



## LE METIER DE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE ou le paradoxe du parquetier moderne

### Note de Synthèse

**F. Audier, M. Beauvallet, E-G. Mathias, J-L. Outin, M. Tabariès\***

Le présent texte constitue un résumé synthétique du rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n° 25 03 18 15).

### 1. La problématique

Le procureur de la République n'est plus, ou plus seulement, la sentinelle de l'ordre public. Certes la vocation première du parquet n'a pas disparu : il reçoit et examine les plaintes et dénonciations; il dirige les investigations policières; il ouvre les informations judiciaires; il cite ou convoque devant les juridictions de jugement; il défend la loi à l'audience de jugement - donc soutient l'accusation ou bien y renonce plus ou moins explicitement lorsque la responsabilité pénale de la personne mise en cause ne lui semble finalement pas susceptible d'être retenue ; il pourvoit à l'exécution des peines, etc.

Cependant, cette activité répressive classique de la magistrature debout n'est plus exclusive ; les missions de cet « artisan de la répression » se sont diversifiées au gré d'impératifs auxquels la justice pénale était restée, jusque-là, insensible : la transparence, la célérité, l'immédiateté, l'efficacité, la proximité, la rentabilité, la productivité ont désormais investi le champ de la justice, et le procureur de la République est ainsi devenu la pierre angulaire d'une justice pénale moderne dans laquelle le ministère public contrôle moins qu'il n'administre et communique plus qu'il ne requiert. En d'autres termes, le procureur de la République n'a peut-être jamais autant mérité l'appellation de « chef de parquet » : il est à la tête d'une structure dont il assure la gestion.

Le champ d'intervention pénale du procureur de la République s'est en effet considérablement élargi. Cette extension concerne, pour l'essentiel, les prérogatives strictement répressives du

---

\* Florence Audier, Chercheur, économiste, Responsable scientifique, UMR 8174, Centre d'Economie de la Sorbonne-MATISSE, Université Paris1/CNRS, audier@univ-paris1.fr  
Maya Beauvallet, Chercheur, économiste, CEPREMAP et CES-MATISSE, maya.bacache@ens.fr  
Eric-Guy Mathias, Maître de conférences en Sciences criminelles, Université Paris XII, egmathias@aol.com  
Jean-Luc Outin, Chercheur, économiste, CES-MATISSE, outin@univ-paris1.fr  
Muriel Tabariés, Chercheur, sociologue, CES-MATISSE, tabaries@univ-paris1.fr

ministère public. En moins de vingt ans, le procureur de la République est devenu, au fur et à mesure des réformes législatives le personnage central, le pivot du système répressif français. Cette omniprésence parquetière tient tout d'abord à la montée en puissance de la phase policière - et à la marginalisation corrélative du juge d'instruction: l'élucidation des affaires, la recherche de la vérité est aujourd'hui, à titre principal, le fait d'officiers et agents de police judiciaire, placés sous la direction du procureur de la République, dont les prérogatives coercitives ont été considérablement renforcées par le législateur et par la jurisprudence.

L'omniprésence du procureur de la République tient en outre au développement de ce qu'on peut appeler l'individualisation de la répression. A l'issue de l'enquête, s'ouvre la phase de poursuite ou plutôt d'orientation du dossier répressif. Quelles suites convient-il de donner à l'affaire telle que démêlée par la police judiciaire ? Jusqu'à une époque récente, cette question, qui relève de la compétence exclusive du parquet, s'entendait d'une alternative à deux branches: conformément à la règle prétorienne de l'opportunité des poursuites, soit le procureur classait le dossier sans suite, soit il en saisissait un magistrat du siège - le juge d'instruction en conséquence de l'ouverture d'une information judiciaire ou la juridiction de jugement. Cette logique binaire du tout ou rien a vécu. A partir du début des années quatre-vingt dix, il devenait impérieux de systématiser les « réponses répressives » tout en les personnalisant

Néanmoins, comment expliquer cette focalisation des tensions sur le procureur de la République ? Comment expliquer la convergence de deux tendances à ce point antagonistes vers le même acteur institutionnel ?

La réponse réside sans doute dans le statut du procureur de la République, et plus exactement dans sa qualité de magistrat : à l'instar des magistrats du siège, le procureur de la République fait partie de l'autorité judiciaire. Or, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle la dilatation actuelle de la figure du procureur, son omniprésence tout au long de la chaîne répressive, procède justement de sa qualité de garant des libertés individuelles. En d'autres termes la montée en puissance de la police judiciaire dans la phase d'enquête et la promotion d'alternatives punitives consensuelles n'auraient sans doute pas pu se déployer sans la garantie, que d'aucuns qualifient d'alibi en regard de la soumission des parquetiers au garde des Sceaux, qu'incarne le procureur de la République. L'omniprésence de ce parquetier serait en quelque sorte le pendant de son impartialité, un hommage aux vertus dont le pare son statut constitutionnel de membre de l'autorité judiciaire.

La complexité du métier de « procureur de la République » s'est sans aucun doute accentuée durant la dernière période, durant laquelle s'est élargi le domaine d'intervention du ministère public et ses capacités d'initiative, alors que, dans le même temps, le rôle du procureur de la République en tant que « chef de juridiction », avec toutes les tâches et responsabilités afférentes, était renforcé. Ces transformations interviennent notamment dans un contexte de réforme avec notamment diverses propositions qui tendent à séparer statutairement les magistrats du parquet de ceux du siège de manière plus ou moins précoce, ou du moins qui préconisent de modifier les attributions des uns et des autres. A mesure que les tâches autres que juridictionnelles se sont de plus en plus imposées aux chefs de juridictions, des interrogations quant à leur positionnement se multiplient. Dans ce contexte, les procureurs ont-ils gagné ou non en autonomie eu égard à leur statut de magistrats ? Ont-ils vu évoluer leur positionnement hiérarchique, étant entendu qu'ils exercent un rôle hiérarchique au sein de leur parquet (avec notamment toutes les contraintes et les tâches gestionnaires afférentes) et qu'ils sont, à leur tour, soumis à la hiérarchie du parquet Général et de la chancellerie, avec la nécessité de « rendre compte » de plus en plus précisément ? En quoi la définition de la

politique pénale et notamment son volet « prévention », avec toutes les initiatives de coopération / coordination qui en découlent, ont-ils profondément modifié la perception de leur rôle dans la cité et déplacé *in fine* le centre de gravité de leur métier, les éloignant peut-être, selon certains, de leur positionnement initial au sein de la magistrature ?

## 2. Les choix méthodologiques

C'est à l'analyse de cette diversité des activités, ainsi qu'aux caractéristiques de ceux qui l'exercent, d'une part, à la recherche des inflexions récentes dans l'exercice des fonctions parquetières et à leurs conséquences sur le « métier » et les carrières, d'autre part, que cette recherche s'est attachée. La problématique développée dans le cadre de cette recherche englobe l'évolution des tâches du procureur, l'attractivité du parquet et la formation des jeunes magistrats, ainsi que le déroulement de carrière des parquetiers et particulièrement des procureurs de la République, en s'interrogeant sur les motivations de ceux qui rejoignent le parquet, qui s'y maintiennent, et qui deviennent procureurs. Sont également détaillées les trajectoires de carrière qui ont conduit les procureurs actuellement en poste jusqu'à ces hautes fonctions. Sont évaluées et discutées les mobilités professionnelles, qui résultent à la fois des souhaits des magistrats et des opportunités qui leur sont offertes par la chancellerie, en particulier celles, relativement peu nombreuses, qui se traduisent pas des passages du siège au parquet et réciproquement.

Loin d'adopter une démarche monographique, nous avons choisi une approche plus systématique en nous intéressant aux *modes d'accès*, aux *modes d'exercice*, ainsi qu'à la *carrière* des magistrats qui ont opté pour cette « branche » de la magistrature, à un moment de leur carrière seulement, ou bien pour toute leur carrière. D'où le choix d'articuler à la fois des données administratives préexistantes - mais non encore exploitées à des fins d'étude - et des données nouvelles, rassemblées pour les besoins particuliers de cette recherche.

Dans cette quête de « bases de données » suffisamment larges pour pouvoir en dégager des enseignements fondés, il nous fallait trouver des éléments susceptibles de nous aider à répondre tout d'abord à ces questions simples : Qui devient parquetier ? Comment le devient-on ? Le reste-t-on ? *In fine* qui sont les procureurs de la République ? Et en quoi consiste leur « métier » pour autant qu'on puisse lui attribuer une certaine homogénéité ?

Afin d'avancer dans les réponses à ces questions, la recherche se situe dans une démarche d'économiste appliquée. Les outils ont donc été ceux de l'analyse des données, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives. Au vu de la complexité et des ramifications de la problématiques, on a allié l'exploitation détaillée de plusieurs bases de données dont la vocation était *a priori* gestionnaire (comme l'Annuaire de la magistrature, la Transparence, le fichier des élèves de l'ENM) avec des enquêtes spécifiques - postales et aussi de terrain - auprès de quatre promotions d'auditeurs et auprès de tous les procureurs de la République en poste à l'automne 2006. Qu'ils soient ici chaleureusement remerciés de leur large participation.

## 3. Les terrains et données ayant servi de support à la recherche

Tout d'abord, nous nous intéressons donc *au premier accès au parquet*. C'est le plus généralement le fait des jeunes magistrats qui quittent leur statut d'auditeur, à la sortie de l'ENM, pour rejoindre leur premier poste. Grâce aux fichiers de scolarité de l'ENM, nous

sommes en mesure d'évaluer de manière exhaustive la place des différentes fonctions – dont le parquet - parmi les affectations, et nous mettons en relation l'accès à ces fonctions avec les quelques éléments descriptifs des caractéristiques personnelles et des résultats de la scolarité de ces jeunes magistrats.

Pour en savoir davantage sur les cursus universitaires et les « motivations » des étudiants juristes qui les ont conduits vers la magistrature – du siège et/ou du parquet –, pour recueillir leurs premières appréciations et tester quelques hypothèses sur lesquelles nous revenons amplement dans la suite de ce texte, nous avons lancé une enquête auprès de tous les magistrats issus de quatre promotions de l'ENM, les mêmes promotions que celles précédemment étudiées à partir de la base de données de l'Ecole.

Néanmoins « sortir » au parquet ne dit rien sur la *carrière* future. Carrière au parquet ? Au siège ? Carrière « mixtes » ? Ampleur des allers-retours ? D'où la nécessité de cerner la *mobilité* intervenant, d'une part, au cours des toutes premières années d'exercice où s'affirment des choix, puis tout au long de la vie professionnelle. Nous avons pu nous appuyer, pour le « début de carrière », sur des éléments d'information que nous avons inclus à cette fin dans notre enquête. En revanche, pour les magistrats plus engagés dans la carrière, il nous a fallu limiter notre étude à l'examen « rétrospective » de la carrière des seuls procureurs « en poste » en 2005, grâce à une exploitation originale de « L'annuaire de la magistrature ».

Pourtant la « reconstruction » des itinéraires professionnels des procureurs de la République « actuels » ne nous livrait que le « résultat » d'un double processus : celui des souhaits émis par certains magistrats de rejoindre tel ou tel poste, et celui des choix opérés par la chancellerie. Ces derniers s'exercent dans deux sphères différentes : du côté de l'offre de postes, d'une part (choix d'affecter des postes - de quels grades, de quelles « spécialités », dans quelle juridiction ?) et du côté de la « sélection » de l'affectataire, en fonction des vœux précédemment exprimés par celui-ci. D'où l'idée de parfaire la démarche en analysant de manière détaillée les « flux » et pas seulement les « stocks ». Cette démarche a pu être menée à bien grâce à l'analyse détaillée de documents de la chancellerie décrivant la « localisation des emplois », ainsi que « la transparence », qui sont normalement des outils de gestion de la chancellerie.

Enfin, notre problématique concernant les activités des procureurs de la République et leurs évolutions nous a conduits à construire, en concertation avec quelques-uns d'entre eux, une enquête spécifique auprès des magistrats concernés et à mener un certain nombre d'entretiens en direct.

Un questionnaire comprenant 58 questions fermées et ouvertes a été adressé à la totalité des Procureurs de la République en poste à l'automne 2006. Il était divisé en trois parties. La première portait sur la composition du Parquet (postes, effectifs réels, fonctions présentes) et son organisation, afin de situer le procureur dans un espace organisationnel plus précis. La deuxième partie concernait l'évolution des procédures mises en œuvre (nombre et nature), les modalités de traitement des dossiers, la participation à l'audience, la gestion du Parquet, la charge de travail et les relations développées avec différents acteurs. La troisième partie rassemblait les informations relatives aux caractéristiques sociodémographiques et professionnelles des procureurs (âge et ancienneté dans la magistrature, carrière, etc.).

Sur l'ensemble des procureurs en poste, 82 ont répondu à l'enquête, soit près de la moitié. La représentativité de cet échantillon apparaît satisfaisante eu égard au classement des parquets

selon les catégories de taille retenues dans les documents budgétaires du Ministère de la Justice. De même, les différents ressorts sont représentés. Ces questionnaires ont été complétés par une dizaine **d'entretiens qualitatifs** auprès de procureurs appartenant à différents Parquets.

#### 4. Les principales conclusions de la recherche

##### 4.1. Devenir magistrat, parquetier, procureur de la République

###### *Qui sont les procureurs de la République en poste en 2006 ?*

Les procureurs de la République en poste actuellement sont très peu nombreux : un par TGI, donc 181. Il s'agit d'une fonction qui est exercée principalement par des hommes, puisque seules 23 femmes étaient procureur de la République en 2005. Toutes générations confondues, l'âge moyen *d'accès* à un *premier poste* de procureur de la République se situe autour de 40 ans, et l'âge médian, c'est-à-dire celui qui partage les effectifs en deux parts égales, à 41 ans, ce qui correspond à une ancienneté dans la carrière « moyenne » de l'ordre d'une quinzaine d'années. Les Procureurs de la République sont très expérimentés, puisque près d'un quart d'entre eux exerce au parquet depuis au moins 25 ans, et 60% depuis au moins 15 ans.

Ils sont à peine 20% à avoir pratiqué, durant leur passé professionnel, des « alternances » entre des postes au siège et au parquet, souvent d'ailleurs pour des raisons de « localisation ». Pour plus de 70% des procureurs, la carrière a été rythmée quasi uniquement par une succession de postes au parquet. Et quel qu'ait pu être leur itinéraire antérieur, les procureurs de la République en poste en 2005/2006 ont tous (à une exception près) exercé continument au parquet depuis leur première nomination en tant que procureurs.

Schématiquement, on peut dessiner des profils types de carrière. On peut dire que les premières nominations en tant que substituts interviennent souvent dans des parquets de TGI « importants » c'est-à-dire où le nombre de magistrats est relativement conséquent ; ces jeunes magistrats peuvent s'y insérer dans un collectif structuré où ils prennent un premier contact avec la fonction. Dans certains contextes, les procureurs organisent le parquet de telle sorte que ces jeunes magistrats interviennent sur toute la gamme des tâches qui incombent au parquet. Dans d'autres contextes, plus fréquents, les jeunes magistrats sont plutôt spécialisés dans les activités de nature juridictionnelle, voire dans la « permanence » ; après plusieurs expériences de ce type, ils sont susceptibles d'accéder à la haute responsabilité de procureur, mais cette fois dans un TGI de taille et d'activité nettement plus petits, où ils auront en charge personnellement toutes les facettes du métier, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique pénale locale et toute l'activité relationnelle. Cette première expérience de chef de juridiction sera ensuite valorisée par leur transition vers des structures plus importantes et complexes, où l'organisation du travail au sein du parquet pourra libérer le procureur de certaines tâches, souvent celles consistant à traiter des plaintes, et où il pourra à son tour « encadrer » les jeunes magistrats, pour peu qu'il soit procureur dans un des TGI de « prédilection » pour la première affectation des jeunes, dans le Nord ou dans l'Est par exemple.

###### *Comment devient-on magistrat, puis parquetier, puis procureur de la République ?*

Devenir magistrat ne conduit pas nécessairement à devenir parquetier, même si, avec une proportion de l'ordre de 40%, le nombre d'affectations au parquet à l'issue de la scolarité à

l'ENM est très important, largement au-dessus de la part du parquet dans l'ensemble des postes de magistrats, de l'ordre du 1/5<sup>ème</sup>.

Au total, à la fin de leur formation initiale, 29% des auditeurs citaient le parquet parmi leurs souhaits d'affectation, alors que 56% n'envisageaient de rejoindre *que* le siège, les autres ne formulant pas encore de choix. On ne peut pas dire que le parquet soit plutôt choisi par les premiers ou par les derniers du classement, même si les postes « placés » reviennent plutôt à ceux qui n'ont plus vraiment le choix. Seul le choix de « l'instruction » semble en effet particulièrement sensible au classement.

L'accès au parquet semble encore correspondre davantage aux choix des magistrats que des magistrates, et ce phénomène est accentué au fil des nominations. En effet, les femmes représentent 68% des auditeurs, et, *in fine*, plus de 61% des nominations au parquet, alors que 38% seulement d'entre elles souhaitaient rejoindre le parquet.

Remarquons que les postes proposés aux débutants ne sont pas équi-répartis sur tout le territoire, la plupart sont concentrés dans les ressorts du Nord et de l'Est, que les jeunes magistrats semblent bien vouloir quitter dès que possible, c'est-à-dire à l'occasion de leur inscription au « tableau d'avancement ». Dès lors, le fait que les postes au parquet sont davantage répartis sur le territoire, et notamment en Ile de France que ceux au siège pourrait bien influencer des choix en leur faveur.

Pour tenter d'éclairer la question des passages du siège au parquet en cours de carrière, nous avons analysé la transparence de 2005. A partir de la procédure de la « transparence » on peut évaluer l'ampleur des souhaits de mobilité entre fonctions. Les demandes de postes au parquet émanant de magistrats exerçant au siège s'inscrivent le plus souvent dans une démarche cherchant un avancement de carrière. Reste que l'accès au parquet des magistrats venant du siège a été relativement restrictif, et beaucoup de demandes sont restées insatisfaites puisque *in fine*, parmi les candidatures retenues pour les postes « parquet », 70% émanaient de magistrats déjà au parquet (ils ne constituaient que 59% des postulants) et que parmi ceux retenus pour un passage du siège au parquet, près de la moitié possédaient déjà une expérience de parquetier. Plus avant dans la carrière, les difficultés pour changer de postes semblent s'accroître, ne serait-ce qu'à cause de la hiérarchie des postes et des tribunaux, et de la répartition géographique des postes et des fonctions.

Durant notre période d'observation, 56 des 181 procureurs de la République ont postulé pour au moins un des postes inscrits à ce mouvement. Ils se sont en quasi-totalité portés candidats pour *au moins un* poste au parquet. En réalité, les ¾ des magistrats concernés demandent un poste permettant d'accéder à la catégorie Hors Hiérarchie c'est-à-dire des postes d'Avocat Général et des postes de procureurs de la République de TGI très importants. Compte tenu des difficultés d'accès à ces niveaux, ils postulent souvent sur tous les postes « vacants ».

L'étroitesse du corps et ces difficultés majeures d'accès à des postes de responsabilités peuvent donc expliquer pour partie le fait que nombre de magistrats candidatent *à la fois* pour des postes au parquet et pour des postes au siège, indépendamment de leurs propres prédilections.

En résumé, on peut dire, tout d'abord, que dès lors qu'ils ont été nommés pour la première fois « procureur de la République », tous les procureurs actuellement en poste sont restés au parquet, quels qu'aient été leurs changements de postes. Ensuite, les choix de filières se sont effectués avant d'atteindre dix ans de présence dans le corps des magistrats : pour atteindre les plus hauts niveaux de responsabilités, il semble bien préférable de s'en tenir à une des deux « filières », siège ou parquet, le constat valant aussi bien pour l'un que pour l'autre.

## 4.2. Le procureur de la République au quotidien

Le métier de procureur de la République peut être appréhendé en distinguant les trois fonctions principales qui le structurent : une fonction *juridictionnelle* qui correspond à la mission traditionnelle du Parquet en tant que ministère public, une fonction *relationnelle* liée à la définition et à la mise en œuvre de règles de coordination entre des acteurs divers qui participent à l'exercice de la justice et une fonction *gestionnaire* à travers l'organisation d'un service et la mise en œuvre des ressources qu'on leur attribue pour assurer le fonctionnement d'une administration publique. Cette approche analytique permet de cerner non seulement l'importance relative des activités et des tâches correspondantes, mais aussi de situer le procureur dans un espace de ressources et de contraintes multidimensionnelles qui président à l'exercice de sa fonction de magistrat et éclairent les évolutions qui l'affectent.

Ce sont les procureurs exercent toujours les fonctions relationnelles avec le Parquet Général et les autorités publiques et quasiment toujours avec les médias ; ils sont également très investis dans l'organisation du Parquet et le suivi de son activité ; leur participation aux fonctions juridictionnelles (poursuite des majeurs, participation aux audiences correctionnelles ou à la cour d'Assises, etc.) reste importante bien que moins exclusive. Dans ces conditions, l'organisation du travail au sein du Parquet et la manière dont le procureur exerce ses fonctions juridictionnelles, relationnelles et organisationnelles ne peuvent pas se comprendre sans prendre en compte la taille et la composition du TGI.

Dans les Parquets composés seulement d'un procureur et de substituts, les procureurs assument toutes les fonctions dans leurs différentes dimensions. La permanence des tâches à accomplir est un facteur très structurant pour expliquer cette situation. La petite taille de l'organisation permettant des relations plus informelles, les tâches des uns et des autres s'ajustent de manière permanente aux contraintes et aux savoir-faire de chacun, ce qui favorise l'émergence de représentations communes entre les membres du Parquet quant aux réalités sociales et pénales et aux contraintes de l'environnement institutionnel auxquelles ils ont à faire face. Autant d'éléments qui interviennent dans la conception et la mise en œuvre de la *politique pénale locale* même si son explicitation reste plus ou moins ténue au-delà de grandes priorités. Cependant, on relève deux configurations. Dans la première, ces magistrats partagent assez largement toutes les tâches judiciaires qui incombent aux substituts, avec comme corollaire, la participation de ceux-ci aux fonctions relationnelles, y compris avec le Parquet Général. Dans la seconde, une spécialisation se dessine et l'implication du procureur dans les tâches juridictionnelles quotidiennes reste importante mais elle se focalise plutôt sur des affaires plus particulières ou plus complexes ; ici, le chef du Parquet tend à conserver de manière plus exclusive les fonctions relationnelles et les fonctions de gestion.

Dans les Parquets les plus importants, mis à part le traitement des affaires « les plus importantes », le procureur a d'abord en charge les tâches relationnelles et celles devant permettre un bon fonctionnement de l'organisation. Cependant, l'on peut considérer que son effacement relatif des fonctions juridictionnelles n'est qu'apparent. D'une part, l'intervention du procureur dans le traitement des affaires quotidiennes est plus ciblée, principalement sur la poursuite des majeurs et l'intervention dans les audiences correctionnelles ; en outre, certains dossiers lui sont systématiquement signalés du fait de leur gravité (crime ou affaire hors du commun), de la mise en cause de personnalités (gendarmes ou policiers notamment), des troubles à l'ordre public et du retentissement médiatique de l'affaire. A l'inverse, il n'intervient jamais ou très exceptionnellement dans la tenue de la « permanence ». Ses

fonctions juridictionnelles doivent être également appréhendées d'un point de vue plus global, ayant trait à la formalisation, l'explicitation, la diffusion et l'évaluation d'une politique pénale locale dont le caractère primordial tient non seulement à la nécessité d'une adaptation des consignes générales au contexte local, mais peut-être surtout à la nécessité d'harmoniser les pratiques pour garantir un traitement homogène des délits et des victimes au sein du ressort. Celle-ci peut requérir un investissement important et revêtir des dimensions multiples.

La taille du Parquet a des conséquences importantes sur son organisation, à travers le mode de réception des plaintes et la répartition des dossiers entre les magistrats. Les règles mises en œuvre attestent la pression exercée par la gestion des flux qui peut se trouver renforcée lorsque les effectifs réels du Parquet sont sensiblement inférieurs à ses effectifs théoriques. Mais elles découlent également des priorités de l'action publique. Les changements qui interviennent sur ces deux plans conduisent les procureurs à réexaminer périodiquement ces règles. Leur préoccupation principale est de faciliter l'activité du Parquet sans interférer, à ce stade, sur le déroulement de la procédure en termes de classement sans suite ou de modalités de poursuite. A travers cet exemple on a une illustration de la combinaison permanente qui s'opère entre les dimensions gestionnaire et judiciaire de la fonction de procureur puisqu'il s'agit de définir, de manière régulière, les « bons moyens » pour appliquer la politique pénale locale et conduire l'action publique.

En premier lieu, il convient de prendre en considération la généralisation du TTR du fait de son incidence sur l'ensemble de l'activité judiciaire. Cela implique une disponibilité quasi permanente du chef du Parquet, qui le conduit à une gestion plus discontinue de l'ensemble de ses activités, d'où une difficulté particulière pour les petits Parquets. Un autre effet du TTR est le renforcement des fonctions relationnelles du procureur. Ainsi, la quasi-totalité de ces magistrats indique, très logiquement, une intensification des relations avec la police et la gendarmerie en charge de déférer dans le cadre de cette procédure et des relations avec les élus locaux ou les administrations en charge de tel ou tel segment de l'intervention publique.

En second lieu, la diversification des procédures pour orienter les dossiers a, pour une grande majorité de procureurs, augmenté leur rôle dans l'établissement des faits et plus encore dans leur qualification. Or, celle-ci joue un rôle clé dans le mode de traitement finalement retenu par le Parquet. Ce choix des procédures est l'une des expressions de la politique pénale locale et met en jeu les trois fonctions juridictionnelle, gestionnaire et relationnelle du procureur. Cependant, ces nouvelles procédures marquent aussi une évolution du rôle des procureurs dans la mise en œuvre de l'action publique. Elles induisent paradoxalement un double déplacement du procureur vers des fonctions de jugement. D'une part, en contribuant à une externalisation du traitement des affaires les plus simples, ces mesures alternatives lui permettent de se consacrer plus pleinement aux dossiers les plus graves ou les plus complexes avant, par exemple, leur transmission à l'instruction. D'autre part, en permettant au parquet d'engager directement une réponse pénale, elle confère au procureur un rôle dans la définition de la sanction et dans sa proportionnalité en relation avec les faits.

La responsabilité du procureur, en tant que chef de juridiction, s'exprime aussi dans sa fonction d'encadrement des substituts.

Par ailleurs, les tâches d'organisation et de gestion du Parquet doivent concourir à la cohérence de l'action publique et à la continuité du service public judiciaire. Si cela se résume parfois à synchroniser les temps pour respecter les délais impartis par les procédures, cela passe souvent, et en amont, par la définition de modes opératoires plus ou moins négociés ou partagés pour mettre en œuvre la politique pénale locale. Dans cette perspective on peut



distinguer des tâches que le procureur assume seul ou en étant secondé par un vice procureur ou un procureur adjoint et celles qu'il partage plus régulièrement en les déléguant. Parmi les premières sont rangées les relations avec la police et la gendarmerie quelle que soit la taille du Parquet, avec le Parquet général ou avec les élus. Parmi les secondes figurent des interventions qui concernent plutôt le fonctionnement interne du Parquet (répartition des dossiers, organisation des permanences, tenue des statistiques, gestion financière).

Pour suivre la gestion des moyens et l'activité du Parquet, les procureurs disposent de différents instruments plus ou moins formalisés dont ils vont devoir assurer l'animation, la mise en œuvre et le suivi. La tenue de statistiques et l'élaboration des indicateurs prévus par la LOLF (souvent complétés par des statistiques et autres tableaux de bords à usage interne), les diverses structures de dialogue existantes (avec les magistrats de la Cour d'Appel et les partenaires extérieurs) sont complétées par une lecture systématique par le procureur des courriers de réclamation (comme indicateurs de « qualité ») et par la rédaction formalisée de comptes rendus d'activité du Parquet.

Enfin, la fonction de chef du Parquet a conduit à un développement important des relations des procureurs avec les médias : 60% des répondants côtoient la presse régionale ou locale plus d'une fois par semaine, et fréquemment la presse locale « passe tous les jours ». Au-delà de la communication sur les affaires en cours, dont la plupart souligne combien elle est délicate du fait de la nécessaire confidentialité de l'instruction et de la difficulté à délivrer une information simple, il s'agit de marquer la présence de la justice dans l'espace public.

Il est périlleux de tenter de cerner l'« emploi du temps type » du procureur de la République, tant celui-ci semble dicté par l'urgence et par l'accumulation des événements, surtout lorsqu'il est à la tête de l'un des nombreux parquets implantés dans une petite ou moyenne agglomération. Remarquons toutefois que c'est la tenue - ou non - de la permanence pénale qui structure, en réalité, l'emploi du temps du procureur. En effet, la moitié du temps de ceux qui déclarent tenir régulièrement la permanence serait absorbée par ces astreintes proprement dites et les audiences et réquisitions qui s'y rapportent. Dès lors, *le reste des activités* doit prendre place dans *le temps qui reste*. La corrélation entre la taille du parquet et l'ampleur des contraintes du procureur en matière de permanences et d'audiences est telle qu'on peut se risquer à schématiser les contrastes de la façon suivante : dans les parquets de 2 à 9 parquetiers, le traitement du courrier, d'une part, les tâches d'organisation/gestion (y compris les contacts internes au parquet), d'autre part, accaparent respectivement autour de 19/20% du temps du procureur. Le reste du temps qui n'est pas consacré à la permanence et aux audiences (47%) est dédié aux relations « extérieures au parquet » (14%). En revanche, dans les parquets de plus de 10 parquetiers, si le traitement du courrier demeure – surtout pour ceux plus proches de 10 que de 20 ou 30 parquetiers - une tâche prenante (16%), les « relations extérieures » (24%), mais avant tout les tâches d'organisation/gestion/contacts internes (56%) prennent une place prépondérante. Mais le changement non seulement quantitatif mais aussi qualitatif le plus important dans les activités du procureur pourrait bien être celui qui proviendrait de la présence, ou non, de vice-procureurs et de procureurs-adjoints, sans parler d'« assistants », dont l'absence est si souvent regrettée. Car ce qui est en cause, c'est la possibilité d'élaborer une organisation du travail, ce qui, autrement, n'est pas envisageable, surtout compte-tenu du *turn over* ambiant.

## 5. Quelques pistes de réflexions

La recherche présentée dans ce rapport s'est efforcée de mettre en exergue les principales évolutions qui ont affecté les missions des procureurs de la République. Elle s'intéresse, en particulier, aux contrastes qui peuvent exister entre les Tribunaux selon leur taille, en montrant les divers modes d'organisation du travail que mettent en place et animent les procureurs, en fonction non seulement des spécificités locales et du nombre de magistrats et de « fonctionnaires » dont est doté le parquet, mais aussi de la place prise par le TTR (le traitement en temps réel), la comparution immédiate, et le développement des diverses alternatives aux poursuites. Elle met en exergue la montée des tâches relationnelles et aussi gestionnaires, et des contraintes de tous ordres qui se cumulent avec les tâches plus juridictionnelles.

Les pistes de recherche concernent le suivi dans le temps de ces enquêtes présentées ici. Aucune analyse concernant l'évolution du métier ne peut en effet être menée sans reconduire les enquêtes à intervalle de temps réguliers. Nous proposons quelques hypothèses et problématiques qui en découlent :

- 1) La séparation entre le siège et le parquet, si elle est largement rejetée par les procureurs, est néanmoins déjà grandement effective dans le déroulement des carrières, mais dans un contexte, rappelons-le, où tous se vivent et sont perçus comme des magistrats. Cette observation faite à partir de nos enquêtes mériterait d'être étayée par une étude exhaustive portant sur l'ensemble des magistrats.
- 2) L'introduction de la LOLF pose des questions sur la gestion et le système d'incitations que connaissent les procureurs. Nous avons montré que leur métier s'apparente à un travail « muti-tâches » et multi-fonctions. Une observation de la mise en pratique de la LOLF en 2006 et ses conséquences sur l'efficacité des incitations mises en place dans ce contexte où le procureur doit allouer son effort entre différentes tâches s'avère nécessaire
- 3) Il est apparu que la carrière des procureurs pouvait se heurter à la faiblesse du nombre de poste ouverts du fait de la conjonction entre progression de carrière et mobilité. Cette fermeture peut s'interpréter comme une incitation à la mobilité garante de l'indépendance des procureurs mais également comme un signal négatif qui ne pourrait que se renforcer si d'aventure les carrières entre le siège et le parquet étaient davantage écartées.
- 4) Les transformations du système pénal incitent à étudier de plus près les relations entre le procureur et le juge d'instruction, dans la répartition de leurs attributions, leur coopération, leur indépendance mais aussi dans les modifications des fondements procéduraux qu'elles impliquent.
- 5) La complémentarité entre les activités des magistrats et celles des « fonctionnaires », en particulier des greffes, devrait inciter à élargir les investigations portant sur ces professionnels de la justice.