



Synthèse

*Le parquet et la prokuration
dans une optique de droit comparé*

*Nadine MARIE-SCHWARTZENBERG
Chargée de recherche Cnrs – U.M.R de droit comparé*

avril 2008

U.M.R. de droit comparé de Paris (Paris 1 Sorbonne – Cnrs)
Association de recherches pénales européennes (ARPE)

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Synthèse

Le parquet et la prokuratura, deux institutions, dont l'origine remonte à une histoire lointaine, qui appartiennent à des pays de traditions et de systèmes juridiques différents, investies d'une même mission de défense de la société, seront considérées à la lumière du droit comparé. Chargées d'engager des poursuites au nom de l'Etat, elles sont l'une et l'autre présentes tout au long du procès pénal.

Elles seront abordées à partir du statut qui les régit et de leur organisation (I), puis des fonctions qui leur sont assignées en procédure pénale au cours de la phase préliminaire (II)

I. Le statut et l'organisation du parquet et de la prokuratura

A) *Le statut*

1) deux institutions de statut différent...

En France le parquet est constitué de magistrats, fonctionnaires qui relèvent du statut de la magistrature, et non de celui de la fonction publique, qui sont des magistrats au même titre que les juges et peuvent, au cours de leur carrière, exercer des fonctions au siège ou au parquet, ainsi qu'il résulte de l'article 1er du statut de la magistrature.

En Russie les procureurs sont des fonctionnaires qui relèvent du statut de la fonction publique et appartiennent à une administration indépendante, la prokuratura

De cette différence essentielle résultent un certain nombre de conséquences : en matière de recrutement et de formation:

- en France les magistrats (du parquet comme du siège) sont recrutés par la voie d'un concours national, intègrent une seule école - l'Ecole Nationale de la Magistrature-, qui leur dispense une formation ;
- en Russie il faut avoir acquis une formation juridique dans un établissement d'enseignement supérieur spécialisé, accrédité par l'Etat, avoir effectué un stage de procureur ou d'agent d'instruction dans les services de la Prokuratura pendant au moins trois ans pour accéder aux fonctions de procureur de ville ou d'arrondissement ; les procureurs des sujets de la Fédération doivent en outre être âgés de 30 ans et avoir exercé pendant cinq ans au moins les fonctions de procureur ou d'agent d'instruction au sein de la Prokuratura.

Les uns et les autres prêtent serment lors de leur entrée en fonction, mais tandis que les magistrats du parquet sont indivisibles, irrécusables, les procureurs de Russie ne sont ni l'un ni l'autre.

Les uns et les autres sont soumis à une obligation de réserve, à des obligations déontologiques, dont le non respect constitue une faute disciplinaire, donnant lieu à sanction.

Si toute délibération politique est interdite au corps judiciaire en France, ainsi que l'affirme l'article 10 du statut de la magistrature, la loi sur la prokuratura fait interdiction à tout agent de la prokuratura d'appartenir à un parti ou à une association poursuivant des buts politiques et de prendre part à leur activité.

La loi russe comme la loi française édictent un certain nombre d'incompatibilités, concernant notamment l'exercice d'un mandat électif ou l'exercice d'une autre activité rémunérée -sauf enseignement ou recherche.

2) régies par un principe commun

La subordination hiérarchique gouverne le parquet et la prokuratura. Elle se marque dans les processus de nomination :

Les magistrats du parquet sont nommés en Conseil des ministres par décret du président de la République sur la proposition du Garde des sceaux ; en Russie, le procureur général est nommé par le Conseil de la Fédération, sur proposition du Président de la Fédération de Russie ; les autres procureurs sont nommés par leur hiérarchie : les procureurs des sujets de la Fédération¹ par le Procureur général avec l'accord des organes du pouvoir d'Etat des sujets, de même que les procureurs des villes et arrondissements, nommés et démis de leurs fonctions par le Procureur général. Tous, y compris le Procureur général, sont nommés pour cinq ans et peuvent bénéficier de plusieurs mandats successifs, à la différence des magistrats français du parquet qui peuvent effectuer toute leur carrière au sein du parquet .

Magistrats du parquet et procureurs de Russie sont les uns et les autres placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques. La chaîne hiérarchique correspond à l'organisation pyramidale des juridictions : au sommet le Garde des sceaux, ministre de la Justice en France, le Procureur général de la Fédération en Russie. Les procureurs de la République, leurs adjoints et leurs substituts sont placés sous l'autorité du

¹ La Fédération de Russie instituée par la Constitution du 12 décembre 1993 se compose de 89 entités administratives dénommées sujets, eux-mêmes subdivisés en républiques, régions, territoires, villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Pétersbourg), arrondissements.

Procureur général de la cour d'appel de leur ressort, les procureurs généraux étant placés sous l'autorité du Garde des Sceaux.

En Russie, l'organisation des juridictions² correspondant à l'organisation territoriale, les procureurs de ville et d'arrondissement sont placés sous l'autorité des procureurs des sujets de la Fédération, ceux-ci dépendant directement du Procureur général. La Constitution affirme que la prokuratura de la Fédération de Russie constitue un système unique centralisé avec subordination des procureurs inférieurs aux procureurs supérieurs et au procureur Général de la Fédération de Russie. Chaque procureur est subordonné au procureur supérieur, tous l'étant au Procureur général.

La subordination hiérarchique obéit donc ici à des règles différentes en ce que c'est le Procureur général qui se situe au sommet de la pyramide auquel les procureurs inférieurs doivent rendre compte et qui, lui, a pouvoir d'injonction.

B) L'organisation

1) Le parquet général de la Cour de cassation

Le parquet général de la Cour de cassation constitue une structure atypique, parce que « totalement indépendante », suivant l'expression de l'avocat général Louis Di Guardia.

Pourtant, le parquet général de la Cour de cassation semble à certains égards plus proche de la prokuratura que les parquets des autres juridictions, en premier lieu parce que l'autorité hiérarchique y est, comme en Russie, le procureur général de la Cour, et non le Garde des Sceaux, en second lieu parce que la mission de l'avocat général, consistant à s'assurer qu'il a été jugé conformément à la loi, rejoint ici la mission de gardien de la légalité dont est chargée la prokuratura.

Entre les dispositions statutaires, énoncées par le Code de l'organisation judiciaire, - qui évoquent la subordination hiérarchique des avocats généraux au procureur général - et le statut réel, le rapporteur note une différence et affirme que le parquet général, ne recevant plus d'instruction du garde des sceaux ni du procureur général, est devenu une structure totalement indépendante. Cela tient d'une part au rôle de la Cour de cassation, qui ne juge ni des hommes ni des faits, mais contrôle la légalité des décisions et en ce sens elle se rapproche de la prokuratura (voir infra) et d'autre part au rôle de l'avocat général, commissaire de la loi indépendant et impartial, qui n'accuse personne, n'est l'allié ou l'adversaire d'aucune partie au procès.

2) l'organisation de la prokuratura

Administration énorme regroupant 58521 agents -et remplissant diverses fonctions- la prokuratura comporte de nombreuses ramifications : outre la prokuratura générale de la Fédération de Russie qui gouverne l'ensemble, les prokuratura des sujets de la Fédération, les prokuratura militaires et autres prokuratura spécialisées (transports, protection de l'environnement, contrôle de l'application des peines), les prokuraturas de villes et d'arrondissements ainsi que d'autres prokuratura territoriales et spécialisées. Elle compte aussi des établissements scientifiques et des établissements d'enseignement.

La loi du 5 juin 2007, qui modifie la loi sur la prokuratura , a institué un Comité d'instruction près la prokuratura de la Fédération de Russie, qui regroupe 16 656 agents et comprend une direction principale de l'instruction et des directions de l'instruction au niveau des différentes structures.

C) le procureur et son environnement

1) en France

De multiples missions incombent désormais au procureur de la République, notamment en matière d'alternative aux poursuites, de prévention de la délinquance, de participation aux politiques publiques : politique de la ville, sécurité routière, lutte contre la toxicomanie, lutte contre l'habitat indigne. Ces missions concernent tout autant, depuis la loi du 5 mars 2007, la prévention que la répression des infractions à la loi pénale

Le procureur de la République doit conduire la politique pénale définie par le gouvernement. Il décide des suites à donner aux différentes affaires: classement, poursuites, réponses alternatives aux poursuites, en proposant au mis en cause une voie réparatrice (réparation du dommage, régularisation d'une situation, médiation entre les parties), qui conduira à une décision de classement sans suite sous condition.

Deux outils permettent au procureur de la République de rendre effective la politique pénale: 1) la direction de la police judiciaire ; 2) le principe de la subordination hiérarchique, condition de l'effectivité de la direction de la police judiciaire par le parquet

Pour assurer la sécurité et la prévention de la délinquance, le procureur de la République travaille en partenariat avec différents acteurs locaux -le préfet et le maire notamment- dans des structures adaptées :

- **la conférence départementale de sécurité**, présidée alternativement par le préfet et le procureur de la République, chargée d'appliquer les orientations décidées par le gouvernement en matière de sécurité ;
- **le conseil départemental de prévention de la délinquance, de lutte contre la toxicomanie, de lutte contre les violences au sein du couple et de l'aide aux victimes**, présidé par le préfet, a un rôle d'analyse et de proposition ;
- **le maire et le conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance**, obligatoire, depuis la loi du 5 mars 2007, dans toutes les communes de plus de 10000 habitants et dans toutes celles qui comptent une zone urbaine sensible. Présidé par le maire, composé d'élus, de chefs de service de l'Etat (commissaires de police..), de représentants d'associations, ce conseil a pour fonction principale d'élaborer une politique locale de sécurité et de développer des actions de prévention et de lutte contre l'insécurité. Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police et de la gendarmerie nationale tant des infractions commises sur le territoire de sa commune, que des réponses qui y sont apportées

2) en Russie

Dans toutes ses activités, notamment de prévention et de maintien de l'ordre, le procureur travaille en relation étroite avec les organes fédéraux et les organes des sujets de la fédération, les organes d'administration locale.

La prokuratura coopère, non seulement avec les structures de l'Etat, mais également avec d'autres structures et institutions de la société civile qui se développent de façon très active dans le pays : ONG, associations, partis, médias ..

Le Président définit les orientations fondamentales de la politique publique menée par l'Etat : réformes judiciaires, programmes fédéraux de lutte contre la criminalité. Il participe souvent aux séances de travail du collège de la Prokuratura.

C'est ensuite par les fonctions qu'elles exercent au cours de la phase préliminaire que se distinguent les deux institutions.

II. Les investigations

En Russie comme en France, les investigations peuvent s'effectuer sous forme d'enquête (A) et/ou sous forme d'instruction préparatoire (B).

A) L'enquête

En France, il existe deux formes d'enquête : l'enquête préliminaire avant ouverture de toute information et l'enquête de flagrance pour les infractions qui se commettent ou viennent de se commettre. La première était beaucoup moins contraignante que la seconde, puisqu'elle devait durer 8 jours et excluait tout recours à la contrainte, mais la loi du 9 mars 2004 autorise le procureur de la République à la prolonger de 8 jours s'il le juge nécessaire et permet de recourir à la contrainte tout en distinguant les procédures ordinaires et celles relatives au terrorisme et à la délinquance organisée. Désormais, dans le cadre des procédures ordinaires, les perquisitions, saisies et visites domiciliaires peuvent être ordonnées sans l'assentiment de la personne et la contrainte peut s'appliquer à l'audition comme à l'arrestation, la loi permettant au procureur de délivrer un mandat de recherche contre toute personne soupçonnée d'avoir commis une infraction passible d'une peine égale ou supérieure à trois ans.

Dans le cadre des procédures relatives au terrorisme et à la criminalité organisée, la loi permet désormais de procéder, tant dans les enquêtes -préliminaire et de flagrance- que dans l'instruction préparatoire à :

- des perquisitions de nuit (21h à 6 h) dans des locaux non habités ou hors la présence de la personne chez qui l'opération a lieu ;
- des infiltrations ;
- des interceptions téléphoniques.

Ces actes contraignants peuvent, pour les plus coercitifs, être ordonnés par le juge des libertés et de la détention.

En Russie, l'enquête existe également, mais elle est généralement précédée par des opérations d'investigations, définies dans une loi du 12 août 1995, et qui correspondent au système d'enquête français. Ces opérations relèvent, comme l'enquête et l'instruction préparatoire, de différents services : Ministère de l'intérieur, FSB, douanes, contrôle de la circulation des stupéfiants ...La loi a créé un corps spécial chargé de surveiller la légalité de ces opérations, les procureurs habilités et définit leurs prérogatives.

B) L'instruction préparatoire

L'instruction préparatoire ne concerne en France que 5 à 7% des dossiers, parmi lesquels les crimes qui requièrent une instruction obligatoire.

Le rapporteur insiste sur l'indépendance du juge d'instruction, juge du siège, qui instruit à charge et à décharge, seul à pouvoir rendre une décision de non lieu, même si le procureur de la République avait souhaité des poursuites. L'instruction, à la différence de l'enquête, est à tout moment à la disposition des parties.

En Russie, pas de juges, mais des agents d'instruction rattachés aux administrations mentionnées plus haut, et en ce qui concerne ceux de la prokuratura ils relèvent désormais du Comité d'instruction près la prokuratura, créé par une loi du 5 juin 2007, qui modifie le Code procédure pénale et dessaisit le procureur de la mise en mouvement de l'action publique pour la confier aux enquêteurs et agents d'instruction. Le Code mentionne les affaires (portant sur des infractions graves et celles commises par des responsables de l'Etat) que ces agents ont la charge d'instruire. Il répartit les affaires relevant de chaque corps d'agents d'instruction en fonction des infractions commises.

En outre, les agents d'instruction sont habilités, dans les limites de leur compétence établie par la loi (art.38 CPP), à recevoir et à vérifier les informations sur toute infraction commise ou qui se prépare et, s'il existe des motifs suffisants, à engager des poursuites.

Pour chaque affaire criminelle, l'agent d'instruction arrête et oriente le cours de l'enquête, décide d'accomplir tels ou tels actes de procédure. Ainsi, peut-il délivrer à l'organe d'enquête une commission rogatoire lui enjoignant de procéder aux actes d'information qu'il estime nécessaires, d'exécuter des mandats d'arrêt, des décisions de comparution forcée, de placement en détention.

L'agent d'instruction a le droit de clôturer l'instruction en établissant des conclusions d'accusation qu'il adresse au procureur pour approbation et en rendant une ordonnance de renvoi devant le tribunal, ou en arrêtant les poursuites par une ordonnance de non-lieu

La loi du 5 juin 2007 a restreint les pouvoirs du procureur au cours de la phase préliminaire : il ne lui appartient plus de mettre en mouvement l'action publique, de se charger de la procédure, de procéder personnellement à des actes d'information ni d'enquêter sur les affaires dans leur intégralité.

Cependant la surveillance de l'activité procédurale des organes d'instruction et d'enquête reste comme par le passé son domaine réservé (art.37 CPP).

Ainsi, si un procureur estime illégale la décision d'un agent d'instruction d'engager des poursuites, il peut, dans un délai de 24 heures à compter du moment où il a reçu le dossier, annuler la décision d'informer de l'agent d'instruction.

S'il ne peut plus donner à l'agent d'instruction des ordres exécutoires, le procureur peut réclamer un dossier, étudier les documents d'enquête, examiner les plaintes des parties et des autres personnes dont les intérêts ont été mis en cause au cours de l'instruction. Il peut s'adresser au tribunal d'arrondissement et attaquer les actes et décisions de l'agent d'instruction (de l'enquêteur), qu'il estime non conformes à la loi.

En cas de recours dénonçant des violations de la légalité au cours de l'instruction préparatoire ou de l'enquête, le procureur doit, après vérification, exiger leur élimination par l'agent d'instruction ou l'enquêteur.

Le procureur est tenu de régler tous les conflits de compétence.

Lorsqu'il examine un dossier dans lequel l'agent d'instruction a retenu des charges, le procureur peut, dans les dix jours qui suivent la réception du dossier, prendre la décision d'approuver l'acte d'accusation et renvoyer l'affaire au tribunal pour examen sur le fond ou de renvoyer l'affaire à l'agent d'instruction pour supplément d'information, modification du chef d'inculpation ou requalification.

Actuellement, conformément à la nouvelle loi, lorsque le procureur reçoit un dossier à charge, il n'a pas le droit de classer l'affaire en tout ou en partie ni de modifier la qualification.

Cependant, s'il est avéré que dans une affaire un agent d'instruction n'a pas communiqué, comme le veut la loi, son dossier à un inculpé placé en détention provisoire au moins 30 jours avant l'expiration de la durée maximum (délai) de six, douze ou dix-huit mois de détention, et si le délai de mise en détention provisoire a expiré, le procureur annule la mesure d'intervention préventive.

III. Les décisions à l'issue des investigations

1) Les décisions du procureur

A la fin des investigations, le juge d'instruction communique le dossier au procureur par une ordonnance de soit-communicé aux fins de règlement. Le procureur peut alors demander au juge d'instruction de procéder à des actes supplémentaires ou procéder au règlement définitif du dossier.

Le procureur, chargé du règlement du dossier d'instruction, dispose toujours du même délai pour rédiger son réquisitoire introductif, mais les parties bénéficient d'un délai d'un mois pour les détenus, de trois mois pour les autres, pour présenter leurs observations au juge d'instruction, demander des actes ou présenter des requêtes. Ces observations sont communiquées au procureur.

Passés ces délais, le procureur et les parties disposent de dix jours pour les détenus ou d'un mois pour les autres pour répondre à ces observations.

La loi du 5 mars 2007 impose au parquet de communiquer ses réquisitions au juge et, en même temps, aux avocats des parties par lettre recommandée. Les parties disposent d'un délai de dix jours ou d'un mois pour adresser au juge des observations complémentaires au vu des éléments qui leur ont été communiqués.

Le réquisitoire définitif est le document de synthèse de l'accusation, dans lequel le procureur analyse les faits et précise leur qualification pénale. Il se termine par des réquisitions adressées au juge d'instruction : non lieu, renvoi devant une juridiction (cour d'assises, tribunal correctionnel, tribunal pour enfants), avec maintien ou non de la qualification initiale, maintien ou non des mesures de contrainte (détention provisoire, contrôle judiciaire).

2) les décisions du juge

La dernière décision que rend le juge d'instruction après les investigations, au moment du règlement du dossier, lorsque tout le monde a échangé ses conclusions, ses observations, s'exprime dans l'ordonnance de règlement, prise en toute indépendance : le juge d'instruction, même après cet échange contradictoire entre les uns et les autres, n'est pas tenu par la qualification juridique ni par la décision prise par le procureur de la République. Sa décision doit être motivée.

L'ordonnance de règlement dessaisit le juge d'instruction ; l'ordonnance de renvoi saisit la juridiction de jugement. A l'ordonnance de renvoi s'oppose l'ordonnance de non lieu : si le juge estime qu'il n'y a ni crime, ni délit ou si l'auteur est inconnu ou déclaré irresponsable, il prononce un non lieu contre la personne poursuivie. Enfin, par l'ordonnance de mise en accusation, le juge renvoie directement une personne devant la cour d'assises.

Oleg Ankoudinov, porte parole de la Prokuratura générale de la Fédération de Russie, voit dans la phase préliminaire toute la valeur de la procédure pénale.

Jusqu'au 7 septembre 2007, l'information était placée en Russie sous la stricte surveillance du procureur, en même temps que sous le contrôle du juge. Depuis lors, les compétences du procureur ont été considérablement réduites. A présent seul le procureur peut renvoyer une affaire devant une juridiction.

L'instruction préparatoire à charge et à décharge permet dans des délais relativement brefs de déterminer les motifs excluant la responsabilité et de classer une affaire.

Une fois terminée, l'instruction décide du sort de l'affaire. Assez souvent, elle aboutit à un classement. L'autre possibilité c'est le renvoi, sur des bases légales, devant une juridiction. On ne peut à cet égard, poursuit Oleg Ankoudinov, considérer comme probantes les références fréquentes chez nous au faible pourcentage de jugements de relaxe comme la confirmation du caractère répressif de notre justice. Il y a peu de jugements de relaxe, en premier lieu parce que le procureur répond personnellement du fait qu'il ne s'est pas opposé à temps à des poursuites pénales illégales. Ce n'est pas un hasard si nous avons autant de décisions de refus de poursuivre et de classement au cours de la phase préliminaire.

Ces propos, par lesquels le procureur russe entend répondre aux nombreuses interrogations et inquiétudes concernant une procédure équitable, corroborent la constatation de Geneviève Giudicelli-Delage, suivant laquelle les procédures pénales française et russe se caractérisent par une phase préparatoire de mise en état des affaires, qui semble moins conçue pour permettre le jugement que pour permettre la condamnation. Par des soucis variés d'efficacité, de rapidité, d'économie des moyens de la justice, mais aussi de crédibilité de leur travail, les parquetiers opèrent des tris pour ne renvoyer en justice que les affaires pour lesquelles ils estiment que le juge entrera en voie de condamnation.

Dans ses hypothèses et conclusions comparatives, Geneviève Giudicelli-Delage note une différence de fonctions des procureurs dans les deux pays : en France le procureur est le seul acteur public à être le gardien des portes de la justice pénale, il est seul maître de la réponse pénale à donner à l'affaire dont il est saisi, alors qu'en Russie ce pouvoir est partagé entre plusieurs autorités publiques et ce rôle s'accompagne du principe d'opportunité des poursuites, alors que celui de la légalité s'impose en Russie. Des pouvoirs divergents quant à l'action publique : en France le procureur a des

pouvoirs très développés, mais il ne dispose pas de l'action publique, alors que le procureur russe, en abandonnant l'accusation, arrête le cours du procès et ainsi en dispose.

Trois questionnements sont ensuite abordés :

- le premier tient à l'ambiguïté du rôle du parquet : représentant de l'intérêt général ou instrument au service de l'exécutif, maître de la politique pénale ?
Il se produit en France comme en Russie une « décentralisation », sorte de desserrement de la pression centrale, due à la montée en puissance de politiques européennes et de coopérations internationales et à la mise en place de politiques partenariales avec des instances locales ;
- le deuxième tient à la recherche d'identité du procureur, tour à tour enquêteur, poursuivant, décideur, contrôleur, animateur, coordinateur ;
- le troisième tient à la montée du droit des droits de l'homme, avec en référence commune, pour la France et la Russie, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On en veut pour preuves deux principes qui ont pénétré les procédures pénales française et russe : le principe du contradictoire et celui de la garantie judiciaire, qui confie au juge les actes portant atteinte à la liberté individuelle.

Ces questionnements communs nous mènent sur la voie de l'harmonisation.