plusieurs stratégies se combinent – celles d'avocats adeptes d'un modèle accusatoire de procédure pénale, celles de juges soucieux de ne pas être contaminés par la « dérive » du parquet, ceux qui appellent à une « clarification » des rôles de chacun – pour avancer vers une scission. Ces stratégies, dans l'hypothèse où elles voudraient renforcer l'indépendance du judiciaire, oublient

² L'affirmation par le Conseil constitutionnel de l'appartenance du ministère public à l'autorité judiciaire au sens de l'article 66 (assurer le respect de la liberté individuelle) est posée une première fois (Conseil const. 5 aout 1993) qui prolonge la volonté de défendre l'idée déjà énoncée d'un corps unique commun au parquet et au siège (Conseil const., 21 février 1992) ce qui a été repris dans plusieurs décisions ultérieures (en dernier lieu, Conseil const., 29 aout 2004 à propos des juges de proximité). Voir la synthèse de T-S. Renoux et M. De Villers, *Code constitutionnel*, 2006, p. 601.

simplement que, dans les pays où la scission est totale, il existe soit un pouvoir judiciaire puissant (Espagne), soit un Etat de droit aux moyens humains et budgétaires substantiels (Allemagne), ce qui n'est guère le cas en France.

On peut cependant imaginer aussi un *troisième scénario* qui refuserait l'alternative entre indépendance et soumission, entre magistrat (du siège) et fonctionnaire (du parquet). Afin de préciser la norme constitutionnelle qui rattache le parquet à l'autorité judiciaire et de se mettre à la hauteur de son rôle de gardien des libertés individuelles, il faudrait accepter l'idée qu'il forme, sinon une seconde magistrature comme au Portugal, du moins une branche autonome de la magistrature. Si tel est le cas, il faudrait imaginer un statut particulier du parquet au sein du statut commun quant aux nominations, au rôle décisionnel, aux relations avec l'exécutif... Il importe en effet que l'autorité qui commande l'application de la loi et l'accès à la justice soit dégagée de toute influence partisane issue de tel ou tel gouvernement. Elle doit, pour être digne de son appartenance à l'autorité judiciaire, posséder une impartialité dans l'exercice des poursuites (grâce à l'interface du CSM ou des collèges de procureurs généraux comme dans d'autres pays européens) et des garanties statutaires (avis conforme du CSM dans les nominations). Ce qui est une manière de se référer à une tradition française du parquet plus éthique que politique, celle que défendait Maurice Rolland après la Libération : « Le pouvoir exécutif peut imposer au parquet des actes. Mais il ne peut pas lui imposer une opinion. Il n'a à l'audience aucun ordre à recevoir quant à ses conclusions orales, il n'a qu'à écouter ce que lui guide sa conscience. »³ Le message est clairement énoncé : c'est dans les valeurs de la culture judiciaire plutôt que dans d'autres que le ministère public qui s'en est portant éloigné a une chance de renouer le lien brisé entre identité et compétence.

³Maurice Rolland, « Le Ministère public en droit français » (JCP, 1956) cité par JP. Jean, *Op. cit.* p. 671. Maurice Rolland (1904-1988) président de l'Association des magistrats résistants, avait conduit l'épuration de la justice à la Libération.

Liste des acronymes :

APJ :	Agent de police judiciaire
CA :	Cour d'appel
CC :	Cour de cassation
CCPD/CDPD :	Conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance
CDSPD :	Contrats départementaux de sécurité et de prévention de la délinquance
CHS :	Comités d'hygiène et de sécurité
CLS :	Contrats locaux de sécurité
CLSPD :	Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance
CNB :	Conseil national des barreaux
CNE/CPE :	Contrats nouvelle/première embauche
CNPG :	Conférence nationale des procureurs généraux
COLTI :	Commissions départementales de lutte contre le travail illégal
COPEC :	Commissions pour l'égalité des chances
COPJ :	Convocation par officier de police judiciaire
CPP :	Code de procédure pénale
CPR :	Conférence des procureurs de la République
CRPC :	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (« plaider coupable »)
CSM :	Conseil supérieur de la magistrature
CTP :	Comité technique paritaire
DACG :	Direction des affaires criminelles et des grâces (Ministère de la justice)
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DDSP :	Direction départementale de la sécurité publique
DGC :	Direction générale à la consommation
ENM :	Ecole nationale de la magistrature
GIP-MRDJ :	Groupement d'intérêt public « Mission de recherche droit et justice ».
GIR :	Groupements d'intervention régionaux
GLTD :	Groupes locaux de traitement de la délinquance
JI :	Juge d'instruction
JIRS :	Juridiction interrégionale spécialisée
JLD :	Juge des libertés et de la détention
LOLF :	Loi organique relative à la loi de finance
MJD :	Maison de justice et du droit
OPJ :	Officier de police judiciaire
PG :	Procureur général

PJ :	Police judiciaire
PR :	Procureur de la République
RTT :	Réduction du temps de travail
SRPJ :	Service régional de police judiciaire
TGI :	Tribunal de grande instance
TTR :	Traitement de procédures en temps réel (ou rapproché),
VPR :	Vice procureur de la République

Bibliographie indicative :

- ABBOT, Andrew, 2003, « Ecologies liées. A propos du système des professions », in : Menger, P.-M. (dir.) *Les professions et leurs sociologies*, Paris, Ed. MSH.
- ACCOMANDO Gilles, 1996, *Vers un nouveau ministère public*, Justice, Dalloz, 7, 87-104.
- ACKERMANN, Werner ; BASTARD, Benoît ; MOUHANNA, Christian, 2005, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*. CSO, GIP-MRDJ.
- AUBERT, Laura, *La troisième voie : la justice pénale face à ses dilemmes*, Thèse de doctorat de sociologie, U. de Bordeaux 2, 2007.
- AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, 2002, « Filière pénales et choix de la peine », in : Mucchielli L. et Robert Ph., *Crime et sécurité: l'état des savoirs*, La Découverte.
- BANCAUD Alain, 1993, *La haute magistrature judiciaire entre sacerdoce et politique ou le culte des vertus moyennes*, Paris, LGDJ.
- BELJEAN G., 1988, « La condition du magistrat du ministère public », *Revue Politique et Parlementaire*, 937, 26-36
- BODIGUEL Jean-Louis, 1991, *Les magistrats : un corps sans âme ?*, Paris, PUF.
- BOIGEOL Anne, 1991, « Comment devient-on magistrat ? » *Cahier du Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson*, Vaucresson.
- BOIGEOL Anne, 1993, « La magistrature française au féminin », *Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, Paris.
- BOIGEOL Anne, 1996, « Les femmes et les cours », *Genèses*, Paris, mars.
- BOISBRUNET Ludovic (de), 2003, *La justice des femmes. Essai sur la féminisation de la magistrature française*, Paris.
- BRUNET B., 2001, « L'acte de juger dans le traitement en temps réel à partir du regard de l'anthropologue », *Gazette du palais*, 7-9 janvier.

- BRUSCHI Ch. (dir), 2002, *Parquet et politique pénale, depuis le XIX^e siècle*, Paris, PUF, coll. « Droit et justice ».
- CARTUYVELS, Yves ; VOGLIOTTI, Massimo, 2004, « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie, Pays-Bas », *Droit et Société*, n°58.
- CLOT, Yves, 2002, *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF, coll. « Le travail humain ».
- Collectif, 2005, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien/Mission de recherche droit et justice.
- DAVENAS Laurent, PEJU S., 1988, *Profession répression, De la grande criminalité au terrorisme*, Paris, Acropole.
- DELMAS-MARTY, Mireille (dir.), 1996, *Procédures pénales d'Europe*, PUF.
- DELMAS-MARTY, Mireille, 1991, *La mise en ordre des affaires pénales*, Paris, La documentation française.
- DI FEDERICO, Giuseppe (Dir.), 2005, *Recruitment, Professional Evaluation and career of Judges and Prosecutors in Europe*, Istituto Di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Bologna, Italy.
- DRAY, Dominique, 1999, *Une nouvelle figure de la pénalité : la décision correctionnelle en temps réel. De la décision des substituts de poursuivre une affaire jusqu'au moment du prononcé de la peine par les juges. Le TGI de Bobigny, GIP-MRDJ/Détours*.
- DUBAR, Claude ; TRIPIER, Pierre, 1998, *Sociologie des professions*, A. Colin, coll. U.
- DUBAR, Claude, 2000, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF coll. « Le lien social ».
- DUBAR, Claude, 2001, Identités professionnelles : le temps du bricolage, propos recueillis par S. Lallemand, *Sciences Humaines*, « Travail. Mode d'emploi », mars, 114, 32-33.
- ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE, 1996, *Le parquet dans la République : vers un nouveau Ministère Public ?* Colloque organisé les 29 et 30 mai 1995 à l'Assemblée nationale, Bordeaux : Association d'études et de recherches de l'ENM, ENM Paris.
- GUARNIERI Carlo ; PEDERZOLI, Patrizia, 1996, *La puissance de juger. Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Michalon.
- GUIBERT, N., 2004, Le malaise croissant des magistrats du parquet face à leur reprise en main hiérarchique, in *Le Monde*, 7 et 8 mars, 10.
- HUGHES, Everett C., 1996, *Le regard sociologique, Essais choisis*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- JEAN, Jean-Paul, « Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen », *Revue de sciences criminelles*, Juillet/sept. 2005.

- JEOL, M., 1996, « Le parquet entre le glaive et la balance », *Justices*, 3, Dalloz, p. 69-73.
- La formation des magistrats du parquet en Europe*, Conseil de l'Europe, 1996.
- LAZERGES, Christine (dir.) *Les figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.
- Le Parquet dans la République ; Vers un nouveau ministère public*, Publication ENM, 1997
- Le rôle du ministère public dans les sociétés démocratiques*, Conseil de l'Europe, 1997.
- LEMESLE Laurent, PANSIER F., 1998, *Le procureur de la République*, PUF, « Que sais-je ? ».
- LEPLAT J., 2000, *L'analyse psychologique de l'activité en ergonomie. Aperçu sur son évolution, ses modèles, ses méthodes*, Toulouse, Octarès.
- LEVI-LEBOYER, C., SPERANDIO, J.-C. (dir.), 1987, *Traité de psychologie du travail*, Paris, PUF.
- MATHIAS, E., 1999, *Les procureurs du droit ; de l'impartialité du ministère public en France et en Allemagne*, Paris, CNRS.
- MILBURN Philip., 2002, *La médiation. Expériences et compétences*, Paris, La découverte.
- MILBURN, Philip, 2005, *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, Paris, PUF.
- MILBURN, Philip ; MOUHANNA, Christian ; PERROCHEAU, Vanessa, 2005, « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, n°27.
- MONDON, Denis, 1995, « Justice imposée et justice négociée : les limites d'une opposition ; l'exemple du parquet », *Droit et société*, n°30-31, p.349-355.
- MONTMOLLIN, M. de, 1986, *L'intelligence de la tâche : éléments d'ergonomie cognitive*, Berne, Peter Lang.
- MOUHANNA, Christian, 2001, *Polices judiciaires et magistrats. Une affaire de confiance*. Paris, La documentation française.
- PINGET, Isabelle ; SUDRE, Frédéric, 2003, *Le ministère public et les exigences du procès équitable*, Bruxelles, Bruylant.
- ROBERT, Marc, 2002, « La recommandation du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères public d'Europe », *Rev. sc. crim.* Janv. Mars, 47-58.
- ROBERT, Philippe ; COTTINO, Amédéo, 2001, *Les mutations de la justice. Comparaison européennes*, Paris, L'Harmattan.
- ROCHE, Erika ; FOURTOY, Frédéric et al., 2003, *Le ministère public en Europe*, Bordeaux, ENM.
- SALAS, Denis, 2000, *Le Tiers Pouvoir*, Paris, Hachette, « Pluriel ».
- SBRICCOLI, Mario, 1974, *Crimen Laesae Majestatis*, Milan, Giuffrè.

- TAK, Peter (et al.), 2005? *The European prosecution service*, Criminal Law forum, Springer Netherlands, vol. 16, n°3-4 , octobre.
- VAUCHEZ, Antoine, 2004, *L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, LGDJ, coll. Droit et société.
- VIGOUR, Cécile, 2006, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, # 63-64
- VOLFF, Jean, 1998, *Le Ministère public*, Paris, PUF, « Que sais-je ».
- ZAUBERMAN Renée, 1992, « La victime, usager de la justice pénale »?, *in* Chauvière M., Godbout J. T., *Les usagers, entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, p. 77-92.

Table des matières (tome 1)

Introduction : les nouvelles figures du procureur de la République	3
2. Problématique : compétences et identités	5
3. Axes de recherches	7
Une approche démographique et sociologique des caractéristiques et des carrières des procureurs de la République	7
Modèles d'action publique et choix professionnels.....	8
Etude comparative des spécificités en termes de statut, de formation et de compétences reconnue aux procureurs dans les pays où ils existent en Europe	9
4. Protocole d'enquête	11
Données statistiques sur les carrières des procureurs de la République	12
Les entretiens avec des procureurs de la République.....	13
Etude comparative européenne	14
Chapitre 1 : Eléments de démographie et analyse des carrières	16
1.1- Petit panorama démographique des procureur(e)s	16
De la féminisation des procureurs de la République	17
1.2- Dynamiques de carrières : des contraintes personnelles aux enjeux professionnels	19
De la mobilité géographique.....	23
De la vie familiale.....	25
1.3. Les carrières comme filières	25
La filière pénale	26
La filière parquet.....	26
La filière « chef de juridiction »	27
Une filière politique ?.....	28
La dynamique des parcours.....	29
Une dynamique professionnelle des carrières.....	32
Chapitre 2 – Diriger le parquet : du processus de modernisation des relations professionnelles.....	35
1. Le Patron d'une équipe	35
Une hiérarchie acceptée, une autorité négociée.....	37
Du management relationnel.....	39
Les réunions.....	40
Les notes de service.....	42
2.2 Organiser les domaines d'action du parquet	43
Division et délégation du travail.....	43
Les domaines d'action « à risque »	44
Polyvalence et porosité de la fonction de PR dans les petits parquets.....	45
L'attribution des domaines d'action	46
Le choix minutieux des hommes et des femmes	46
Une contrainte forte : gérer des équipes de magistrats peu expérimentés.....	47
L'équipe des « gradés »	49
Le procureur-adjoint : « le numéro deux »	49
Secrétaire général et chargé de mission : des fonctions stratégiques	51
Vice-procureur : un grade plus qu'une fonction	51
2.3. Procureur : vers un métier de gestionnaire ?	52
De la triarchie à la diarchie.....	52
L'introduction d'une culture de résultat : la LOLF	55
Chapitre 3 - La conduite de l'action pénale : de « l'action publique » aux « politiques pénales ».....	59
3.1. Le suivi des dossiers : entre éthique professionnelle et cohésion institutionnelle	60

Le contrôle des procédures.....	60
De « l'affaire lambda » au « dossier signalé ».....	62
L'audience de jugement : l'action publique en scène.....	64
Du suivi de dossier à la gestion des flux.....	66
3.2. « Développer, appliquer, évaluer » : déclinaisons des politiques pénales	67
Les alternatives aux poursuites.....	69
La composition pénale et la CRPC.....	69
Instances locales et priorités de l'action pénale.....	71
Orientations nationales et directives ministérielles.....	74
L'évaluation de l'action des parquets.....	75
3.3. Le dialogue avec les médias	77
Conclusion du chapitre.....	78
Chapitre 4 – Liens hiérarchiques : parquet général et police judiciaire.....	82
4.1. Vers un retour de la pression hiérarchique ?	82
Faire remonter l'information.....	83
De la hiérarchie à la loyauté.....	85
De l'action à distance.....	87
4.2. Une direction « rapprochée » de la police judiciaire	89
Traitement à délai rapproché et rapprochement des services de police.....	90
La direction des opérations.....	93
Entre contrôle et mise en confiance.....	94
La politique d'enquête de police judiciaire.....	95
De l'autorité institutionnelle à la légitimité du terrain.....	96
Le contrôle de qualité.....	97
4.3. Quelles relations avec les juges d'instruction ?	99
Discordances.....	100
Proximités.....	101
Conclusion.....	102
Chapitre 5 - De la fonction institutionnelle à l'identité professionnelle.....	104
5.1 – Les procureurs, un clergé séculier ?.....	104
Le procureur face à la mise en réseau des politiques publiques locales.....	105
La sécurité publique.....	106
L'incontournable action judiciaire (COLTI).....	108
Les enquêtes de police judiciaire.....	108
Au nom de l'Etat.....	109
Du jeu du protocole et de l'identité professionnelle.....	109
5.2. De la vocation à la crise des moyens	111
5.3. De l'éthique de la fonction à sa définition.....	114
5.4. Polémique autour d'une réforme du statut.....	119
Une posture défensive.....	121
Du projet professionnel.....	124
L'entretien du corps : la conférence des PR.....	127
Conclusion intermédiaire des chapitres concernant les procureurs français.....	130
Chapitre 6 - Etude comparative des spécificités	
reconnues aux procureurs en Europe.....	133
6.1. Premier modèle : les parquets fonctionnalisés hors du pouvoir judiciaire.....	133
En Allemagne , le procureur « un juge devant le juge ».....	134
En Espagne , un parquet amoindri et hiérarchisé radicalement détaché du pouvoir judiciaire.....	143
6.2. Second modèle : les parquets placés entre pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif -	151
En Belgique , des procureurs à l'identité hybride.....	152
Aux Pays-Bas , des procureurs à l'écoute des attentes du public.....	159
6.3. Troisième modèle : le parquet acteur du pouvoir judiciaire (Italie).....	165
6.4. Conclusions intermédiaires relative à l'étude comparative internationale	174
Conclusion.....	179
Liste des acronymes :.....	183
Bibliographie indicative :.....	184
Table des matières_ (tome 1).....	188