

CAFI - Centre d'Analyse, de Formation et d'Intervention
BP 49-07 75325 PARIS Cedex - tel : 01 40 62 65 70 - fax 01 47 05 35 55

Christian MOUHANNA
Werner ACKERMANN

**LE PARQUET EN INTERACTION
AVEC SON ENVIRONNEMENT :
À LA RECHERCHE DES POLITIQUES
PÉNALES...**

Décembre 2001

**Recherche subventionnée par
le GIP "Mission de Recherche Droit et Justice"**

SIRET 320 552 482 00038
CODE APE 913E

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
I- LA POLITIQUE PÉNALE : UNE DÉFINITION PRAGMATIQUE	21
I.1- Essai de définition d'une politique pénale par ses promoteurs potentiels ou réels.....	22
La prégnance des questions de moyens.....	23
Un parquet fonctionnant sur une double légitimité	26
Un sentiment de pénurie accentué par l'écoute de la demande publique.....	32
I.2- Partenariat et indépendance : la défense de l'institution et des principes judiciaires.....	36
Un partenariat indispensable et qui procure des satisfactions.....	37
Des relations ambiguës avec les élus.....	42
II- L'ORGANISATION INTERNE DES SERVICES JUDICIAIRES LOCAUX ET SON IMPACT SUR L'ACTIVITÉ PÉNALE	48
II.1- La difficile émergence d'une cohérence intra-judiciaire	49
Des politiques verticales plutôt qu'horizontales au sein du Ministère.....	49
Les rapports parquet-siège : une problématique persistante.....	52
Les mesures alternatives : un instrument de politique pénale.....	56
II.2- Politique de l'offre et politique de la demande : de l'influence des polices judiciaires sur les politiques pénales.....	58
Une autorité limitée.....	58
Un équilibre à travers des relations interpersonnelles	62

II.3- L'organisation interne des parquets	64
Quelle gestion interne des parquets ?.....	65
Une forte tendance à l'autonomisation.....	69
Un mécanisme général inflationniste	76
III- LE PARQUET JAPONAIS : UN FONCTIONNEMENT PLUS COLLECTIF DÉBOUCHE-T-IL SUR L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE PÉNALE ?	81
III.1- Le contexte général d'action du parquet japonais	82
Les principes de fonctionnement concrets.....	83
La recherche du consensus social.....	87
III.2- Un conformisme qui n'est cependant pas synonyme de politique pénale.....	89
CONCLUSION.....	92

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu consacrer une partie de leur temps à répondre à nos questions. Leurs propos sont ici rapportés fidèlement, et ont servi de fondement à nos analyses. Dans un souci de confidentialité, nous avons volontairement rendu anonymes ces propos.

“Le présent document constitue le rapport scientifique d’une recherche financée par le GIP “Mission de Recherche Droit et Justice (subvention n° 98-27). Son contenu n’engage que la responsabilité des auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l’accord du GIP”.

INTRODUCTION

Qu'est-ce qu'une "politique pénale" ? À première vue, la question peut paraître saugrenue, tant il est évident que, à l'image d'autres politiques publiques, la politique pénale est l'expression d'une volonté d'agir de l'État dans un domaine, la justice pénale, où existe une forte demande des citoyens, à laquelle les gouvernants sont périodiquement sommés de répondre. Cette demande est d'autant plus forte que, jusqu'à présent, les mouvements d'inspiration libérale, pourtant dominants ces dernières années dans divers champs de la sphère publique, n'ont jamais réellement remis en cause cette fonction régaliennne, celle de "rendre la Justice", qui fait partie de l'essence même de l'État. Alors que ce dernier a abandonné de nombreux pans de ses secteurs traditionnels d'intervention, alors qu'en France la décentralisation a notablement modifié l'élaboration et l'exécution des politiques publiques, la Justice semble être tenue quelque peu à l'écart de ces mouvements généraux et reste fortement ancrée dans le giron de l'État.

La notion de politique pénale, et d'intervention de la Chancellerie dans les modes d'action de ses représentants locaux, s'est même trouvée renforcée ces dernières années, dans la mesure où, parallèlement à la reconnaissance de l'indépendance du parquet, le Ministère de la Justice a accru ses directives et ses instruments de contrôle en direction des parquets. Ceci s'est traduit par un certain nombre de circulaires destinées à donner des orientations pour l'action publique pénale. Le contrôle se manifeste à travers les obligations renforcées de "rendre compte" des activités menées par chaque parquet. On assiste en outre à un renforcement du rôle de direction des procureurs généraux près des cours d'appel, appelés à être les relais de la politique nationale auprès des procureurs de leur juridiction.

En théorie, cette politique revêt donc bien les attributs que l'on prête aux modes d'action programmatiques émanant de l'État¹. On y trouve un programme avec des priorités, des instruments de relais et de contrôle à un échelon local. L'expression "politique pénale" est elle-même désormais utilisée de manière relativement courante dans les médias nationaux, chaque garde des sceaux ayant à cœur d'énoncer son programme en ce domaine. On la retrouve aussi localement, chaque procureur affichant les déclinaisons locales de cette politique et ses propres priorités.

Néanmoins, dès que l'on commence à examiner les implications théoriques et pratiques d'une telle notion dans les parquets, on rencontre deux types, qui d'ailleurs sont étroitement imbriqués, de limites à la réalisation effective d'une politique pénale. D'une part, on se heurte à un certain nombre de contradictions d'ordre structurel, qui vident en grande partie la politique pénale de sa substance. D'autre part, les difficultés d'ordre pratique nuisent trop souvent aux principes et aux réalisations annoncées. En outre, on constate que l'énoncé même de la politique pénale revêt divers enjeux, qui relèvent à la fois de l'action publique, des nouveaux modes de relations entre la Chancellerie et les parquets, et des liens de partenariat entre l'institution judiciaire et ses interlocuteurs locaux, autres administrations, collectivités locales ou associations.

L'objectif fixé à cette recherche a donc été de mieux cerner la traduction effective de cette politique pénale, à travers les exemples de quatre ressorts de TGI de l'hexagone. Une telle approche "par le bas", c'est-à-dire en se fondant sur les pratiques quotidiennes, présente l'avantage de ne pas se cantonner à un discours officiel, "théorique", et contraint l'observateur à prendre en compte les problèmes concrets auxquels doivent faire face les acteurs directement confrontés à ceux-ci. Dès lors s'imposent non plus exclusivement des textes, mais bien plus souvent des arbitrages entre la théorie et le possible, entre enjeux locaux et nationaux, entre directives généralistes et cas individuels. Les travaux d'analyse des politiques publiques ont depuis longtemps montré l'ampleur des décalages qui pouvaient exister entre la définition d'une politique par "le haut" et sa

¹Yves MENY, Jean-CLaude THOENIG, *Politiques Publiques*, Paris, PUF Thémis, 1989

concrétisation sur le terrain. Ici, il apparaît que non seulement cette approche s'avère tout à fait pertinente pour les politiques pénales en ce qui concerne ce décalage, mais que de surcroît elle nous conduit à nous interroger sur le concept même de politique pénale.

En effet, la réaffirmation récente de l'importance de la politique pénale, comme contrepoids à l'indépendance renforcée des parquets, s'accompagne de la montée en puissance de tensions, qui naissent de la non résolution de contradictions intrinsèques à la définition même de cette politique pénale. En premier lieu, comment concilier une indépendance *de jure* et de fait des magistrats, catégorie dans laquelle se placent et à laquelle s'identifient les parquetiers, et l'inscription de leur action dans des directives générales, même si elles sont négociées ? Cette interrogation renvoie à d'autres, corollaires de la première. Comment concilier des règles générales avec la nécessaire approche au cas par cas qui constitue l'un des principes essentiels de la Justice, surtout à une époque où celle-ci se préoccupe de plus en plus de sa proximité avec ses concitoyens ? Dans ce cadre, l'objectif essentiel n'est-il pas de répondre à la demande des justiciables ? Comment imposer une politique nationale et simultanément encourager le développement d'un partenariat local, forcément synonyme de négociation, ainsi qu'à une indispensable adaptation à l'environnement du parquet ? Comment inscrire ce parquet dans une coopération croissante avec divers partenaires tout en lui préservant la distance et l'autonomie nécessaires afin d'éviter qu'il ne soit juge et partie ? Vu l'acuité avec laquelle s'imposent les débats sur la sécurité, vu le poids qu'ils représentent en termes d'enjeux politiques, ce dernier thème est loin d'être anodin, surtout lorsque l'on mesure le contexte général d'affrontement dans lequel sont plongés les magistrats et les représentants locaux ou nationaux de la classe politique. En outre, la méfiance vis-à-vis des éventuels partenaires locaux se double d'une autre, dirigée vers le promoteur de la politique pénale nationale, à savoir la Chancellerie, bien souvent assimilée à la classe politique si décriée.

Si l'on se place au cœur de l'appareil judiciaire, la notion de politique pénale renvoie également davantage à des interrogations, voire à des contradictions, plutôt qu'à des définitions simples et claires. Le parquet, principal instrument de politique pénale, n'a pas la maîtrise du prononcé de la peine, qui relève du pouvoir juridictionnel du siège. Or, les freins à

l'établissement d'une politique pénale, ou les tensions, exposés ci-dessus, s'ils mettent le parquet en situation de dilemme, servent au siège pour refuser jusqu'à l'idée d'une politique en matière de décision judiciaire, ou même du principe de coopération dans l'élaboration de cette décision. Plus globalement, si l'on se réfère à la définition de ce qu'est une politique, l'élaboration d'une politique pénale se heurte à l'impossibilité de donner des objectifs de "production" à l'appareil judiciaire, ce qui serait en opposition avec l'idée même de Justice et d'individualisation de la peine, principe qui guide toujours l'action de cette institution. À l'inverse, on conçoit aisément les limites que rencontre une politique uniquement initiée par le parquet : elle ne concerne au mieux que les procureurs et les substituts, ce qui ne représente finalement qu'une partie de la "chaîne pénale".

Dès lors, une politique pénale s'inscrit également dans un système de relations et donc de négociations entre les divers acteurs de cette chaîne pénale. Or, non seulement la décision que prend chacun des membres de l'institution judiciaire intervenant dans le "parcours" d'une personne au contact de la Justice engage les autres membres amenés à prendre l'affaire en main, mais ces derniers auront également une influence "à rebours" sur les premiers. Ainsi, les parquetiers, nous le verrons, ont tout à fait intégré cette nécessité d'anticiper les attentes et les comportements de leurs collègues du siège. En effet, à quoi cela leur servirait-il de s'engager sur un dossier si personne ne le traitait par la suite ? Une décision unilatérale d'axer sa politique pénale sur telle ou telle forme de délinquance ou sur tel ou tel type de réponse judiciaire ne débouche donc que sur peu de choses, puisque la prise en charge judiciaire est collective. Cela nous renvoie donc à la problématique de la coopération entre les différents services qui composent l'institution judiciaire. Or, tous les observateurs attentifs de ces mécanismes internes savent bien que le fonctionnement collectif ne va pas de soi, y compris à l'échelon national où les logiques de fonctionnement de chaque direction du Ministère ne convergent pas nécessairement.

Ces interrogations fondamentales -ontologiques, pourrait-on dire- se doublent de considérations matérielles que la théorie juridique et politique ignore ou sous-estime souvent. Pourtant, et même si cela doit heurter les tenants d'une rigueur juridique absolue, les moyens matériels et humains constituent bien souvent la première pierre d'achoppement sur lesquelles

vont buter les politiques pénales. Concrètement, les manques structurent largement les modes de fonctionnement des parquets. Ils ne peuvent donc pas être laissés de côté par une recherche qui se fonde justement sur les pratiques des acteurs concernés. Si les dernières réformes en matière de procédure pénale se sont accompagnées d'améliorations significatives en termes de personnels ou de moyens, celles-ci sont loin d'avoir atteint des proportions permettant de répondre effectivement à toutes les injonctions de l'échelon central. Cela se traduit par une impossibilité structurelle de traduire dans les faits les ambitions grandissantes de la politique pénale, ne serait-ce qu'en termes de réponse systématique à tous les délits.

Malgré tous ces handicaps, la Justice peut difficilement s'en tenir à un silence distant, certes légitime si l'on considère sa fonction d'arbitrage dans la société, mais de plus en plus assourdissant face aux sollicitations croissantes dont elle est l'objet. En effet, de nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer le manque de réponses apportées par les magistrats aux inquiétudes nées de l'insécurité en France. Au célèbre "Que fait la police ?" semble avoir succédé, de manière de plus en plus marquée, l'interpellation "Que fait la Justice ?", contraignant les tribunaux, et en premier lieu les parquets, à "inventer" de nouvelles formes d'action. Pris entre d'un côté l'exigence de réponse attendue par des citoyens inquiets, et de l'autre une demande en augmentation, conséquence de la "judiciarisation" des rapports humains dans la société actuelle, certains magistrats ont, au cours des années 1990, tenté de proposer des solutions, tout en tenant compte de l'insuffisance structurelle de moyens qui handicapent continuellement cette institution.

Ainsi, on a pu observer la naissance d'initiatives multiples, certaines sans lendemain, d'autres plus pérennes. La plupart de ces expériences partageaient un point commun : elles se fondaient sur une ouverture vers l'extérieur et sur le partenariat, avec toutes les difficultés que cela signifiait pour un corps professionnel traditionnellement assez réticent à cet exercice, et d'autant plus que ce mouvement d'ouverture coïncidait avec l'affirmation d'une indépendance désormais reconnue, même si les textes tarderont à la concrétiser. Au moment où la Justice s'affranchissait des contraintes imposées par le Politique, elle se voyait invitée par certains de ses membres les plus innovants à investir dans un partenariat considéré par

beaucoup comme une nouvelle allégeance. Malgré ces freins, les parquets, ou du moins certains d'entre eux, se sont investis dans divers dispositifs et expérimentations, des CCPD et CDPD² aux PDS³ puis aux CLS⁴, des audiences foraines aux MJD⁵, des médiateurs aux délégués du procureur, cette liste n'étant pas bien entendu exhaustive. Afin d'apporter une réponse à moyens constants, les parquets ont multiplié les mécanismes de règlements alternatifs des litiges, qualifiés aussi de "troisième voie", entre une poursuite devant les tribunaux rendue difficile par l'encombrement de ces derniers, et un classement sans suite devenu au cours du temps insupportable pour les victimes de délits. Timidement d'abord, puis plus franchement, les procureurs se sont trouvés amenés à intégrer certains des dispositifs de la Politique de la Ville, ces derniers apportant ponctuellement des crédits supplémentaires pour financer les innovations.

Aujourd'hui, l'ère des innovateurs isolés semble révolue. C'est du moins la position officielle de la Chancellerie qui, après avoir d'abord toléré, puis encouragé ces expérimentations, notamment à travers la création d'une Mission Modernisation rattachée à la Direction des Services Judiciaires, a décidé d'en retenir un certain nombre et de les intégrer dans un schéma de fonctionnement généralisé à l'ensemble des juridictions, moyennant des adaptations locales. Les politiques pénales intègrent aussi cet objectif, visant à assurer un redéploiement des moyens destiné à améliorer l'efficacité et l'image de l'institution.

C'est dans toutes ces dimensions que nous avons voulu interroger le concept de politique pénale, à la fois dans sa conception, dans sa définition, dans sa traduction locale, et dans sa concrétisation, sachant que cette dernière produit des ajustements qui vont à leur tour modifier la définition et le sens que donnent les acteurs concernés à leur action. Nous avons cherché à comprendre comment se faisaient les arbitrages locaux entre les différentes contraintes passées en revue tout au long de cette introduction, comment étaient surmontés les différents dilemmes évoqués. L'un des axes

²Conseils Communaux et Départementaux de Prévention de la Délinquance

³Plans Départementaux de Sécurité

⁴Contrats Locaux de Sécurité

⁵Maisons de la Justice et du Droit

centraux de notre problématique de départ reposait sur ce tiraillement entre d'une part la nécessaire ouverture sur l'extérieur et le partenariat, qui introduisent une adaptabilité, et donc une variabilité nécessaire dans la décision, et de l'autre la cohérence que recherche l'appareil judiciaire dans sa "production".

Traduit à l'échelle du parquet, principal, voire unique moteur de la politique pénale, ce questionnement revenait à mesurer dans quelles proportions le partenariat, la participation à la politique de la Ville, et plus généralement l'écoute des populations à travers divers dispositifs avaient amené à modifier les pratiques des uns et des autres de ses membres. Comment cette ouverture, reconnue, encouragée, puis exigée par la Chancellerie, a-t-elle redéfinie la politique pénale locale, quand elle existe ? Du point de vue de l'organisation et de la cohésion des parquets, comment la participation des différents procureurs et substituts à diverses instances et à divers réseaux hors strict circuit judiciaire remet-elle en cause l'unité de ces parquets ou au contraire la renforce-t-elle ?

Pour répondre de la manière la plus concrète et la moins formaliste possible à l'ensemble de ces questions, nous avons privilégié l'approche "par le terrain", c'est-à-dire à partir d'entretiens avec les praticiens du parquet, procureurs et substituts, ainsi qu'avec différents partenaires avérés ou potentiels de ces derniers⁶. Plus précisément, le travail de recherche s'est effectué en deux phases distinctes. Dans un premier temps, nous avons rencontré individuellement, pour de longs entretiens confidentiels, une douzaine de procureurs sur l'ensemble du territoire métropolitain. Volontairement, nous avons retenu un échantillon de parquets de différentes dimensions, dans des TGI de une à huit chambres. Il semblait en effet pertinent de faire l'hypothèse d'une influence de la taille du parquet sur son organisation et donc sur son fonctionnement. La problématique de l'unité ou de la diversité des politiques menées devait varier en fonction du nombre d'adjoints et de substituts qui le composent. Par ailleurs, les recherches se concentrant très souvent sur des structures de taille moyenne ou importante, alors qu'en nombre les petits TGI sont largement

⁶Cette première phase s'est déroulée durant l'année universitaire 1999-2000

majoritaires dans le paysage judiciaire français, nous attendions de ces entretiens des éléments les concernant. En outre, puisque notre objectif était une étude portant sur la coopération intra- et extra-judiciaire, il apparaissait que de regarder un système fonctionnant à une échelle plus "humaine" apporterait des points de repère ou de comparaison intéressants.

Au delà des questions de taille, il faut également signaler qu'une large majorité des procureurs visités lors de cette première phase nous avaient été signalé par la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) comme étant des personnes innovantes, à des titres divers. Vu la difficulté pressentie à bien cerner le sujet, et vu les réticences qu'inspirent parfois les concepts de partenariat et de politique pénale à certains magistrats, même si leur nombre semble se réduire, nous avons choisi de privilégier ceux qui apparaissaient "moteurs" en ces domaines. Huit des douze procureurs ayant fait partie de la première vague de questionnaires peuvent être "classés" dans cette catégorie a priori.

Chaque procureur a donc été interviewé pendant au moins deux heures, le but étant de recueillir les orientations de leur politique pénale, de comprendre comment celle-ci se forgeait, et comment elle était appliquée. Parallèlement, les chefs de parquet nous ont expliqué l'organisation de leur parquet, et les missions assignées à ses différents membres, les deux thèmes, objectifs et structures devant a priori se rejoindre. En particulier, nous cherchions à comprendre les articulations qui existaient entre directives nationales et les exigences locales, quelle était l'influence de la spécialisation des parquetiers -qu'elle soit géographique ou thématique- sur l'émergence et la concrétisation des diverses politiques pénales qui les concernaient, et si cette spécialisation engendrait une "atomisation" des parquets ou bien si ces derniers y échappaient justement par la volonté de préserver une cohérence dans l'action publique.

Cette première partie de la recherche, non exempte de surprises, notamment, nous le verrons, quant à la définition de la politique pénale, a conduit à un premier niveau d'analyse qui nous a amené à sélectionner quatre TGI pour la seconde phase. L'un d'entre eux, pour les raisons déjà évoquées, ne comptait qu'une chambre, deux autres appartenaient à la catégorie des moyens -trois chambres-, et le dernier, le plus grand, huit. Pour

des considérations d'ordre matériel, ces quatre TGI se trouvaient tous dans le grand bassin parisien, ce qui peut constituer éventuellement un biais certes gênant, mais incontournable. Ajoutons que parmi ces quatre sites, trois appartiennent à la liste des parquets considérés comme innovants.

Durant cette deuxième période, il s'agissait d'élargir le champ de l'analyse et le nombre d'entretiens à un échantillon assez large d'acteurs. Sur chaque site retenu, la presque totalité des procureurs-adjoints et substituts a été rencontrée pour de longues interviews portant sur leur métier, leur place dans l'organisation du parquet, leur réseau relationnel et leur vision de la politique pénale locale. L'idée sous-jacente, qui renvoie à la méthodologie de l'analyse stratégique des organisations⁷, était, à partir des opinions et discours de chacun, de reconstruire le système d'acteurs, c'est-à-dire les logiques qui président aux comportements de ces différents intervenants, et les relations qui se construisent entre eux. Dans ce cadre, ce n'est pas tant l'organisation formelle et le corpus de règles officielles qui est examiné, mais davantage la réalité concrète telle qu'elle est perçue par les acteurs eux-mêmes. Leurs déclarations constituent donc le socle sur lequel s'est bâtie l'analyse présentée ici.

Ensuite, et toujours dans cette deuxième phase, d'autres acteurs ont également fait l'objet d'interviews. Certains magistrats du siège d'abord, que nous pensions susceptibles de nous éclairer sur la traduction à leurs yeux des effets de la politique pénale locale. Ponctuellement, des présidents ou vice-présidents de TGI, des juges d'instruction, plus rarement d'autres (JAP- Juge des Enfants) ont été rencontrés. Au delà du cercle des magistrats, mais toujours au sein des administrations judiciaires, quelques membres de la PJJ ou des SPIP⁸ ont également reçu notre visite.

Mais, bien entendu, les objectifs de la recherche nous invitaient à aller plus loin. Nous avons donc obtenu des rendez-vous avec quelques-uns des partenaires potentiels ou avérés des magistrats du parquet, élus et membres du corps préfectoral en particulier. L'idée de départ était de s'appuyer sur les déclarations de ces parquetiers pour ensuite aller voir les personnes citées, et

⁷Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, E. FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

⁸Protection Judiciaire de la Jeunesse, Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation.

de suivre ce fil d'Ariane en cherchant à toucher ensuite les intervenants signalés par ces derniers interlocuteurs. De ce point de vue, l'expérience s'avère assez limitée, dans la mesure où, contre toute attente, les partenaires nommés appartenaient essentiellement aux milieux de la Police et de la Gendarmerie. Or, ayant déjà travaillé sur les relations OPJ-magistrats⁹, notre volonté était d'élargir notre connaissance des mécanismes d'élaboration des politiques du parquet en y intégrant d'autres interlocuteurs. Certes, parmi ces interlocuteurs hors services de police et de gendarmerie, des noms et des fonctions nous ont été signalés, mais en nombre bien moindre que ce qui était attendu, et avec d'importantes restrictions. Tout d'abord, avec ces autres acteurs, la relation est très fréquemment ponctuelle, elle s'élabore sur un problème précis, puis tend à se relâcher. Ensuite, comme nous l'explicitons ultérieurement, cette relation, contrairement à ce qui se passe avec certains OPJ, entre difficilement dans un cadre de "confiance". La coopération y reste malgré tout assez souvent un engagement limité. De plus, celle-ci se situe largement dans un cadre formel, obligatoire, qui ne se concrétise pas systématiquement par des rapports effectifs au quotidien, ni même par une influence sur le travail des parquetiers. En outre, la mobilité d'une part non négligeable de substituts ou de procureurs amène inmanquablement à la perte ou à l'extinction de certaines relations bâties autour de personnes plus qu'autour de fonctions.

De tout cela il ressortait une visibilité finalement assez floue des réseaux autour desquels focaliser notre attention, hormis les services policiers qui, pour avoir été déjà explorés, nous mobilisaient moins a priori. Cette impression de flou s'est par ailleurs confirmée lors des entretiens avec quelques élus et fonctionnaires non policiers, la coopération avec le parquet leur apparaissant à eux aussi, la plupart du temps, ponctuelle et variable dans son intensité. Du coup, la stratégie de recherche s'en est trouvée quelque peu restreinte dans ses ambitions.

Une réflexion similaire pourrait être faite en ce qui concerne les différents collaborateurs de la Justice n'appartenant pas stricto sensu à l'institution, délégués du procureur, médiateurs, ou autres associations. Si leurs liens

⁹C. MOUHANNA, *Polices judiciaires et magistrats : une affaire de confiance*, Paris, La documentation française, 2001.

avec le parquet sont indubitables, puisqu'ils dépendent de celui-ci pour l'approvisionnement de leur activité, il apparaît néanmoins qu'en termes de relations et de réseau, les échanges restent là aussi assez restreints. Notre sujet n'étant pas centré sur cette problématique particulière de la médiation et des modes alternatifs de règlement des litiges, du moins pas dans sa phase de réalisation, les moyens dont nous disposons ne nous ont pas permis de mener une exploration systématique et complète du fonctionnement concret de ces dispositifs. Essentiellement préoccupés par la place du parquet dans ces réseaux, et constatant l'impact direct finalement faible de l'activité de ceux-ci sur les modes décisionnels et sur l'élaboration des politiques pénales, nous n'avons pas développé nos investigations dans ce sens. Dès lors, si nous avons rencontré certains de ces collaborateurs de la Justice, c'était pour recueillir leur opinion du parquet et leur sentiment quant à l'impact des décisions sur leur travail, mais sans placer leur activité au centre de nos préoccupations et sans que la démarche n'intègre tous les dispositifs. Là encore, et ce point mériterait sans doute de plus amples explorations avant de le généraliser, nous avons été relativement surpris, au vu des quelques contacts pris, par l'éloignement vis-à-vis du parquet ressenti par ces collaborateurs, dans la plupart des sites.

Toutes les informations obtenues à travers les entretiens ont été complétées ponctuellement par des observations lors de réunions inter-institutionnelles du parquet avec des services de l'État au sens large - préfecture, police, gendarmerie, douanes, impôts, autres...- ou bien avec des élus ou des représentants de la société civile. À partir de ce corpus important, nous avons analysé les systèmes développés autour des parquets pour parvenir aux conclusions présentées dans les pages suivantes. Vu la nature de ces conclusions, il nous est apparu préférable de ne pas multiplier les monographies, mais de les présenter de manière transversale, en utilisant les résultats locaux comme des illustrations des différents axes relevés. D'autre part, la relecture des entretiens réalisés durant la première vague à la lumière des développements issus des analyses plus fouillées de la deuxième vague nous invite à généraliser certains résultats.

Ceci étant dit, il convient de souligner la circonspection avec laquelle nous envisageons toute conclusion définitive sur ce sujet des politiques pénales et de leur traduction concrète. La difficulté de l'entreprise réside dans plusieurs obstacles qui se sont révélés tout au long de la phase d'investigation. Premièrement, on constate assez rapidement que la définition même de la notion de politique pénale constitue, pour les acteurs locaux, un problème. Les procureurs, qui sont au premier chef concernés, apparaissent circonspects, voire embarrassés, lorsqu'on les interroge sur leur politique pénale. Les débuts de notre recherche ont coïncidé avec les demandes émanant de la Chancellerie sur les premiers rapports de politique pénale, ce qui les a incité à insister sur les directives nationales tout en critiquant parfois le manque de réalisme des objectifs fixés.

Plus généralement, la relative nouveauté que représente cette notion depuis 1997-98, ou en tout cas le nouvel essor qui lui est donné par le Ministère, n'est pas suffisamment ancienne et ancrée dans les habitudes pour nous amener à une situation stabilisée, d'où un certain relativisme s'appuyant sur les expériences passées, un manque de repères actuels concernant les implications concrètes des nouvelles dispositions, et une position des magistrats apportant finalement plus de questions que de réponses. Dans une large mesure, les parquets, tiraillés entre les divers impératifs signalés au début de la présente introduction, se situent dans une période transitoire, ce que renforcent les incertitudes autour des textes¹⁰, particulièrement désagréables pour des magistrats. Ils ont du mal à se positionner par rapport aux demandes de divers ordres qu'ils perçoivent sans pouvoir répondre à toutes. Dès lors, l'instabilité organisationnelle ou l'attentisme qui en résulte rend difficile toute conclusion et a fortiori toute tentative de prospective.

À cela s'ajoutent des éléments de contexte qui participent de près ou de loin à cette impression générale de "flottement" et d'incertitude et qui ont pu produire de nombreux artefacts dans l'analyse. Pêle-mêle, et dans des registres divers, on citera les effets de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence qui a bien sûr suscité d'intenses réactions lors des

¹⁰Le caractère transitoire de cette situation se retrouve en effet dans l'évolution, ou plutôt la stagnation des textes législatifs, comme en témoigne la non adoption définitive du projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale, au cœur de notre sujet, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 29 06 1999, et toujours en suspens à la fin de l'année 2001.

entretiens et a occupé une grande partie du temps consacré à ceux-ci, aux dépens d'éléments plus concrets et se rapportant davantage à l'actualité du moment. On pourrait également évoquer les conséquences de la mise en place de la stratégie de police de proximité, qui dans une situation de flux tendus générée par la généralisation et le développement des systèmes de traitement des procédures en temps réel, ont conduit à des adaptations forcées, plus ou moins "bricolées" et fragiles.

Dans le domaine de l'administration des tribunaux, la centralisation et la rationalisation des décisions budgétaires ont elles aussi apporté de profonds bouleversements internes. Et, du point de vue de la stratégie des parquets, si la tendance générale est à l'harmonisation des pratiques, on observe encore l'émergence ou la subsistance de dispositifs expérimentaux, d'essais plus ou moins reconnus par la Chancellerie, qui peuvent être remis en cause par un changement de procureur, ou le départ d'un substitut particulièrement attaché à tel ou tel mécanisme. Le fait même qu'existent des pratiques innovantes recensées en tant que telles dans le rapport de la DACG sur les politiques pénales montre bien combien l'institution est encore actuellement dans une phase de recherche, d'apprentissage, de questionnement, et non de stabilité assurée, ce qui en fait un objet beaucoup moins aisé à cerner pour le sociologue.

En outre, la confrontation des parquets à un nombre croissant de structures partenariales et à la complexité de dispositifs intégrés dans ce que l'on appelle souvent le "mille-feuilles" de la politique de la Ville rend à coup sûr plus ardue la lisibilité de leur action. Ce phénomène est loin d'être négligeable, nous le verrons, et se manifeste dans l'impression qu'ont nombre de magistrats de participer à de plus en plus de réunions, d'être sollicités dans des arènes multiples, au point que la forme, la présence, le discours sur le métier auprès des autres viennent à leurs yeux surpasser le fond, c'est-à-dire en l'occurrence l'exercice effectif de ce métier. Dès lors que les acteurs eux-mêmes voient leurs repères professionnels se modifier considérablement, et peinent à trouver de nouvelles marques, les entretiens visant à analyser leur situation de travail offrent moins de points d'appuis.

Il faut donc tenir compte de ces difficultés, qui participent au "malaise" des magistrats et expliquent en partie leurs mouvements de protestation du

printemps 2001. Elles rejaillissent inévitablement sur l'exposé fait ici des résultats. Cependant, malgré ces obstacles, le travail de terrain réalisé au cours de cette recherche offre un certain nombre de témoignages et d'observations qui permettent d'apporter, en nourrissant l'analyse, un éclairage sur le fonctionnement concret des parquets et sur les difficultés de transposer la notion de politique, ou même d'action collective, dans ce champ particulier de la sphère publique qu'est le parquet. Ça et là émergent des ébauches de ce que pourraient être les évolutions de la politique pénale, sans toutefois apporter des garanties sur l'avenir.

Outre tous les éléments -témoignages, observations, analyses et comparaisons- accumulés sur la situation française, nous avons pu bénéficier de l'opportunité d'un séjour de recherches au Japon. Dans un cadre plus restreint que le dispositif mis en place en France, il nous a été donné la possibilité de rencontrer, pour des entretiens d'une à deux heures également, des membres de parquets japonais. Au total, une trentaine de personnes ont été interrogées, dans cinq structures de tailles différentes, du parquet de Tokyo, l'un des plus grands du pays, à celui de régions de montagnes moins peuplées. L'échantillon retenu comprenait essentiellement des parquetiers chargés des investigations et de la mise en état des affaires. En effet, il faut savoir que le système judiciaire japonais, sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la dernière partie de ce rapport, est à l'origine calqué sur le code de procédure français. Mais l'administration américaine, après la fin de la seconde guerre mondiale, y a incorporé de nombreuses modifications propres à le faire évoluer vers un système anglo-saxon.

Il en résulte un modèle hybride, nettement marqué dans les textes par les règles et la procédure américaines, mais assez divergent dans ses pratiques. Le passage d'un fonctionnement inquisitorial à un mode accusatoire a entraîné la disparition du juge d'instruction, mais il subsiste une nette différenciation, au sein des parquets, entre d'un côté les substituts chargés de recevoir les affaires transmises par une force de police qui semble détenir un pouvoir tout à fait déterminant dans ce circuit pénal -les magistrats ne disposant pas des moyens matériels ou de l'arsenal juridique pour contrôler les policiers, et n'en manifestant apparemment pas le désir-, et de l'autre

côté, les parquetiers ayant pour fonction d'occuper le siège du ministère public en audience. Cette division du travail structurante débouche sur un ensemble de relations tendues, voire conflictuelles entre les deux types de substituts, car les deux, l'un pendant la période d'instruction pré-sentencielle, l'autre à travers un examen minutieux et attentif de tous les éléments et les faits durant des procès beaucoup plus longs qu'en France, refont finalement le même parcours d'enquête, avec comme objectif clairement exprimé d'obtenir la condamnation du prévenu. Dès lors, tout échec de l'un est fréquemment imputé à l'autre, et tout travail supplémentaire que doit assurer le second pour pallier à des manques du premier est reproché à ce dernier. Parallèlement, tout échec du second dans une affaire initiée par le premier fera l'objet de vives critiques ou de remontrances.

De ce fait, pour éviter les tensions, et vu l'attachement à la réussite de l'entreprise commune qu'est le parquet, phénomène qui correspond a priori à un modèle "culturel" japonais respectant plus la hiérarchie et se fondant davantage sur le collectif, il existe une réelle pression pour que les comportements et les décisions des parquetiers s'intègrent parfaitement à un cadre partagé. L'indépendance de la Justice y est vécue collectivement, dans un souci de cohérence interne, et non sur le mode d'une indépendance individuelle entraînant une segmentation interne.

Par ailleurs, on observe que la Justice japonaise est beaucoup moins contestée que son homologue français. À vrai dire, le système judiciaire nippon bénéficie d'un respect général et génère même une certaine forme de crainte qui protège l'institution de toute contestation et évite toute nécessité de remise en cause. En même temps, et ces deux points sont certainement liés, il n'existe pas de demande pour une plus grande implication de la Justice ou de ses membres dans le fonctionnement de la société civile. Celle-ci semble, au moins provisoirement, à l'abri de la judiciarisation, même si certaines évolutions peuvent inviter à penser que celle-ci se profile à un horizon plus ou moins lointain. Les notions d'implication du magistrat dans la société, de partenariat ou de participation à des politiques locales y apparaissent déplacées, voire impossibles.

Ces deux aspects, fonctionnement collectif valorisé et fortement hiérarchisé dans les faits d'une part, "impermeabilité" par rapport aux demandes de la société de l'autre, invitent à conclure à un système sinon opposé du moins très contrasté par rapport à la situation française. On voit donc bien l'intérêt d'une comparaison internationale qui place côte à côte des organisations peut-être pas si éloignées que cela dans leurs structures, mais nettement distinctes dans leurs pratiques et leur place dans la société. À la lumière de ce que nous présenterons sur le modèle japonais, il apparaîtra des éléments nous offrant de nouveaux éclairages et des compléments de réflexions sur ce qu'est ou sur ce que pourraient être d'autres formes de politique pénale en France.

Avant cela, la première partie de ce rapport de recherche sera consacrée à une approche pragmatique de la notion de politique pénale, s'appuyant sur les matériaux, entretiens et observations, déjà décrits. Dans un second temps, nous analyserons l'organisation et le fonctionnement effectifs des parquets, au regard de la définition de la politique pénale et en confrontation avec les demandes de l'environnement. Enfin, nous mènerons cette comparaison avec le modèle japonais, afin d'en retirer des compléments d'analyse sur le système français.

I- LA POLITIQUE PÉNALE : UNE DÉFINITION PRAGMATIQUE

Nous avons signalé combien il était malaisé de parvenir à une définition simple et claire de ce qu'est aujourd'hui une politique pénale, et cela d'autant plus que le cadre législatif censé encadrer et définir celle-ci n'a pas encore été adopté. Et, de plus en plus, ces dernières années, les magistrats - ou du moins une partie d'entre eux- ont suivi une nouvelle stratégie, plus ou moins conforme aux vœux du Ministère, consistant à expérimenter un certain nombre de pratiques -MJD, troisième voie, et autres- sans attendre l'arrivée d'une réglementation reconnaissant officiellement ces pratiques. Dans la plupart des cas, l'expérimentation et l'innovation ont de loin précédé les textes, ceux-ci n'intervenant qu'en cas de succès reconnu. On se trouve dès lors confronté à un mode d'administration de l'institution judiciaire qui rompt avec le fonctionnement habituel des organisations étatiques puisque, au lieu de produire une analyse a priori débouchant sur un texte de loi conduisant lui-même à une généralisation, les parquets les plus novateurs se sont lancés, au départ de manière assez solitaire puis, le temps passant avec un soutien national plus appuyé, dans une démarche pragmatique que la législation n'a fait qu'enregistrer par la suite.

Ceci peut susciter des commentaires ironiques : une institution par essence attachée aux textes et aux règles, qu'elle a pour mission de faire respecter, s'est engagée dans des réformes et des expérimentations en marge des règles officielles, ou du moins dans les interstices laissés entrouverts par la loi, de manière presque clandestine. Sans tirer de conclusions à partir de ce premier constat, on signalera néanmoins que ces modalités de fonctionnement, ajoutées à d'autres facteurs sur lesquels nous reviendrons ont peut-être contribué à brouiller les repères de l'institution et à encourager ce regard

critique, relativiste, distancié, sur la notion de politique pénale, qui semble généralisé dans les parquets, et ce, à tous les échelons.

Car le constat le plus frappant qui ressort globalement des entretiens, et en particulier avec les procureurs, qui devraient en être les promoteurs, c'est le flou qui entoure cette notion. Non seulement d'un parquet à l'autre, les définitions varient de façon nette, surtout lorsque nos interlocuteurs sont questionnés sur la pertinence de l'idée de politique pénale et son influence dans les pratiques quotidiennes, mais en plus, au sein d'un même parquet, les opinions sont loin d'être convergentes. Avant d'aller plus loin dans l'analyse, il nous a donc paru indispensable de chercher à définir ce qu'est une politique pénale non pas d'un point de vue théorique ou légal, mais en partant du regard des praticiens, en intégrant leurs critiques et leurs doutes. Cela paraît un préalable indispensable avant de regarder plus précisément le fonctionnement des parquets et leurs relations avec l'extérieur.

I.1- Essai de définition d'une politique pénale par ses promoteurs potentiels ou réels

Les entretiens menés avec les procureurs ne nous ont donc pas permis de dégager une définition précise de ce qu'ils considèrent être, de leur point de vue, une politique pénale. Il se dégage même un consensus, en creux, sur le manque de pertinence, à leurs yeux, d'une telle appellation, et sur son manque d'opérationalité. Plus ou moins rapidement, chacun souligne la distinction nécessaire entre l'aspect déclaratif lié à cette idée, et sa réalité.

“Avant de débiter, je voudrais vous livrer une réflexion préalable. Le terme de politique pénale peut sous-tendre une notion ambitieuse et très construite, au sens d'une grande politique. Or, la Justice et le Parquet doivent envisager les choses avec modestie”

Procureur-Parquet de petit TGI

“Je n’aime pas le terme de ‘politique pénale’, qui me paraît trop grandiloquent par rapport aux acrobaties que l’on doit faire sur le terrain pour adapter le fonctionnement aux réalités, les personnes en congés maternités non remplacées, l’instabilité, les effectifs peau de chagrin, le manque de mobilité de certains autres.”

Procureur-grandTGI

“Je n’aime pas l’expression ‘politique pénale’. La Justice n’est pas affaire de politique, et en plus c’est un bien grand mot par rapport aux réalités.”

Procureur-grand TGI

“Globalement, notre approche est plus une adaptation au quotidien qu’une construction intellectuelle. C’est avant tout une approche pragmatique et d’intendance. Il n’y a rien de pire qu’une idée séduisante qu’on ne pourra pas décliner sur le terrain faute de moyens. On ne peut qu’être modeste, tout en ayant le souci d’être proche du terrain, quand on peut...”

Procureur-petit TGI

La prégnance des questions de moyens

À travers ces premiers extraits d’entretiens, on perçoit l’un des arguments essentiels qui va, pour les gestionnaires de ces politiques pénales, relativiser l’impact de tous les discours et toutes les déclarations sur les politiques pénales, à savoir le manque de moyens structurel dont souffre la Justice :

“Mon premier souci est très pragmatique, c’est de ne pas ‘couler’, de ne pas m’effondrer. Mon parquet est confronté depuis un an à des vacances de postes. Depuis un an, le problème c’est de combler les brèches, d’éviter que le bateau coule... C’est indispensable de le dire. Le reste, c’est du luxe. On peine déjà à traiter le quotidien. On n’a pas de temps disponible pour envisager l’avenir... Alors, parler de politique pénale...”

Procureur-TGI moyen

“Dans le cadre du CLS, la politique pénale est affirmée. Des thèmes sont développés avec des engagements fermes de notre part : des réponses systématiques, adaptées, personnalisées à tous les actes pénalement répréhensibles.

Après, quand on parle de politique pénale, on ne peut pas s'empêcher de parler moyens. La logique voudrait qu'un parquet aujourd'hui ait des moyens modernes d'organisation, ce dont nous manquons. À cinq, notre effectif est insuffisant : du coup le procureur doit s'investir dans d'autres choses que les charges administratives et les relations publiques. Je dois aller aux audiences, prendre des permanences, ce n'est pas une bonne chose. On n'a pas de temps pour la réflexion.”

Procureur-TGI moyen

Il ne s'agit pas ici uniquement de nous faire l'écho des revendications et des plaintes émanant des magistrats. Mais force est de constater que les questions d'effectifs, de leur nombre et de leur gestion, ainsi que celles des moyens matériels, interfèrent forcément dans la concrétisation et la pérennisation des politiques pénales. Même si la Chancellerie a fait de nombreux efforts, ces dernières années, pour pallier à ces déficits, la situation est, pour les responsables des parquets, loin d'atteindre un seuil suffisant pour leur assurer la marge suffisante permettant de mener réellement à bien une stratégie d'ensemble.

Les difficultés évoquées sont d'ordres divers, et vont des manques de locaux disponibles, ou de lignes téléphoniques, nécessaires à l'installation d'une salle efficace pour le traitement en temps réel des appels de police, aux manques de greffiers, ou de substituts destinés à un service particulier. Il n'est dès lors pas question de politique pénale, mais davantage de “colmatage” ou de gestion de pénurie. À travers de multiples exemples, les procureurs décrivent les tentatives d'innovation avortées, ou les dispositifs tombés à l'eau faute de moyens.

L'objectif ici n'étant pas de mesurer la pertinence de ces déclarations, on retiendra néanmoins que les procureurs pensent maîtriser de plus en plus difficilement les moyens nécessaires à leurs ambitions éventuelles. Cela justifie la modestie avec laquelle ils envisagent toute action volontariste. Dans un contexte général de ressources limitées, ou en tous cas qu'ils ne

contrôlent que très partiellement, toute politique, dans le sens du développement d'un mode d'action destiné à atteindre un objectif particulier se fera aux dépens d'autres activités, considérées elles aussi comme essentielles. C'est le principe du "*déshabiller Pierre pour habiller Paul*". Or, en substance, le discours et les pratiques montrent qu'ils ont du mal à assurer ce minimum qui constitue le cœur du métier de parquetier. Dès lors, tout le reste apparaît, relativement, comme du superflu, ce qui ne signifie pas d'ailleurs qu'il ne faut pas le prendre en charge.

Sur ce plan, la distinction petits et grands parquets n'apporte pas d'éléments essentiels, si ce n'est que, dans les plus petits, le procureur lui-même se trouvera plus directement sollicité pour suppléer en personne aux pénuries, notamment de personnel. Mais à des titres divers -certes de manière plus ou moins aiguë en fonction des circonstances au moment de l'interview-, dans l'ensemble des juridictions visitées et quelle que soit leur taille, ces pénuries modèrent les enthousiasmes et restreignent à la fois le temps nécessaire à la réflexion et les capacités permettant d'élargir le champ de cette réflexion sur la politique pénale.

Il faut d'ailleurs souligner que cette question des moyens structure assez largement les relations qu'entretiennent les parquets avec la Chancellerie. Car, finalement, l'évocation de la pénurie apparaît assez nettement comme une critique à peine voilée de celle-ci. Fréquemment, les procureurs interrogés associent ces manques aux directives de politique pénale émanant du Ministère. Les plus critiques expriment clairement les freins que les premiers imposent aux secondes.

*"Comment arbitrer par rapport à toutes ces contraintes (de moyens) ?
Premièrement, tout passe au TTR, l'urgence commande. J'ai des scrupules à le dire, mais c'est la vérité.
Deuxièmement, par rapport aux grandes directives de politique pénale de la Chancellerie, on fait le tri."*

Procureur-TGI moyen

De surcroît, les chefs de parquets, surtout parmi les plus petits qui ne disposent pas de personnels affectés à des fonctions spécialisées, ironisent sur le nombre important de circulaires ministérielles qui, loin de s'adapter

aux réalités matérielles des structures auxquelles elles sont adressées, reste toujours fondées sur des considérations trop théoriques et peu pratiques :

“On peut relativiser en disant que la politique pénale, c’est quelque chose qui n’existe pas. Ici, j’essaie de transmettre les circulaires, mais il faut pouvoir les lire, les appliquer. On reçoit une caisse de circulaires en six mois, 1,5 m³ en un an. Comment tout cela peut-il rester présent dans l’esprit des gens ?”

Procureur-petit TGI

Concernant les autres, on retrouve un phénomène similaire, si ce n’est qu’au mieux les parquetiers spécialisés dans chaque matière maîtrisent les nouveaux textes touchant à leur domaine. Il reste que le procureur, faute de temps, s’en remet à eux, mais ne garde pas complètement la maîtrise de l’ensemble :

“Je ne peux pas lire tout ce que la Chancellerie m’envoie. Par moment, on en a ras-le-bol, il y a des rafales de circulaires en tous genres, de la logorrhée législative. La Chancellerie aussi fonctionne au coup par coup, sans forcément de vision d’ensemble claire. Là, on nous demande une politique en matière d’environnement, ce n’est pas mon problème ici, l’environnement. Il faut faire le tri, mais il y a des chapitres auxquels on n’échappe pas. ”

Procureur-grand TGI

Puisque la Chancellerie n’articule pas les objectifs demandés aux moyens fournis, un tri s’avère donc indispensable, et justifié. Il l’est d’autant plus qu’un autre argument est systématiquement présent dans le discours et, semble-t-il, dans l’esprit des responsables des parquets, l’association - l’opposition ?- entre directives nationales et priorités émanant du local.

Un parquet fonctionnant sur une double légitimité

Toujours dans cette quête d’une définition pragmatique de ce qu’est une politique pénale, on remarque en effet que presque tous les procureurs interrogés répondent dans un premier réflexe en évoquant les directives nationales, mais en veillant à toujours relativiser leur impact et leur application en les confrontant aux réalités locales.

“La politique pénale est déterminée par deux choses.

Les directives du Garde des Sceaux, avec ses circulaires les plus significatives, à propos de la lutte contre les violences scolaires, la lutte contre la délinquance des mineurs, les phénomènes de crises urbaines et de délinquance de voie publique, ça c’est une chose. Parallèlement il y a l’accès au droit, les violences sur les femmes, l’aide aux victimes, les agressions sexuelles sur mineurs, la lutte contre le travail illicite. Tout cela fait l’objet de circulaires régulières.

Et puis il y a les réalités locales, de deux ordres.

D’abord, ce qui émerge du terrain, ce qui nous conduit à adapter notre action, par exemple des foyers particuliers de délinquance à la périphérie du ressort, certains axes de délinquance récurrents sur le ressort : les délits routiers, l’alcoolémie, le vol de fret, l’arrachage de distributeurs de billets.

Et puis, ce qui résulte des diagnostics élaborés lors des CLS, avec des engagements.”

Procureur-TGI moyen

“La politique pénale se fait bien évidemment à partir des instructions générales données par la Chancellerie. Mais nous adaptons ces orientations par thème selon des considérations d’ordre local. Dans le désordre, il y a la lutte contre l’insécurité routière, contre le racisme et la xénophobie, contre les trafics de stupéfiants, contre les violences urbaines et conjugales. Au plan local, nous adaptons ces directives par rapport au contexte local et à nos moyens.

Outre cela, il y a au niveau local, le PG qui cherche à coordonner les politiques pénales des parquets de la Cour, et au plan plus strictement local, les CLS.”

Procureur-petit TGI

Ces déclarations illustrent à notre avis la double légitimité sur laquelle les procureurs cherchent à se fonder. Cette légitimité, de plus en plus, repose en effet sur deux sources. Celle, “par le haut”, que leur confère leur appartenance à une institution représentant l’un des piliers du système démocratique. Et, peut-être plus récemment, à travers des dispositifs de plus en plus resserrés, depuis les CCPD jusqu’aux CLS, s’affirme une seconde source, “par le bas”, qui s’appuie sur le local, ou plus exactement sur la

perception qu'a le procureur territorialement compétent de cette demande locale. Selon les procureurs, l'une ou l'autre de ces deux sources est soulignée, mais aucun n'oublie les deux.

"Nous sommes dans un système démocratique, avec un gouvernement qui est élu avec un programme. S'il dit qu'il faut tout faire pour lutter contre le trafic de stupéfiants, le Garde des Sceaux se doit de faire passer le message. Il a un relais, les procureurs de la République, pour faire appliquer cette volonté politique.

Il appartient au procureur d'adapter au plan local les directives nationales."

Procureur

"Une politique pénale, quand on veut en mettre une en place, doit être adaptée au ressort. J'ai été procureur dans des ressorts très différents, du rural, d'autres avec des villes importantes. Il ne peut y avoir de politique pénale viable que si elle est adaptée. Quand on arrive, on observe, on rencontre des gens, puis on essaie au travers des circulaires du Garde des Sceaux, de construire quelque chose."

Procureur-TGI moyen

Cette double légitimité suscite elle-même une ambivalence, qui contribue en définitive à brouiller un peu plus la notion de politique pénale. D'un côté, on peut considérer que le fait de disposer d'une double légitimité offre au procureur une plus grande autonomie, selon le vieux principe qu'avoir plusieurs maîtres procure une plus grande liberté. Et il paraît clair que, outre la question des moyens, la nécessité de s'adapter au contexte local permet de relativiser le poids des directives nationales. Le développement du partenariat local peut aussi fonctionner, même si ce n'est ni sa fonction première, ni son enjeu essentiel, comme un renforcement de la légitimité "par le bas". À l'inverse, nous le verrons, l'engagement dans le local ne se fait pas sans prudence et sans garanties : la légitimité "par le haut" est ponctuellement mais régulièrement évoquée pour refuser certaines des demandes émises "par le bas" au niveau local.

De l'autre côté, cette stratégie de "double appui" peut se révéler être un jeu dangereux, car instable et fragile, surtout face à des partenaires, à la fois élus locaux et nationaux, à la fois créateurs de lois à travers leur fonction

législative et hérauts de la demande sociale de par leur fonction de proximité, qui savent aussi jouer sur les deux tableaux. Ainsi, l'indépendance de fait que tirent les procureurs de l'affirmation de leur double légitimité, s'accompagne d'un corollaire, celui d'une double responsabilité, qui les place dans une situation inconfortable entre le marteau étatique et l'enclume locale de la demande sociale.

Dans la configuration actuelle, le procureur se trouve simultanément tiraillé entre les deux pôles représentés par le local et le national. La Chancellerie semble vouloir de plus en plus imposer ses directives nationales. Elle recherche en tous cas une certaine unité, ou au moins une harmonisation des pratiques, comme le montre la volonté d'encadrer par des textes les innovations locales qui sont généralisées lorsqu'elles ont été considérées comme efficaces. Ainsi, par exemple, les rares TGI qui résistaient à la mise en place du TTR ont été vivement invités à s'y résoudre. L'un des sentiments dominants est celui d'une volonté de centralisation par la place Vendôme, alors même que les textes et le discours dominant insistent sur l'indépendance nouvelle des procureurs.

"Depuis 98, on sent une orientation de la Chancellerie pour unifier les politiques des parquets. Le président de la République a parlé de l'indépendance des procureurs, mais la Chancellerie veut reprendre les choses en main pour ne pas avoir trop de différences entre les parquets, pour que la loi soit la même pour tous."

Procureur

"Au pénal au moins, je me demande si la marge de manœuvre du procureur sera toujours aussi grande en ce qui concerne la politique pénale locale. On voit de plus en plus se dessiner une politique pénale nationale, avec des préconisations de plus en plus insistantes, qui laissent peu de choix..."

Par rapport à cela, les procureurs seront de plus en plus réduits à adapter leurs forces à des politiques qu'ils n'auront pas choisies, et qui auront été choisies par la Chancellerie. On observe vraiment une tendance jacobine. "

Procureur

La volonté, perçue comme telle, de centralisation, se retrouve au niveau des moyens. En effet, alors que depuis le début des années 80, le système politico-administratif français est engagé dans un vaste mouvement de décentralisation et de déconcentration, l'administration de la Justice se trouve elle engagée depuis 1985 dans une phase de centralisation en matière de gestion matérielle et immobilière¹¹. Sans entrer dans les détails d'une mécanique complexe de transferts de compétence, on relève que la responsabilité immobilière des TGI et des Cours est passée des collectivités locales à l'administration centrale de la Justice. Celle-ci s'est depuis, dans un objectif de rationalisation et de rigueur accrue, évertuée à ôter une part croissante de prérogatives en matière de gestion aux chefs de juridictions.

Désormais, les cours d'appel maîtrisent la majeure partie des moyens matériels, et réduisent d'autant la marge de manœuvre dont bénéficiaient, dans la période transitoire, les procureurs. On retrouve ici un sentiment partagé, entre satisfaction limitée et désagrément. En effet, avant la recentralisation, les moyens se négociaient directement entre les chefs de juridiction et les responsables des collectivités territoriales, ce qui à la fois les mettait en position -parfois désagréable- de demandeur, mais parallèlement leur offrait, en cas de relations privilégiées avec ces autorités locales, l'accès à des ressources qu'ils maîtrisaient. Durant les quelques années qui ont précédé l'établissement d'une gestion plus rigoureuse via les cours d'appel, une période de "flottement" s'est installée, permettant une souplesse offerte aux chefs de juridiction.

Depuis la mise en place des SAR¹², les marges de manœuvre s'étiolent.

"En ce qui concerne les locaux et les fournitures, on a le sentiment désagréable, quand on est chef de juridiction, d'être un simple utilisateur. On a aucun poids dans la décision. On ne pèse rien. On est otage d'une situation qu'on n'a pas voulu. C'est assez désagréable. C'est peut-être plus confortable quant à notre responsabilité, mais il y a un côté frustrant, on est rarement consulté sur les choix. C'est une

¹¹Thomas DESCHAMPS, Christian MOUHANNA, Marie-France CHRISTOPHE TCHAKALOFF, *La spécificité de l'Administration française de la justice : première approche*, Paris, IIAP-GIP "Droit et Justice", 2001.

¹²Service Administratif Régional, placé près des premiers présidents de Cour d'appel.

situation qu'on ne maîtrise pas."

Procureur

Or, de l'avis général, les budgets alloués aux TGI via les SAR seraient calculés au plus juste, ce qui nous ramène à la question de l'allocation de moyens :

"Je n'ai pas le sentiment de disposer d'une marge de manœuvre en termes de gestion, ni d'avoir un poids important. Nous gérons une juridiction avec un budget imposé, géré en partie par le SAR. Par conséquent, je n'ai pas l'impression d'avoir une quelconque maîtrise de ce problème-là. On exécute un budget qu'on nous alloue."

Procureur-grand TGI

"Nous étions des gestionnaires libres, nous ne le serons plus. Ça a déjà commencé. On doit faire des économies en matière de justice, avec des retenues sur nos budgets."

Procureur-TGI moyen

La gestion des moyens devrait, selon certaines interprétations, constituer un outil supplémentaire de reprise en main par le niveau central. En effet, et l'on mesure mal l'ampleur de ce contrôle, dans un contexte général de moyens limités, l'attribution de ressources supplémentaires se fait essentiellement par l'intermédiaire d'échanges directs entre la juridiction et la Chancellerie -la Mission Modernisation en particulier-. Vu des parquets, ou d'une partie des parquets, il y a bien une articulation entre la centralisation des moyens et celle des politiques pénales, puisque toute innovation, et toute obtention de crédits supplémentaires sont subordonnées à l'inscription dans les programmes de la Chancellerie.

Dans un même mouvement, les statistiques de contrôle de l'activité, les rapports sur les politiques pénales, s'ils paraissent pour certains une tâche légitime dont il faut s'acquitter, sont interprétés par d'autres comme autant de signes forts d'une velléité générale de restreindre l'autonomie des acteurs locaux.

"On nous transforme en préfets judiciaires. On assiste actuellement à une reprise en main très très nette de la Chancellerie, qui nous laissait jusqu'ici une très grande liberté."

Maintenant, il nous faudra rendre compte. Jusqu'ici, on nous disait : 'Vous faites pour le mieux'. Là, maintenant, on ne pourra être jugé que sur le quantitatif, le nombre de TTR, les alternatives aux poursuites, c'est irréalisable tellement c'est lourd."

Procureur-TGI moyen

Le double tiraillement, symétrique de la double légitimité, dans lequel s'inscrit le procureur l'invite donc, face à ce qui est perçu comme une certaine "reprise en main", à jouer davantage la carte du local. Certes, d'autres explications plus pertinentes fondent ce recentrage sur le local -ou plutôt ce décentrage-. La demande sociale envers la Justice se fait de plus en plus pressante, la judiciarisation croissante de la société multiplie les appels à l'institution. Mais, au vu de la nature des rapports qui s'instaurent entre les procureurs et le local, il nous semble que la recherche d'un rééquilibrage, en contrepartie d'une pression centralisatrice interne qui se fait plus significative, explique aussi, en partie, les investissements conséquents des procureurs dans le local, notion qu'il reste d'ailleurs à définir plus précisément. En tous cas, cette mécanique ne s'oppose pas à d'autres interprétations plus évidentes, comme celles que nous venons de proposer. Elle vient les conforter.

Un sentiment de pénurie accentué par l'écoute de la demande publique

Nous l'avons vu lors de la présentation de la politique pénale par les procureurs, la prise en compte du contexte local, et de ses multiples traductions dans le champ judiciaire, devient un thème important dans leur discours, mais aussi dans leurs actes, si l'on suit le raisonnement fait ici et si, plus simplement, on regarde leurs emplois du temps. Car le procureur -mais aussi dans des proportions différentes les autres parquetiers- est de plus en plus appelé à intervenir hors de son parquet et du tribunal. Cette tendance frappe aussi bien les petites que les grandes juridictions. La demande se fait plus pressante, et les procureurs y répondent volontiers, dans la mesure de leurs moyens :

"On reçoit de plus en plus de lettres d'élus, alors qu'avant ils ne connaissaient que le sous-préfet. Avant, nous les procureurs, nous étions les grands inconnus. On s'enfermait dans notre tour d'ivoire.

Aujourd'hui, on est plus connus. On sait que le procureur a beaucoup de pouvoirs, même si on ne sait pas exactement ce qu'il fait.

Je reçois de plus en plus de courriers et on m'appelle. Je réponds toujours."

Procureur-petit TGI

"J'ai plus de vingt ans d'ancienneté au parquet. J'ai connu deux façons d'exercer le métier de procureur : l'une, plus ancienne, mais que l'on retrouve encore, c'est d'être replié sur son tribunal et l'actuelle, complètement ouverte sur l'extérieur, avec des partenariats multiples."

Procureur-grand TGI

Le procureur du début du XXIème siècle se veut donc ouvert vers l'extérieur, et à l'écoute des demandes des populations de son ressort. Pour se faire, il est de plus en plus présent dans un nombre croissant de comités, de réunions, de forums.

"On est très demandé, à toutes les réunions professionnelles, toutes les réunions de quartier, on veut nous avoir à toutes les sauces."

Procureur-TGI moyen

"La part non-juridictionnelle de notre activité a pris une part croissante, c'est-à-dire les débats, les réunions, avec les maires, les autres administrations, les bailleurs sociaux, les transporteurs,... Cela nous mange de plus en plus de temps. On pouvait faire le reproche, il y a 25 ans, au magistrat, de ne pas être dehors. On pourrait aujourd'hui lui faire le reproche de ne plus être assez dans son cabinet car il a de plus en plus d'occupations extrajudiciaires ou extra-juridictionnelles. Mais est-ce vraiment extrajudiciaire ? Non, la sphère de la compétence judiciaire s'est étendue."

Procureur-TGI moyen

"Je suis un représentant de la société. Je dois prendre en compte l'émoi de la population. Je me fais un devoir de répondre à tous les courriers, y compris en indiquant à quel guichet s'adresser lorsque je ne suis pas concerné. J'attache une grande importance à la communication avec la population. J'écoute beaucoup les justiciables. Il n'y a pas de petit dossier, car le plus petit remet en cause les droits fondamentaux de

l'Homme, par exemple le bruit des voisins, qui est une atteinte au droit de propriété."

Procureur-petit TGI

"Mon expérience m'a montré que lorsqu'il y a un point de fixation dans un quartier, par exemple une pétition de commerçants, il faut recevoir la délégation. les gens ont besoin qu'on les écoute, c'est chronophage mais c'est important. "

Procureur-TGI moyen

Sortant de son palais, le procureur se voit directement confronté aux demandes des populations, des élus qui les relaient, et à la pression qui s'exerce de manière proportionnelle à la montée du sentiment d'insécurité. De plus, plus il participe à la vie publique, plus il est connu, et plus on le sollicite. Dès lors, le chef du parquet se trouve en quelque sorte "coincé" entre d'un côté cette revendication publique d'une Justice plus efficace, plus rapide mais simultanément plus juste et de meilleure qualité¹³, et de l'autre la pénurie structurelle qui affecte l'institution, le tout dans le contexte plus général d'une société en judiciarisation croissante.

Comprendre la politique pénale locale du parquet, c'est donc se placer dans cette position d'équilibre entre deux légitimités, celle du haut et celle du bas, et surtout deux contraintes : une demande forte, avec des moyens limités. Dans ce cadre, on comprend la prudence, voire les réticences des procureurs qui se gardent bien de grandes déclarations volontaristes et offensives pour présenter leur politique. Plus que la fixation d'objectifs ambitieux à partir de moyens maîtrisés, plus qu'une démarche reposant sur une analyse approfondie, la politique menée par les parquets, s'il y en a une, est davantage faite de réponses au coup par coup, d'adaptations, ou même de déclarations, plutôt que de stratégies élaborées :

"On bricole, on fait de petites choses, tout cela s'inscrit dans une politique pénale, mais on a l'impression d'être pressés, et sans cesse sollicités. On répond plus au coup par coup que dans une stratégie bien

¹³Il ne s'agit pas ici d'un jugement de valeur de notre part, mais d'une tentative de rapporter, de façon très résumée, la nature des pressions qui s'exercent envers l'institution, et en premier lieu vers un procureur de plus en plus ouvert sur l'extérieur.

arrêtée et de longue durée."

Procureur-TGI moyen

"C'est difficile d'avoir des exigences de clarification... par rapport à votre enquête... qu'est ce que c'est qu'une politique pénale. On a compris ce que ça veut dire, mais notre marge de manœuvre est tellement étroite."

Procureur-TGI moyen

D'ailleurs, la capacité d'adaptation paraît être la qualité essentielle que doit avoir un procureur :

"Ce qu'il y a de passionnant dans le métier de procureur, c'est l'événement. Dans une heure, il ne se passera peut être rien, ou peut-être quelque chose d'extraordinaire (...). Ce que je regrette, c'est l'absence de recul du procureur, par rapport aux magistrats du siège par exemple. Surtout, on n'a pas le temps de réfléchir. On n'a pas le temps de se remettre en cause, pas le temps de faire le point. C'est vraiment dommage... C'est un tourbillon, c'est ce qui fait le charme de la fonction, mais aussi son côté frustrant. Il y a toujours une affaire qui pousse l'autre.

Tous les problèmes de politique de la Ville, de prévention de la délinquance, sont intéressants, et nous apportent beaucoup, mais ils s'ajoutent aux tâches traditionnelles . Je n'ai pas de cabinet, d'appui. Si j'ai une recherche à faire, il faut que je la demande à d'autres. On est dépourvus de moyens d'analyse."

Procureur-grand TGI

Si l'on considère cette capacité d'adaptation et l'ouverture indispensable vers la cité, il reste à comprendre comment les procureurs fonctionnent dans cet environnement extérieur à l'institution judiciaire.

I.2- Partenariat et indépendance : la défense de l'institution et des principes judiciaires

Le partenariat est aujourd'hui devenu un maître mot dans l'activité des parquets. Réunions, débats, échanges font désormais partie de leur quotidien, et de plus en plus. Si, dans les principes, le partenariat suscite une adhésion sans failles, sa mise en application n'est pas exempte de restrictions ni d'arrière-pensées. Faut-il voir dans le développement de ce partenariat une simple réponse aux injonctions du pouvoir politique et de la Chancellerie ? Ce type d'explication correspond au légitimisme qu'expriment les procureurs, et il est clair que leur engagement dans les CLS doit beaucoup aux directives les y encourageant.

Cependant, il ne faudrait pas pour autant réduire cet investissement dans le local à un simple phénomène d'obéissance ou de mimétisme qui serait tout à fait réducteur. Bien sûr, de nombreux observateurs ont pu constater le formalisme avec lequel s'étaient mis en place divers dispositifs de coopération, tels que certains CCPD ou CDPD, les réduisant fréquemment à de simples coquilles vides. Des critiques similaires ont pu être adressées à quelques-uns des CLS, en nombre difficile à évaluer, faute d'un dispositif systématique. Y compris sur une partie des sites que nous avons visité, il semble évident que joue ce syndrome du mécanisme institutionnel non utilisé ou fonctionnant au ralenti.

Malgré ces limites, la volonté de construire un partenariat, ou du moins une certaine forme de partenariat est partagée par l'ensemble des procureurs rencontrés, auxquels font écho les déclarations des élus locaux sur les quatre sites observés plus à fond. Le dispositif construit autour du CLS, et surtout de son élaboration, ou bien le simple fait de multiplier les rencontres et les échanges, même si par ailleurs la coquille officielle reste vide, a incontestablement poussé les procureurs à un rapprochement spontané, adaptatif, mais réel en direction du partenariat.

Il faut toutefois se garder d'idéaliser ce mouvement, en pensant que toutes les difficultés rencontrées se sont trouvées solutionnées uniquement par les rencontres et les échanges. Un simple constat invite à envisager les choses avec circonspection : si ce partenariat était si "naturel" et si bénéfique, pourquoi a-t-il fallu tant de temps pour qu'il se crée ? Pourquoi tant de dispositifs partenariaux ont-ils échoué depuis vingt ans ?

Un partenariat indispensable et qui procure des satisfactions

Si aujourd'hui le partenariat semble faire partie des missions "normales" du parquet, cela ne signifie pas qu'il en a toujours été ainsi -ni d'ailleurs que l'ensemble des magistrats adhèrent à cette vision positive de l'ouverture "sur le monde"-. À cet égard, l'engagement dans l'élaboration des CLS a vraisemblablement permis de convaincre les plus réticents des procureurs, ceux qui ne s'étaient pas engagés dans les dispositifs coopératifs auparavant et qui, par conséquent, n'en avaient pas vu les bénéfices :

"Je me suis beaucoup investi dans les CLS. Au début, je n'y croyais pas trop, mais on a eu vraiment des discussions intéressantes avec les enseignants, les chefs de gare, les présidents d'associations de commerçants, les conciliateurs, les associations de quartiers.

Je ne voyais pas au départ l'intérêt des CLS. Notre mission, on la tient de la loi. Il n'y a pas besoin de contrat. C'était enfoncer une porte ouverte, ça me paraissait stupide. En revanche, lors de l'élaboration, je me suis aperçu que le processus était tout à fait intéressant à développer. C'est d'une très grande richesse, surtout avant la signature. J'ai peur qu'après, les gens se disent 'ça y est' et s'y investissent moins."

Procureur-petit TGI

Que recherchent les procureurs dans ce partenariat sur lequel ils insistent si fortement ?

À un premier niveau, on pourrait penser que cette participation à divers dispositifs permet d'obtenir plus d'informations au sujet de la criminalité ou des demandes des habitants, voire même de parvenir à disposer de moyens supplémentaires offerts par les collectivités locales. Or, cette supposition ne se révèle qu'à moitié pertinente. La plupart des procureurs

rencontrés minimisent la quantité et la qualité des renseignements parvenus par ces biais.

“Les rencontres à l’extérieur ne nous amènent pas vraiment d’éléments qui serviraient à réorienter notre politique. Au mieux, cela permet de nous conforter dans nos choix.”

Procureur-TGI moyen

Quant aux moyens, ils ne sont que rarement “offerts” à la Justice, ou de manière parcimonieuse, les autres administrations, et les collectivités locales ne voyant pas pourquoi elles devraient suppléer aux manques d’une institution régaliennne par essence. Pour leur part, les magistrats sont très réticents à accepter des moyens qu’ils ne maîtrisent pas parfaitement, ce qui les place dans une situation délicate et inconfortable dans leur relation avec l’ élu.

Au delà de ces considérations matérielles, on note qu’à travers ces réunions partenariales, les procureurs cherchent à restaurer l’image quelque peu ternie de l’institution judiciaire dans l’opinion publique. À la fois pédagogique et défensif, le procureur, en tant qu’*“ambassadeur de la Justice”*, comme aiment à se définir plusieurs d’entre eux, voit davantage dans le partenariat une manière efficace de relégitimer l’action du parquet en dégonflant les critiques qui le visent. Clairement, il s’agit de montrer que, contrairement aux croyances trop répandues, et contrairement au ressenti des victimes, le parquet est efficace, fonctionne, mais qu’il est inséré dans un tissu de contraintes matérielles et légales qui limitent son champ d’action. On explique aussi aux élus que la répression à tous crins dont beaucoup d’entre eux se font les fervents partisans n’est pas une solution optimale, quitte à renvoyer à ces derniers la recherche d’éventuelles solutions préventives.

“Avec les CLS, j’ai appris peu de choses, mais j’ai beaucoup appris aux gens. L’avantage, c’est qu’on a appris à se parler. C’est l’occasion pour le procureur d’exposer les points de règles et de procédure que les élus ne connaissent pas. Les maires rêvent. Ils n’ont pas connaissance de la réalité de l’insécurité. On leur a donné les chiffres de la délinquance. Ils nous ont dit : ‘C’est tout ?’”

Procureur

“Il est évident que le leitmotiv de toutes les réunions locales tourne autour des élus qui nous reprochent de mettre tout le monde en liberté -alors qu’ils votent les textes contre la détention provisoire-. L’avantage de toutes les structures de concertation, c’est que maintenant, on se parle, on explique, on donne nos chiffres. On explique qu’on utilise à plus de 70% des procédures rapides.

Il faut faire comprendre aux élus qu’il n’y a pas que la prison, qu’il y a les TIG, la réparation, etc... On leur explique que quelqu’un qui entre en prison en ressort pire, et qu’il n’y a jamais eu autant de monde en prison.

Il y a un échange. On nous taxe de “laxisme”, on parle de “lenteur de la Justice”. Or, on est à plus de 70% de procédures rapides.

Mais il faut être francs, on leur confie aussi nos difficultés, d’effectifs, de moyens. Un CLS sert à ce qu’on se connaisse.”

Procureur-grand TGI

“Par le CLS, on connaît les contraintes des autres. Avant, le maire de ... ne savait pas pourquoi les mineurs n’étaient pas en prison. On lui a expliqué, maintenant il le sait, et essaie de trouver d’autres solutions. Le CLS a permis aux gens de comprendre des choses comme cela. Ils nous en veulent, ils sont tellement dans la pagaille ! Mon discours, c’est de leur dire : ‘c’est à vous de trouver la solution !’.

Grâce aux CLS, la Justice a la possibilité de communiquer sur ce qu’elle peut faire et surtout ne pas faire. Je leur ai expliqué que je ne peux pas m’engager de façon définitive sur le traitement d’un type de contentieux. Je leur ai expliqué.

Dans les CLS, la Justice s’en sort bien. On forme les élus. ils se faisaient des idées, il pensaient que le magistrat restait dans sa tour d’ivoire, qu’on ne sortait pas, qu’on ne savait pas ce qui se passait dans les quartiers. Or, on n’y était pas, mais on savait ce qui s’y passait. On passe nos journées à lire des rapports et à entendre des gens avec leurs problèmes.

La différence après, c’est comment on traite ces problèmes, par le droit ou par le social?”

Procureur-TGI Moyen

“Je suis chef de parquet depuis plus de 10 ans, on observe une nette évolution de la place du procureur dans la cité. C’est plus prenant, plus lourd mais aussi plus intéressant. C’est comme ça que ça doit fonctionner. Le procureur actuellement doit expliquer son rôle, il a un rôle de communication énorme. (...)

Les municipalités sont très demanderesses, mais elles ont vite compris que le parquet poursuivait, mais ne décidait pas la sanction. On est souvent obligé d’expliquer que, pour un vol de voiture, on va pas requérir la peine de mort. Les élus nous demandent souvent car ils sont interpellés sur la sécurité, mais c’est surtout en termes de présence policière, et je ne peux pas répondre à la place de la police.

L’autre question, c’est les magistrats du siège : peuvent-ils plus s’impliquer, c’est là la difficulté.”

Procureur-TGI moyen

L’impression dominante est donc celle d’une participation qui, entre autres choses, permet au parquet de se dédouaner de toutes les accusations de laxisme, de lenteur, d’inefficacité, d’oubli des victimes que lui renvoient élus et populations. Dans un sens, il renvoie les divers partenaires à leurs responsabilités : les élus ne peuvent pas apporter des réponses à l’insécurité qui soient uniquement tournées vers la répression pénale, tout en respectant la loi qui limite leurs prérogatives ; les policiers ne peuvent pas se défendre en invoquant l’inertie de la Justice, puisque le procureur vient aux réunions, chiffre à l’appui, montrer que le taux de classement ne correspond pas à des remises en liberté, mais à des affaires non élucidées, et le simple citoyen se retrouve confronté à ses propres exigences inflationnistes en termes de demande de Justice.

Tout cela ne se fait pas de manière agressive, autoritaire, mais avec les formes policées que savent utiliser les magistrats, et les arguments qui, combinés avec l’autorité statutaire conférée par sa fonction au procureur, renvoient les différents acteurs à leurs propres dysfonctionnements. Au lieu de servir de boucs émissaires face à la montée de l’insécurité, le procureur de par sa présence, réaffirme son autorité sur la question sans forcément en assumer toutes les responsabilités. Dans ce jeu où les procureurs s’estiment gagnants, le siège, qui brille par son absence, fait aussi figure d’accusé,

comme le montre le dernier extrait d'entretien précédemment cité, et le suivant.

"J'ai le sentiment que l'image de la Justice est en voie de restauration, même si les gens contestent encore. En tous cas, je me sens restauré dans mon image de magistrat, en tant que procureur face au public. Le problème, c'est que le siège ne bénéficie pas de cette image."

Procureur-TGI moyen

On ne peut certes pas réduire l'action des procureurs dans la ville uniquement à un simple effet de présence et de déclaration. Des réalisations concrètes viennent très souvent conforter ce discours. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer la force du discours, à la fois pédagogique, informé et autorisé, et le poids de la présence du parquet. Car, non seulement les procureurs s'en rendent compte, mais aussi les élus. On pourrait se demander si, dans une certaine mesure, chacun se sentant coupable potentiel, ou du moins auteur potentiel de délit, le procureur n'est pas un personnage que l'on apprécie parfois, mais que l'on redoute toujours un peu.

Du côté des élus, nous avons pu constater des réactions diverses à l'égard des procureurs mais, d'une manière générale, la tendance observée est plutôt celle d'une relative satisfaction face à cette ouverture de la Justice. On apprécie les contacts qui se sont noués lors de la préparation des CLS, même si dans beaucoup d'endroits, ceux-ci sont restés par la suite lettre morte, comme l'illustrent certains propos parmi les plus radicaux :

"Les CLS, c'est du papier, un leurre. on n'a pas de moyen de contraindre l'État. Ce n'est pas le parquet qui nous pose problème. C'est le reste. On échafaude des choses complexes, comme le CLS, mais c'est du verbiage. On s'écoute et on ne fait rien sur le terrain. Les policiers sont démotivés. Ils arrêtent les délinquants, les juges les relâchent immédiatement. Le procureur n'y peut rien..."

*Adjoint au maire chargé de la sécurité-
Ville moyenne*

Évidemment, d'une commune à l'autre, les CLS ont débouché sur des actions différentes et nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour mener de plus amples investigations sur ce sujet finalement annexe, même

si très important au fond, par rapport à notre thème central de la politique pénale du parquet. Cette question, nouvelle, des relations magistrats-élus, mériterait à elle seule une étude particulière.

Des quelques entretiens menés avec des élus locaux, il ressort des sentiments à peu près aussi ambivalents que ceux qu'expriment les procureurs. En effet, si d'une manière générale, la satisfaction domine pour ce qui est de la relation avec le procureur, les élus avouent également leur déception par rapport au peu d'impact que produit, sur le terrain, cette ouverture. Ils intègrent les difficultés matérielles de la Justice, y pallient parfois en finançant des locaux d'accueil pour l'information juridique, en engageant la police municipale dans des actions initiées par le procureur, ou proposent des TIG. Ils prennent conscience des limites légales qui encadrent l'action du parquet, notamment en ce qui concerne les mineurs, sans pouvoir y apporter de réponse. Mais beaucoup se plaignent d'un manque de résultats tangibles. En substance, la réponse judiciaire ne satisfait pas plus aujourd'hui qu'hier leurs administrés qui "*voient toujours les voyous remis dehors*". Leurs arguments rejoignent alors ceux des parquets qui se plaignent des décisions du siège, de la non prise en compte de la réalité sociale par celui-ci, et qui reconnaissent que l'État ne donne pas à sa Justice les moyens de fonctionner. Dans une certaine mesure, on pourrait parler d'alliance tacite entre procureurs et élus, si ne subsistait pas une certaine méfiance et des arrière-pensées.

Des relations ambiguës avec les élus

Si l'on se place à nouveau du point de vue du parquet et de son chef, on constate donc que ce "partenariat pédagogique" dans lequel ils s'impliquent leur permet de s'investir dans la relation avec les élus tout en préservant leur indépendance. Il ne s'agit pas pour eux de se lancer dans une coopération tous azimuts, sauf cas exceptionnels, mais d'être présents pour défendre leur action et éviter certaines dérives.

Tous soulignent ces limites dans leur engagement et l'expliquent. L'ambiguïté réside tout d'abord dans l'instrument qui encadre officiellement les relations avec les partenaires locaux et dans sa

dénomination. Les CLS sont des Contrats Locaux de Sécurité. Or, pour les magistrats dans leur ensemble, il est hors de question de "contractualiser" de quelque manière que ce soit l'action publique judiciaire. C'est un pouvoir qui leur échoit en propre et qu'ils n'ont ni l'intention ni le droit de partager. En résumé, dans le CLS, tout le monde contractualise, s'engage, excepté les magistrats. De toutes façons, le parquet n'a de prise que sur les poursuites, la décision finale appartenant bien entendu au siège, pour lequel il n'a aucune légitimité à s'engager.

Les réticences que peuvent ressentir les parquetiers à l'égard des élus tient aussi à la nature des relations qui, ces dernières années, se sont instaurées entre la classe politique et les représentants de l'ordre judiciaire. À travers les affaires politico-financières, ou plus simplement les mises en examen d'élus pour des motifs divers, beaucoup de magistrats ont acquis la conviction que ces derniers faisaient partie de leurs "clients" potentiels. Dès lors, ils redoutent de s'associer trop étroitement avec eux dans le partenariat, car ils pensent que cela freinerait éventuellement leur action en cas de poursuites engagées à l'encontre de ces élus. Ou, au contraire, ils craignent de passer pour des personnages déloyaux, voire perfides, s'ils mettent en examen un partenaire avec qui la coopération fonctionne bien, risque toujours envisageable.

“Les histoires politico-financières ont compliqué nos relations avec les élus. Les gens intelligents font la part des choses, entre maladresses et corruption. Mais ça perturbe les choses. Par exemple, le maire de ...est poursuivi pour homicide involontaire à cause de l'amiante. Pendant un an nous n'avons eu aucune relation, il s'est abstenu et moi aussi.”

Procureur

D'autres procureurs, plus méfiants, pensent qu'ils peuvent éventuellement se retrouver "piégés" en s'associant dans des projets financés et pilotés par les élus, qui les conduiraient aux marges ou même au delà de la légalité. Certains élus se proposent ainsi de remédier aux failles de la Justice des mineurs en organisant eux-mêmes un système de sanctions. En même temps, et nous y revenons, le manque de moyens de la Justice la fait glisser dans un sentiment d'infériorité par rapport à l'autonomie financière importante dont disposent les mairies :

“Nos moyens en termes de réflexions sont dérisoires. Les outils du Ministère de la Justice sont inadaptés. Nos statistiques d’activité de la juridiction ne nous permettent pas de faire des études poussées de la délinquance. On ne peut pas faire. Cela nous handicape dans les diagnostics CLS. On est nul. Les villes, elles, ont recours à des cabinets qui essaient de recouper les chiffres. Nous on ne peut pas.”

Procureur-grand TGI

Dans le même ordre d’idées, mais sans aller aussi loin, on constate que certaines réunions municipalités-parquets glissent, pour répondre à la demande des adjoints chargés de la sécurité, ou des affaires sociales, vers l’évocation de cas individuels, avec des noms avancés. Ce genre d’échanges met certains magistrats mal à l’aise, puisqu’ils n’ont normalement pas le droit d’aborder des dossiers particuliers. Pour d’autres, cette démarche est tolérée. Mais tous indiquent combien le partenariat, ou la contractualisation, les placent dans des positions ambiguës : comment entrer dans le jeu sans aborder du concret, c’est-à-dire justement des individus ? Comment espérer créer des rapports de confiance si l’on rechigne à donner ces noms ?

Dans une moindre mesure, ce qui a été dit pour les relations procureurs-élus peut être transposé aux échanges avec le corps préfectoral. De récentes affaires ont en effet montré que les préfets pouvaient également faire l’objet de mises en examen, et que leur désir d’efficacité les amenait parfois à dépasser aussi les frontières de la légalité. Toutefois, si l’on compare l’image des préfets et des maires auprès des procureurs, on se rend compte que l’appartenance à l’appareil d’État rassure dans l’ensemble les magistrats, et que des dispositifs tels que par exemple ceux liés à la politique de la Ville, ou aux contrats de plans État-collectivités locales peuvent, sous conditions, offrir des moyens financiers pour monter certaines actions.

“Il y a des crédits ‘politique de la ville’ qui transitent par la préfecture. il y a un très fort partenariat avec nous. Là il y a des financements. Mais nous n’avons pas fait financer par ces crédits-là des activités qui s’inscriraient dans la politique judiciaire de la ville. peut-être que ça s’est fait dans le passé, je ne sais pas... Une salle opérationnelle, je ne vais pas pouvoir la financer par la politique de la ville, il faut des crédits de la Chancellerie.”

Procureur

Si l'on en revient aux élus, le sentiment partagé envers eux, qui freine l'engagement coopératif des procureurs, et des parquetiers en général, se fonde aussi sur ce que ces seconds perçoivent comme un double langage ou une schizophrénie. À cet égard, il convient de signaler que nos terrains ont été réalisés en plein débats sur le vote et les conditions d'application de la loi qui sera finalement connue sous le nom de loi du 15 juin 2000. Unanimement révoltés contre ce texte qui les soumet à un nombre considérable de contraintes, en particulier d'ordre matériel, alors qu'ils ont déjà l'impression d'être arrivés aux limites du supportable, les magistrats, qu'ils appartiennent d'ailleurs au siège ou au parquet, ne comprennent pas comment des élus locaux, qui réclament davantage de sévérité et d'efficacité de la part des services policiers et judiciaires, votent, en tant qu'élus nationaux, ce type de loi qui justement nuit à cette efficacité.

L'interprétation qui est faite par les magistrats de cette loi dite "sur la présomption d'innocence" renvoie à l'image de l'élus corrompu qui veut se protéger par ce biais, et renforce donc la méfiance. Ce texte ajoute aux malentendus et aux tensions qui existent entre les édiles municipaux et les parquets, tout en renforçant le discours de ces derniers sur le manque de moyens.

Enfin, et cet argument n'est sûrement pas le plus important en termes de philosophie de l'action, mais est indispensable à prendre en compte : les élus souffrent de l'émiettement territorial qui caractérise le système politico-administratif français.

"Les CCPD, les CLS, certains ne servent pas à grand chose. J'ai plus de 500 communes sur le ressort. 5 au plus méritent un CCPD. Tout le monde veut son CCPD, tout le monde veut son CLS. Tout le monde veut que le parquet soit présent chez lui, aux réunions.

On ne peut pas, ça ne sert à rien, ça n'a pas de sens. Il faut leur faire comprendre que la politique pénale s'applique à tout le ressort, et pas commune par commune. Quand on signe un CLS, cela ne signifie pas que le parquet va donner une réponse différente dans les villes signataires. Le parquet continuera à traiter de la même façon les mineurs ou l'alcool au volant."

Procureur-TGI moyen

Comment gérer des relations suivies avec plusieurs centaines de communes, chacune se voulant autonome sur son territoire ? L'une des réponses renvoie à l'organisation du parquet, dont nous reparlerons, mais il reste que cette multiplication d'interlocuteurs ne facilite pas la tâche de ceux qui désirent s'engager dans le partenariat.

De tout cela, il ressort que l'engagement des parquets dans les relations avec les élus sont certes variables d'un ressort à l'autre, et même d'une commune à l'autre, mais qu'elles sont toujours empreintes d'une certaine défiance qui freine la coopération. De nombreux conflits couvent, ou éclatent au grand jour. Et même lorsque ces relations sont au "beau fixe", les réticences ne sont que très rarement toutes surmontées. L'ensemble des raisons évoquées ci-dessus l'expliquent : les capacités d'engagement du parquet sont limitées à la fois sur le plan juridique, sur le plan matériel, et en ce qui concerne les rapports humains, rarement qualifiés de "confiants".

Cette ambiguïté qui subsiste dans ces relations se manifeste, selon nous, dans l'accord général exprimé par les procureurs au sujet d'une limite maximale de cinq ans qui serait fixée au "mandat" de chef de parquet sur un ressort donné. Alors que tous insistent sur l'adaptation nécessaire de la politique pénale au contexte local, alors qu'ils évoquent les délais indispensables dont ils ont besoin pour "découvrir" un territoire dans lequel ils arrivent, alors qu'ils développent de long témoignages sur le temps et les efforts que demande l'instauration d'un partenariat, beaucoup de procureurs insistent sur leur désir de ne pas rester en place trop longtemps.

"Je suis là depuis plus de six ans. C'est trop long. Le procureur qui exerce ne doit pas être reconnu en tant qu'homme implanté sur place. Je me fâche quand le procureur en tant que fonction n'est pas invité à une réunion, mais moi, en tant qu'homme, en tant que personne, je ne dois pas apparaître. C'est une bonne mesure, de limiter à cinq ans le temps que le procureur doit rester en place."

Procureur-TGI moyen

Cette volonté de “dépersonnaliser” les relations s’explique à notre avis par les multiples ambiguïtés qui caractérisent le semi-engagement des procureurs dans le partenariat. Il est d’ailleurs frappant de constater que, mis à part de très rares exceptions, ces relations avec les élus ne sont jamais placées sur un plan équivalent à celles que les magistrats du parquet ou de l’instruction peuvent établir avec les services de police par exemple.

Finalement, on constate que les élus ne savent pas vraiment en quoi consiste la politique pénale du procureur. Ils notent sa participation à des réunions publiques ou restreintes, soulignent l’ouverture d’une MJD, ou d’un point justice dans leur commune, ou suivent les dispositifs innovants qui sont mis en place. Mais ils ont rarement l’impression de percevoir une stratégie claire, avec des objectifs définis. Et ce qui est sûr, c’est qu’ils se sentent exclu de tout processus d’élaboration de ces politiques pénales, ce que les procureurs reconnaissent et revendiquent bien volontiers.

De plus, et cela nous invite à nous intéresser à cette autre dimension - interne celle-là- du problème, la question de la coopération avec les partenaires locaux, élus ou autres, renvoie au fonctionnement interne des parquets. En effet, le procureur ne peut monopoliser toutes les relations avec l’extérieur. Ses substituts ou adjoints se partagent souvent le territoire du ressort pour gérer justement ces réseaux. D’autres partages, thématiques, se superposent à ce premier niveau. Dès lors, cela nous interroge sur la cohérence interne des parquets, et sur leurs capacités à transmettre un même message à leurs interlocuteurs.

Une construction de la politique pénale à travers le partenariat paraît donc extrêmement difficile et limitée dans ses effets. En jouant le jeu du partenariat sans s’y engager vraiment, parce qu’ils ne le peuvent pas, les parquets n’ont pas la possibilité de fonder véritablement une politique d’action sur la coopération, ce qui ne les empêche pas de se revendiquer de cette légitimité du terrain, d’en-bas, pour reprendre notre classification.

II- L'ORGANISATION INTERNE DES SERVICES JUDICIAIRES LOCAUX ET SON IMPACT SUR L'ACTIVITÉ PÉNALE

Dans cette seconde partie, nous allons porter davantage notre regard sur l'organisation et le fonctionnement interne des parquets, surtout, mais aussi de l'ensemble de la machine judiciaire locale, en y intégrant l'administration pénitentiaire et la PJJ ainsi que -de manière presque arbitraire pourrait-on dire- les services de police et de gendarmerie. En fait, cette intégration des OPJ dans le système judiciaire nous paraît fondée, parce que d'un point de vue procédural ils sont l'instrument des magistrats sur le terrain et parce que -et c'est pour nous le plus important- cet aspect procédural se concrétise sous la forme de relations très fortes avec les parquetiers et les juges d'instruction. On retrouve ici les mécanismes relevés lors de nos précédents travaux sur les interactions police judiciaire-Justice. Dès lors, il semble légitime de les placer dans l'ensemble finalement assez peu homogène que représentent les différents membres de l'institution judiciaire présents localement.

Comme pour les relations avec les élus, nous insisterons sur les traits saillants qui émergent de nos travaux de terrain, en sachant bien que nos remarques générales peuvent rencontrer ça et là des exceptions, des limites, et que les raccourcis faits dans un but de concision et de clarté souffrent parfois des défauts qui naissent de la non prise en compte de tous les détails. Ceci étant, pour être parfois un peu abrupts, nos résultats n'en sont pas moins fondés car, encore une fois, ils s'appuient sur des observations concrètes et non sur un examen théorique de ce que devrait être la réalité.

II.1- La difficile émergence d'une cohérence intra-judiciaire

Des politiques verticales plutôt qu'horizontales au sein du Ministère

Une fois posé le postulat, on observe que l'ensemble des services composant l'ensemble judiciaire local fonctionne difficilement. Les procureurs, forts de leur place acquise de "correspondant de la Justice" dans les dispositifs de partenariat tels que la politique de la Ville, devraient revendiquer une position prépondérante en interne, notamment à l'égard de structures comme les SPIP ou la PJJ¹⁴, de par leurs fonctions fortement concernées par ces dispositifs qui touchent leurs publics. Dans les faits, la complexité que l'on rencontre dans le fonctionnement des différentes directions du Ministère de la Justice, et leur articulation problématique à travers des politiques verticales qui ne coïncident pas forcément, obèrent la mise en place d'une politique unifiée à l'échelle de l'ensemble de la Justice, et sans même évoquer le cas du siège.

Par exemple, pour mieux affirmer sa propre position dans le partenariat local alors qu'elle avait dans maints endroits été quelque peu marginalisée dans les dispositifs "politique de la Ville", l'Administration Pénitentiaire - AP- a cherché à renforcer sa présence institutionnelle par la création des Directeurs départementaux des SPIP. La mission de ces derniers, et leur existence même, montre clairement que les services sociaux de l'AP n'ont pas l'intention d'accepter une quelconque subordination directe de leur action au profit d'une homogénéité sous la coupe du procureur.

Pour sa part, la PJJ s'est depuis longtemps investie davantage que les autres services judiciaires dans la politique de la Ville. Et, bien que les mineurs fassent fréquemment partie des "cibles" privilégiées lors des rencontres entre les magistrats et les partenaires extra-judiciaires, elle n'entend pas

¹⁴Respectivement Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation et Protection Judiciaire de la Jeunesse.

remettre en cause ses modes de fonctionnement ou sa représentation dans les dispositifs locaux au profit du parquet.

De toutes façons, il n'est pas certain que le procureur lui-même s'attelle à la redoutable tâche visant à unifier tous ces services sous sa responsabilité. En premier lieu, il semble que les travailleurs sociaux qui exercent dans ces structures soient encore parfois regardés avec incompréhension ou condescendance par des magistrats qui comprennent mal leurs stratégies professionnelles et mesurent mal leurs résultats¹⁵. Deuxièmement, la relation parquet-SPIP ou parquet-PJJ ne peut s'envisager uniquement dans l'interaction à deux, mais doit tenir compte de ce troisième acteur -ou groupe d'acteurs- que sont les magistrats du siège. N'étant pas le seul donneur d'ordres à ces services, le parquet doit composer avec les juges de l'application des peines, les juges d'instruction, les juges de correctionnelle, ou les juges pour enfants qui sont fonctionnellement, au moins pour certains d'entre eux, beaucoup plus proches du SPIP ou de la PJJ qu'un parquet qui n'a pas le temps de se consacrer suffisamment à eux. Les magistrats du siège ont finalement plus de légitimité à demander des comptes à ces travailleurs sociaux que n'en a le procureur.

Enfin, il n'est pas sûr que le parquet, contraint de gérer au plus juste ses activités, soit véritablement mobilisé pour s'imposer face à ces services extérieurs du Ministère de la Justice. L'enjeu post-pénal, qui représente malgré tout l'essentiel de l'activité de ceux-ci, bien qu'il préoccupe de plus en plus les différents intervenants, ne mobilise pas la majorité des parquetiers car ils ont d'autres priorités. Si les interpellations publiques venues de l'extérieur se font souvent sur le mode "*que fait la Justice des personnes interpellées ?*", il subsiste chez les magistrats du parquet, comme du siège d'ailleurs, certaines réticences à s'occuper attentivement du post pénal, "service après-vente" de la Justice, qui reste moins prestigieux que "la belle décision". Et en effet, à travers le partenariat, le parquet se mobilise plus sur la prévention, le pré-sentenciel, et le sentenciel, même si la troisième voie et les modes alternatifs de règlements des litiges, qui se développent, montrent qu'émerge et que s'affirme une préoccupation du

¹⁵A. CHAUVENET, C. GORGEON, C. MOUHANNA, F. ORLIC, Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert, Paris, GIP "Droit et justice", décembre 1999.

devenir des affaires après la décision du parquet. Néanmoins, ici à nouveau, les moyens limités jouent à l'encontre de toute velléité d'élargir concrètement le champ d'action du parquet.

Du coup, les procureurs évoquent très peu ces services, excepté, lorsqu'ils sont interrogés spécifiquement sur ce point, pour signaler ponctuellement une opération mise en place avec ces derniers, ce qui reste quand même assez rare dans la majorité des ressorts. Ce qui paraît clair, c'est que ces services extérieurs du Ministère de la Justice ne représentent ni des alliés ni des soutiens dans une éventuelle politique du procureur. Très souvent, ils ne sont pas informés des différentes dispositions prises par ce dernier. Au mieux, ils suivent les prescriptions émanant de leur propre direction -DAP ou DPJJ- mais plus souvent, leurs modalités de fonctionnement paraissent privilégier une approche "par le bas", individualisée, au contact de leur "client", plutôt que suivre une politique établie en centrale. Ils repoussent donc le principe d'une politique définie soit au niveau central, soit au niveau local qui ne tienne pas compte de leurs propres contraintes et des spécificités de leurs métiers.

Pour les interlocuteurs de l'institution judiciaire, et en particulier pour les élus, ces rapports non coopératifs à l'intérieur de la Justice génèrent une incohérence qui nuit à lisibilité d'une éventuelle politique pénale se souciant du post pénal. Le procureur ne peut s'engager avec un minimum de garanties, vis-à-vis de ses partenaires extrajudiciaires, sur des objectifs ou des résultats que, de toutes façons, le travail social peine à avancer. Il n'est pas dit que, à l'avenir, les différentes composantes de la Justice ne parviennent pas à s'entendre. Dans l'immédiat, c'est plutôt la cacophonie ou l'ignorance polie qui règnent. Dans le meilleur des cas, des liens s'ébauchent, par exemple entre le substitut chargé des addictions et le SPIP qui organise des stages de sensibilisation pour les CEA¹⁶. Cela ne suffit cependant pas à créer une cohérence d'ensemble, et relève davantage de la logique de "binômes" dont nous parlerons dans les relations entre parquetiers et OPJ.

¹⁶Conduites en Etat Alcoolique

Les rapports parquet-siège : une problématique persistante

Nous avons vu combien l'investissement du parquet vers l'extérieur, la société civile, générerait un effet induit : si au contact des procureurs, les élus apprenaient à mieux apprécier ces personnes et les limites qu'elles rencontrent dans leur action, en contrepartie c'est le siège qui se retrouve en position d'accusé ou de bouc émissaire. La solidarité du corps est quelque peu mise à mal, dans des proportions qui restent cependant limitées, au profit d'un rapprochement parquet-partenariat extrajudiciaire dont nous avons signalé les ambiguïtés.

Bien que les procureurs soient assez peu disert sur ce sujet, les entretiens menés auprès des magistrats montrent que, quand elles ne sont pas conflictuelles, ce qui ne concerne qu'une minorité de juridictions, les relations siège-parquet se situent rarement dans un contexte très coopératif, bien que certains éléments laissent à penser que les situations varient d'un TGI à l'autre.

"La politique pénale n'est pas ressentie par le siège. On voit plus ça comme un bourrage d'audience. Les audiences sont bourrées. On termine à minuit."

Président de TGI

"La politique pénale, c'est le choix du parquet. Bien souvent on a l'impression qu'il n'y en a pas."

Président de TGI

Les tensions naissent d'ailleurs plus de causes structurelles que de questions de personnes. Le souci d'efficacité du parquet, la volonté de répondre en partie à ce qu'il perçoit de la demande sociale, l'indépendance acceptée du siège mais qui pèse néanmoins sur la "production" du parquet sont autant de thèmes qui renforcent le mur institutionnel séparant les deux entités. Il convient toutefois d'éviter les raccourcis trompeurs. Ces tensions ne signifient pas qu'il y a conflit systématique, loin de là. En général, chacun respecte le "territoire" de l'autre :

"On n'intervient jamais concomitamment avec le parquet. Il y a avant le parquet, puis après le siège. Il n'y a pas concurrence au niveau de la

prise de décision. L'équilibre se crée naturellement."

Juge d'instruction, simultanément juge correctionnel

"Il ne sert à rien pour le parquet de s'entêter sur un dossier s'ils savent que le siège ne suit pas."

Juge correctionnel

De plus, au sein du siège, les différentes fonctions exercées induisent des comportements variables. Par exemple, les juges d'instruction ont une approche souvent plus en phase avec le parquet que certains de leurs collègues. Mais malgré tout, les objectifs des uns et des autres ne convergent pas. Il faut alors beaucoup de bonnes volontés et un investissement conséquent pour que s'établissent des rapports sereins et véritablement ouverts.

Pour le parquet, cette ouverture apparaît à la fois comme la conséquence de son ouverture sur l'extérieur et comme une nécessité. Les politiques pénales et, plus généralement, toute décision du parquet, n'ont, à court et moyen terme, de pertinence que par rapport à une décision finale appartenant en droit et en fait au juge. D'où une tendance, que l'on retrouve dans plusieurs TGI, des procureurs à rechercher l'établissement de passerelles avec le siège. Dans ce cadre, la pression publique devient un argument pour faire "bouger" les juges, sans que ces derniers ne soient d'ailleurs forcément sensibles à ce genre d'arguments :

"Nous, au parquet, on est au plus proche du terrain. Mais, en matière de politique pénale, ça ne peut pas être que le procureur qui décide. Ma mission, c'est d'expliquer -mais pas de justifier- cette politique aux collègues du siège. L'idée, c'est de leur faire toucher du doigt le contexte dans lequel les infractions sont commises. Il y a un besoin important.

J'ai demandé lors d'une assemblée générale à faire inscrire mon exposé sur la politique pénale du parquet. ça a surpris les collègues du siège, mais je l'ai fait. Je ne cherchais pas à violer leur indépendance.

On a dans ce parquet une cellule de réflexion pénale qui réunit le siège et le parquet une fois par trimestre, ça nous permet d'échanger, mais c'est quelquefois hard, vif... Certaines décisions de poursuites du

parquet ne sont pas acceptées. On essaie d'expliquer ce qu'on a voulu faire."

Procureur

Mais, et nous sommes conscients d'en revenir sans cesse à une question de moyens, ce qui reflète les préoccupations de nos interlocuteurs, les échanges portent souvent sur des questions d'organisation en vue de maîtriser des flux toujours plus importants. Ainsi, parmi les sujets débattus entre le siège et la parquet, l'audiencement, qui relève des attributions conjointes du président et du procureur, arrive en première position, suivi de la justification des poursuites engagées :

"Il y a une particularité dans ce tribunal, c'est nouveau. Le président et moi nous organisons des réunions de concertation entre les magistrats sur le calibrage de la juridiction, et l'organisation des audiences. Lors de ces réunions, les poursuites exercées par le parquet sont soumises à la critique. Cela nous permet de mettre en place des audiences exceptionnelles, pour écouler les stocks."

Procureur

Quand la concertation ne fonctionne pas, ou quand le siège n'a pas les capacités pour répondre à la demande, le parquet s'adapte, ce qui n'est pas satisfaisant, mais incontournable :

"On est conscient des capacités de la juridiction. On ne peut pas aller au delà de 1400, 1550 décisions par an, alors... "

Procureur

L'une des réponses du parquet à l'incapacité et aux pesanteurs du siège a été le développement rapide des procédures en temps réel. Mais ces pratiques ont à leur tour généré des délais de traitement qui s'allongent et qui rendent le temps réel de plus en plus virtuel. Désormais, il n'est pas rare de constater que plusieurs mois, jusqu'à six ou huit, s'écoulent entre la délivrance de la COPJ et la comparution en audience.

Autre variable organisationnelle qui pèse sur la politique pénale, le nombre de juges d'instruction ou de juges pour enfants influe sur les orientations données aux affaires :

"Quand on a vu que deux des trois juges d'instruction n'étaient pas remplacés, on a limité les ouvertures."

Substitut

Si les négociations sont ouvertes lorsqu'il s'agit de parer à des problèmes matériels, la concertation s'avère donc possible. Par contre, en cas de divergences de fond, le parquet doit faire avec. La première ressource réside dans la démarche de conviction, d'autres disent de "séduction" du siège, en utilisant l'argument de l'opinion publique :

"Certains juges pour enfants n'ont pas envie de faire du pénal. ils sont uniquement dans une optique de protection. Là, il faut se mettre d'accord avec eux, mais ce n'est pas toujours possible. Si les juges pour enfants ne suivent pas, notre volonté de déférer les mineurs baisse, la police se démobilise. Il faut convaincre nos collègues de prendre tout cela en compte, ce qui passe aussi par la séduction. C'est une pratique quotidienne."

Procureur

Mais ce type d'argumentaire ne satisfait pas forcément les magistrats du siège, dont beaucoup considèrent encore aujourd'hui qu'ils ne sont pas là pour se plier aux desiderata des élus et de l'opinion publique, bien au contraire. Il est possible que le parquet sous-estime la force de la volonté d'indépendance de ses collègues. Beaucoup de magistrats du siège ne se sentent pas, et ne veulent pas se sentir concernés par la politique pénale du parquet.

"Nous sommes très attachés à notre indépendance. J'y attache un très grand prix. il peut y avoir discussion avec les collègues, du parquet ou d'ailleurs, mais ce n'est jamais qu'une discussion, ce n'est jamais ni une pression ni une collusion."

Vice-président correctionnelle-petit TGI

Face aux pesanteurs matérielles et aux divergences de fond avec le siège, une autre stratégie repose, pour le parquet, sur le développement des mesures alternatives qui lui permettent d'offrir une réponse de la Justice, tout en s'affranchissant des questions de relations internes. Les mesures alternatives se sont ainsi multipliées ces dernières années, en nature et en volume. On peut s'interroger afin de savoir si -et sans que cela ne soit une

explication unique- le développement actuel de ces mesures qui, pour certaines d'entre elles, et notamment tout ce qui touche les classements sous conditions, offrent au parquet la possibilité de contourner le siège, ne s'inscrit pas dans l'opposition structurelle siège-parquet. La division entre les deux magistratures, assise et debout, compensée jusqu'ici par la formation partagée et la possibilité pour les magistrats de passer de l'une à l'autre, semble aller vers un "durcissement", comme en témoignent d'autres phénomènes tels que la déclaration des présidents de cour d'appel visant à renforcer la séparation parquet-siège ou la revendication des présidents de TGI d'être les seuls gestionnaires de leur juridiction.

Si ces desseins se concrétisaient, et à la lumière de ce qui s'observe dans nos différents sites, il émergerait alors une séparation qui déjà s'esquisse, avec d'une part un parquet plus présent dans la cité, plus sensible aux débats publics, et d'autre part, le siège dans son palais, préservé de ces débats publics. Une telle évolution ne semble pas susciter de réactions favorables dans les parquets, car elle risquerait de consacrer leur évolution vers un rôle de "préfet judiciaire", soumis soit aux directives de l'État, soit aux pressions des élus. Dès lors, ils ne pourraient plus s'appuyer sur la double légitimité qui fait leur force aujourd'hui, tout en constituant en même temps une faiblesse.

Les mesures alternatives : un instrument de politique pénale

Le recours aux mesures alternatives apparaît donc, à maints égards, comme la manifestation d'une politique pénale. C'est en effet largement à l'initiative du parquet que se sont mis en place divers dispositifs destinés à compenser ou à remédier à plusieurs manques de la Justice. Le développement de la troisième voie consiste dans la plupart des cas à apporter une réponse quand les procédures "classiques" ne peuvent répondre. Des instruments tels que les délégués du procureur, ou la médiation pénale, sont alimentés par le procureur qui veille au bon fonctionnement de ceux-ci et qui garde le contrôle des mesures, rappels à la loi, médiation, classement sous condition.

De dispositifs innovants, "amateurs", marginaux à leurs débuts, ces mesures, qui ont connu une importante montée en puissance, sont devenues plus structurées. L'institutionnalisation et la professionnalisation touchent désormais de plus en plus les personnes ou les organisations concernées. Le même phénomène touche les associations d'aide aux victimes ou de contrôle judiciaire. L'augmentation des missions de justice déléguées à ce type d'organisations produit un certain nombre d'effets.

"Pour nous, les associations sont importantes car il y a des tas de choses que la Justice ne peut pas faire. Donc on le fait faire, mais une fois qu'une mission est déléguée, on est dans le fait établi. Aujourd'hui, j'ai une association qui assure les fonctions de délégués du procureur pour faire du rappel à la loi et du classement sous conditions. Cette association fait du contrôle judiciaire, de la médiation, des délégués... Maintenant elle s'occupe de l'aide aux victimes. Elle grossit, elle prospère, elle embauche. Demain elle viendra me réclamer des mesures. À la clé, il y a des sous.

C'est un bon partenaire qui se débrouille pour offrir ses services, il loue des locaux en face du palais. Quand il y a une nouvelle mesure, on a la tentation d'aller vers eux. Et je dois tenir compte de leurs contraintes."

Procureur-TGI moyen

Il est clair que, d'un ressort à l'autre, la question des relations avec les associations participant aux missions de Justice ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes. Néanmoins, cet exemple qui survient dans une juridiction de taille moyenne, illustre une tendance de fond que l'on retrouve dans un certain nombre de TGI, y compris parmi les plus grands. De plus en plus d'associations qui pénètrent le champ judiciaire cherchent à pérenniser leur existence en proposant une offre globale aux magistrats et en premier lieu aux procureurs. L'organisation de ces structures en réseaux nationaux renforce encore davantage leur savoir-faire et leurs connaissances. D'unités d'appoint, elles deviennent dans certains cas groupes de proposition.

Dans ce cadre, le rapport de forces ne fonctionne pas de manière univoque en faveur du parquet. Celui-ci est prescripteur et par conséquent ces associations dépendent de lui pour leur activité. En contrepartie, le procureur a besoin des auxiliaires de Justice pour mener à bien sa politique

de diversification des réponses judiciaires. Dans les petits TGI, s'il dispose de temps, il peut suivre individuellement ces intervenants pour encadrer leur action. Mais, très vite, dès que ces mesures alternatives entrent dans une phase de développement conséquent, le parquet doit obtenir des garanties sur le bon fonctionnement de ces personnes qui, aux yeux du public, représentent la Justice. Sommé par sa hiérarchie de multiplier ces mesures de troisième voie, sollicité par ses partenaires d'apporter une réponse aux plaintes et aux petits délits, le procureur va déléguer de plus en plus de missions à ces structures professionnalisées qui, de fait, gèrent une partie des actions relevant normalement de la politique pénale, et donc obtiennent, en pratique, une certaine maîtrise de celle-ci. Cette part, pour n'être parfois que minime, contribue à réduire un peu plus la liberté d'action concrète du parquet.

II.2- Politique de l'offre et politique de la demande : de l'influence des polices judiciaires sur les politiques pénales

Les travaux réalisés lors de la présente recherche ne remettent pas en cause les résultats issus de nos précédents travaux. Tout au plus permettent-ils, dans ce champ des relations OPJ-magistrats, de réactualiser un certain nombre de données. En termes de politique pénale, la présence de la police apporte également des éléments de fragilité. Dans la chaîne pénale, le parquet se trouve quelque peu "coincé" entre -en aval- les décisions du siège qui approuvent ou désavouent les orientations prises par le parquet et -en amont- l'activité des policiers et des gendarmes qui, elle aussi, va peser lourdement sur les réalités du travail des parquetiers, et donc sur la pertinence de la politique pénale.

Une autorité limitée

Le contrôle qu'exerce le parquet sur la police judiciaire s'avère, de l'aveu même des procureurs et de leurs substituts, plus théorique que réel, surtout lorsque les relations sont conflictuelles .

"Sur la police et la gendarmerie, on n'a pas de poids, on n'a rien. Tous les trois mois, je leur passe un savon car le travail n'est pas fait correctement. Ils n'aiment pas ça mais l'influence du procureur est très faible."

Procureur-TGI moyen

L'examen de l'influence des policiers¹⁷ sur la politique pénale révèle un autre aspect de la complexité et de la difficulté à élaborer une doctrine qui se concrétise sur le terrain. En effet, quelles que soient les définitions ou les directives émises par le procureur, le policier "sur le terrain" fait sa propre politique, en fonction de ce qu'il rencontre. Les magistrats sont parfaitement conscient de cette réalité :

"De toutes façons, un gendarme qui passe et qui constate une infraction ne va pas éviter de la constater sous prétexte qu'elle n'entre pas dans la politique pénale du procureur. La politique pénale, c'est aussi ce que les gens constatent sur le terrain."

Procureur -petit TGI

Dans les faits, cette prise en compte du terrain revêt deux dimensions. Une première, évidente, est qu'effectivement le policier, et par conséquent le parquet qui est en majeure partie alimenté par les informations et les affaires venant des services de police et de gendarmerie, dépendent largement, pour leur action, des crimes et délits qui se commettent. À cela s'ajoute une part de "chance", par essence non maîtrisable.

Une deuxième dimension réside dans l'instrumentalisation de cet argument du terrain qui est faite par les praticiens à partir de ce premier constat. Traduit dans le langage des observateurs du travail policier sous le terme de "discrétionnarité", cette faculté se concrétise de manière variable : le policier peut, pour diverses raisons, fermer les yeux sur certaines

¹⁷Nous utiliserons ce terme générique pour parler aussi bien des policiers que des gendarmes.

infractions, pratiquer au contraire une politique de contrôle renforcé sur des groupes de personnes particulières, interpréter des faits constatés d'une façon qui modifiera considérablement leur signification judiciaire. Dès lors, à tort ou à raison, le policier dispose, dans sa transmission des faits à la Justice, d'une marge d'appréciation tout à fait importante, ce qu'ont bien compris les magistrats expérimentés.

Dès lors, il ne saurait être question, pour les procureurs, de s'engager dans une gestion de ces services uniquement fondée sur l'autorité. Dans plusieurs juridictions, les chefs de parquet mènent des opérations de communication qui s'apparentent plus à de la séduction qu'à de l'autorité.

"Je réunis les chefs de service (de police et de gendarmerie) à mes frais, et on fait un repas. J'organise des réunions pour les OPJ une à deux fois par an. "

Procureur- petit TGI

"Les policiers, on ne peut pas les commander au doigt et à l'œil. Ma technique, c'est d'aller dans tous les services de police qui dépendent de mon ressort. J'y passerai au moins une fois dans chacun durant mon mandat. Je vais recueillir leurs observations et leur expliquer l'action du parquet."

Procureur-grand TGI

Comme pour d'autres partenaires, la démarche conduite en direction des services de police a pour objectif de convaincre du bien-fondé des options retenues dans le cadre de la politique pénale, mais aussi et surtout de recueillir les informations que ces hommes de terrain font remonter. Il est d'ailleurs frappant de constater que, malgré le développement du partenariat, qui vise aussi à s'affranchir du monopole détenu jusqu'ici par les services de police en matière d'information des magistrats, ces unités restent la source principale de connaissance du contexte local et de la délinquance pour les procureurs et leurs adjoints. Pour reprendre les principaux résultats de nos travaux antérieurs sur la question, on voit que, entre certains policiers et certains magistrats du parquet et de l'instruction, se construisent des rapports de confiance forts. Avec les autres partenaires, qu'ils soient élus, travailleurs sociaux ou associations, il est beaucoup plus rare que les relations s'entretiennent sur ce mode. Dès lors, on peut dire que

cet axe police-justice, dans les conditions restrictives que nous avons évoquées dans nos précédents travaux, subsiste en tant que point fort dans le réseau local des parquetiers.

Ceci, nous le verrons, ne signifie pourtant pas qu'il en résulte une application claire en termes de politique pénale. Celle-ci dépend des capacités dont disposent les policiers à traiter tel ou tel domaine, de leur volonté de s'attaquer à un type particulier de délinquance, et de leur manière de l'aborder. Concrètement, et même si cela peut paraître paradoxal, c'est davantage la politique pénale qui s'adapte au travail policier plutôt que l'activité policière qui se fonde sur la politique du procureur pour orienter son action. D'où les opérations de formation des procureurs envers les OPJ, destinées à les convaincre du bien fondé d'une priorité que les chefs du parquet ont défini et qu'ils veulent voir concrétisée.

L'un des exemples les plus fréquemment cités concerne la délinquance économique et financière. Dans de nombreuses juridictions, les procureurs, alertés par la Chancellerie, et constatant des infractions en ces domaines, ont tenté de mobiliser des OPJ sur ces matières. Très souvent, ils ne parviennent pas à mobiliser suffisamment de compétences pour répondre à leurs attentes :

“À mon arrivée ici, j'ai essayé de développer l'activité en matière économique et financière. Mais je n'ai pas les moyens, ni en OPJ, ni en magistrats. dès que les dossiers financiers deviennent un peu techniques, je n'ai plus personne. Quand je demande à la Police ou à la Gendarmerie, ils me répondent qu'ils n'ont personne. La PJ ne traite que des très gros dossiers et elle est débordée. Ça m'agace, mais j'en ai fait mon deuil. C'est un de mes regrets.

Au tribunal de commerce, quand on m'interpelle sur ce sujet, je n'ai rien à répondre.”

Procureur-TGI moyen

Mais d'autres domaines, divers selon les ressorts, se trouvent dans le même cas, des mauvais traitements à enfants, parfois traités de façon inadéquate, aux accidents du travail, même si ce dernier thème concerne d'autres administrations que la police :

"Les désirs que l'on peut avoir en matière de politique pénale se heurtent à la réalité des moyens. C'est une évidence. Pour la lutte contre le travail clandestin, je n'ai qu'un seul inspecteur du travail pour tout mon secteur. Dans un contexte comme celui-là, on ne peut pas mettre en place des prescriptions."

Procureur-petit TGI

Et le poids de la police ou des autres administrations régaliennes ne touche pas que les moyens, mais aussi la manière dont ils sont utilisés quand ils existent :

"Là, j'ai une contrainte : les administrations -Impôts, Police, Douanes-peuvent vouloir multiplier les petites affaires. C'est plus facile pour elles. Elles font du chiffre et des statistiques plutôt qu'un travail de fond. C'est une vraie contrainte pour nous en amont."

Procureur adjoint chargé des affaires financières

Un équilibre à travers des relations interpersonnelles

L'autonomie des policiers et gendarmes à l'égard de la Justice, pour ne pas évoquer les autres administrations, est donc assez grande, beaucoup plus en tous cas que ce qu'en disent les textes -voir le CPP-. Mis à part les chefs de service, et encore cela varie en fonction de leur implication, les OPJ ne connaissent pas les orientations générales du parquet en matière de politique pénale.

Pour autant, l'impact du parquet sur le fonctionnement des services de police est-il nul ? Non, bien entendu. Le travail réalisé par les OPJ prend sens à travers les décisions du parquet ou de l'instruction, pour ne pas parler des audiences. Par anticipation, les policiers peuvent donc orienter leurs activités pour s'adapter à ce qui sera traité en priorité par le parquet. Cependant, il s'avère que cette démarche s'inscrit dans une relation interpersonnelle avec un substitut intuitu personae beaucoup plus que dans une politique générale. C'est à travers un contact personnel avec un parquetier partageant les mêmes centres d'intérêt et les mêmes préoccupations que se forge une coopération "de confiance".

L'autre tentative pour peser sur l'activité des OPJ repose sur le TTR et sur la systématisation des comptes-rendus au parquet. Sur la forme, ces mesures introduisent de profondes modifications. Sur le fond, ou dans les faits, le TTR n'est pas ressenti par les OPJ comme un élément de contrôle supplémentaire de leur travail, ni comme un moyen d'insuffler des directives de politique pénale générale à l'échelle d'une juridiction. Deux cas de figures se présentent. Soit le policier ou le gendarme se trouve face à un dossier qui l'intéresse peu, pour lequel il se mobilise peu, et selon sa gravité, il le laisse de côté ou le transmet au parquet sans véritablement chercher à influencer sur le cours de l'affaire. La politique pénale intervient peu dans ce cadre puisque c'est essentiellement en fonction des demandes ou des constatations faites sur le terrain qu'émergent ce premier type de dossiers. Soit l'affaire a été générée par le policier ou le gendarme, qui s'y est investi. Les entretiens avec les OPJ montrent qu'alors ce ne sont pas les orientations de politique pénale qui les stimulent, mais bien plus un intérêt personnel, doublé d'un contact avec un substitut ou un juge d'instruction qui est parallèlement mobilisé sur le même sujet. Cela renvoie au thème, traité plus loin, du pouvoir du procureur sur ses substituts.

On comprend mieux la stratégie de "démarchage" des procureurs, qui ne joue que sur le second type de dossiers. Pour eux, il est plus efficace -mais aussi plus long et plus coûteux en temps et en énergie- de tenter de faire évoluer les préoccupations des OPJ en essayant de les convaincre, à travers une argumentation, des réunions formelles ou informelles, ou des exposés faits par des intervenants extérieurs¹⁸. On perçoit aussi les limites de cet exercice. Une politique pénale ne consiste donc pas à imposer des objectifs ou des modes d'action aux policiers. Concrètement, elle se doit d'intégrer les capacités et les compétences des services de police pour orienter son action.

L'influence sur le travail des OPJ pourrait également reposer sur le tri que fait, par le classement des dossiers, le parquet. Mais tout le monde sait que la politique d'orientation des dossiers obéit aussi à une logique quantitative

¹⁸Nous avons pu assister à ce type de réunions, distinctes des réunions classiques de chefs de service, où les Procureurs présentent à la fois leur lecture des nouveaux textes de la Chancellerie, ce qui est aussi un moyen d'orienter l'action des OPJ, et également des exposés sur un délit particulier. L'objectif est clairement de sensibiliser ces derniers à d'autres formes de délinquance.

qui tient compte du manque de moyens. Pour les OPJ, s'ils tiennent à un dossier, l'enjeu est de le faire remarquer, tant ils craignent que celui-ci ne se distingue pas dans le flux des affaires à traiter.

Au total, la politique pénale ne se définit pas comme une politique d'injonction ou une politique de la demande par les parquets. Dans une large mesure, c'est plutôt, par un phénomène d'inversion, l'offre des services de police ou de gendarmerie qui, à travers des cas concrets et non des grandes règles, bâtit cette politique pénale.

II.3- L'organisation interne des parquets

Le caractère tout à fait important des relations interpersonnelles qui se construisent entre OPJ et substituts nous amène à intégrer, dans nos interrogations sur la politique pénale, une nouvelle dimension. Celle-ci se trouve au cœur de nos interrogations, puisqu'elle concerne le fonctionnement interne des parquets et son impact sur les politiques pénales. Avant d'aborder ce sujet, il nous paraissait indispensable de tracer le paysage dans lequel s'inscrivent ces politiques. On a ainsi pu constater que celui-ci n'est pas uniquement une donnée exogène à partir duquel se construisent, via l'analyse du parquet, des politiques pénales répondant à une demande précise, ni un objet que l'instrument "politique pénale" pourrait transformer en fonction de directives nationales ou locales. Les différents acteurs qui composent cet environnement interfèrent dans la définition et surtout dans la réalisation de celles-ci, parce qu'ils sont dans des logiques qui leur sont propres et qui ne correspondent pas aux orientations a priori fixées par le parquet.

La "lisibilité" de cet environnement devient, dans le contexte actuel d'ouverture du parquet sur la société, un enjeu important, puisqu'il fonde en partie la légitimité sur laquelle s'appuie de plus en plus le procureur. Or, loin d'être aisément déchiffrable, du fait même de cette imbrication de

logiques individuelles peu convergentes, ainsi que de la demande croissante de Justice, la lecture de cet environnement confronte le parquet à des contraintes et à des contradictions auxquelles ses ressources limitées ne permettent pas de faire face. Un premier niveau d'analyse consisterait donc à dire que les membres du parquet cherchent à fuir les contacts, ou au moins la majeure partie d'entre eux, en se réservant pour des échanges avec quelques policiers sélectionnés, pour éviter d'être confrontés à cette réalité complexe.

Ce constat abrupt est-il entièrement faux ? Cette position s'avère-t-elle possible à tenir, dans un contexte d'ouverture voulue et encouragée par le procureur ? L'examen du fonctionnement interne du parquet montre que celui-ci n'est pas un tout absolument homogène et totalement soumis à son procureur. De l'intérieur du parquet, la politique pénale ne s'envisage pas non plus très clairement.

Quelle gestion interne des parquets ?

Au sein des parquets, la hiérarchisation qui officiellement les régit ne dit finalement que peu de choses sur leur fonctionnement réel, au quotidien. Évidemment, tel un leitmotiv, revient la question des moyens. Les conditions parfois difficiles dans lesquelles nombre de parquetiers exercent leurs fonctions leur impose certes une lourde charge, mais simultanément, et surtout dans les moyens ou les grands parquets, limitent les capacités concrètes de direction et de contrôle du procureur. D'ailleurs, rares sont les chefs qui revendiquent un fonctionnement de type autoritaire sur leur parquet. La plupart d'entre eux sont conscients du manque de latitude à laquelle ils sont confrontés :

"Les efforts qu'on veut faire dans un domaine sont à la merci des contingences en effectifs, dont nous ne sommes pas maîtres. Les nominations nous échappent. Il faut faire face aux grandes orientations nationales et aux particularités locales avec des moyens dont on n'a pas la maîtrise. On est soumis à des aléas qui nous échappent.

On peut adapter les choses au fur et à mesure, en fonction des arrivées et départs de parquetiers, et en fonction des goûts de chacun. Il faut

respecter les personnes, ce ne sont pas des pions que l'on peut déplacer comme ça."

Procureur-grand TGI

À cela s'ajoute une faible maîtrise de la gestion des substituts et de leur carrière, du fait de la centralisation de toutes les décisions d'affectation ou de sanction. À l'image de ce qui se passe dans les administrations, le décideur local, en l'occurrence le procureur, dispose de peu de moyens de pression effectifs sur ses subordonnés en cas de désaccord. Ce constat d'impuissance s'avère encore plus déterminant quand les parquetiers ne jouent pas sur une carrière mobile et préfèrent la stabilité:

"Dans une juridiction comme celle-ci, quand on arrive dans un parquet comme celui-là, on trouve les gens en place. On ne peut pas choisir son équipe... et on ne peut se passer de personne. Il y a des personnes qui sont là depuis longtemps. Les magistrats bougent de moins en moins, ils renoncent à l'avancement pour la vie de famille. Nous, les procureurs, ils nous voient passer, ils sont là à demeure."

Procureur-grand TGI

"Quand on souhaite faire venir quelqu'un de particulier car il y a un poste vacant, la Chancellerie nous dit : 'ce n'est pas possible, il n'est pas assez bien classé'. Même le procureur général n'a pas cette maîtrise des personnels."

Procureur-grand TGI

"Ici, il y a deux catégories de magistrats : les anciens, qui sont là depuis plus de 10 ans, et les jeunes, qui ont moins de 3 ans de métier. Entre les deux, il n'y a rien. C'est un problème pour adapter la structure du parquet à ce que l'on veut faire. Il y a des droits acquis, un confort, les gens bougent peu. De l'autre côté, les jeunes manquent d'expérience. Notre marge de manœuvre est très réduite."

Procureur-grand TGI

En outre, l'idée d'indépendance des magistrats, qui fait partie des attributs du siège, se diffuse dans les parquets, de plus en plus réticents à l'idée d'apparaître, aux yeux de l'extérieur, comme les magistrats "qui obéissent". De fait, on nous renvoie à l'adage selon lequel "la parole est libre" pour

justifier cette reconnaissance plus ou moins officielle de l'autonomie relative des parquetiers.

Parmi les autres facteurs, liés à cette question de la gestion des personnels, qui restreignent *de facto* la liberté d'action du procureur, il y a aussi les compétences particulières de chacune des personnes qui sont affectées dans son service. La spécialisation croissante, nécessaire au traitement de dossiers de plus en plus complexes, oblige à tenir compte de cette donnée :

"On ne peut pas mettre n'importe qui aux Mineurs ou au Financier, il faut des spécialistes."

Procureur-grand TGI

"La politique pénale dépend aussi des effectifs dont on dispose -ici, nous sommes 5- et de la personnalité de ces collaborateurs. J'ai un procureur-adjoint qui est excellent en matière financière. C'est une des raisons pour laquelle la politique pénale dans ce secteur est plus soutenue ici que dans d'autres secteurs."

Procureur-TGI moyen

Et, au sein même de chaque fonction, de chaque spécialité, -on observe un partage des missions et des champs y compris dans des parquets à deux membres- la vision qu'a chacun de la manière de traiter un sujet constituera une politique de fait, sans que le procureur puisse toujours s'y immiscer.

"Les politiques pénales varient en fonction des personnalités qui sont au parquet. Par exemple, avant, pour les mineurs, on avait un procureur-adjoint très sévère à l'égard des mineurs. Il est parti. C'est un substitut de 27 ans qui lui a succédé au service des mineurs, il est beaucoup plus compréhensif."

Procureur-TGI moyen

Y compris dans les domaines partagés, le procureur a du mal à imposer ses vues sans négocier :

"J'essaie de mettre en place des TIG pour répondre aux tags, alors que ce n'est pas clairement prévu dans les textes. On dit que pour nous les tags sont des 'dégradations graves', et là on peut faire faire un TIG. Il a fallu se mettre d'accord entre nous, au parquet. Le problème, c'est que, avec

le temps, chaque parquetier revient à ses tendances. Pour cette mesure, il y a les pour et les contre, il faut rappeler l'autorité du procureur, mais..."

Procureur-TGI moyen

Ceux de nos interlocuteurs qui ont connu des parquets de différentes tailles sont unanimes : plus la structure est petite, plus le procureur a une visibilité de l'action de ses adjoints et substituts, et plus il peut essayer d'influer sur les modalités d'action de ceux-ci. Ce pouvoir d'influence reste toutefois limité et, si on nous parle d'autorité, c'est pour distinguer autorité formelle et pouvoir réel.

"Ce qui me paraît différent ici, par rapport à une très grosse juridiction, c'est que, même si je n'ai pas tous les moyens de la mettre en œuvre, de définir et de faire connaître ma politique pénale, je suis certain de le faire de manière plus visible que dans une très grosse juridiction. Quand on a 30 parquetiers, on peut parler de sa politique pénale à soi, pas de celle du parquet, ça n'a pas de sens. Il y a une politique pénale par magistrat.

Ici, notre taille nous permet un dialogue permanent, cohérent... en fait, surtout avec les jeunes. Le plus ancien a 15 ans d'ancienneté. C'est vrai qu'il est en marge des autres."

Procureur-TGI moyen

"La charge est telle que je m'occupe de mes procédures, de mon service, et pas de celles des autres. La direction effective par l'équipe de direction -procureur et procureurs adjoints- elle est théorique. Ce sont les chefs de section, le financier, les mineurs, qui le font..."

Procureur adjoint-grand TGI

Dans les petits parquets aussi, il semble que, sauf exception due à des personnalités particulières, l'autorité ne s'exerce pas de manière abrupte :

"Vous savez, ici, à trois en comptant le procureur, on ne peut pas parler de rapports d'autorité : ça deviendrait vite invivable. Les choses se passent autrement, on discute, on échange, on s'épaulé."

Substitut-petit TGI

On retrouve donc au sein même du parquet une stratégie du procureur, similaire à celle qu'il utilise vis-à-vis des OPJ, ou des autres services judiciaires quand il tente de les mobiliser. Le registre majoritairement utilisé -et nous ne parlons pas bien entendu des fautes graves commises par les parquetiers- n'est pas celui de l'imposition de directives, mais celui de la démonstration, voire de la séduction. Pour cela, la double légitimité déjà maintes fois citée constitue un point d'appui qui permet de construire un discours cohérent et qui s'appuie sur des arguments externes, et non d'autorité. Si l'on distingue petits et grands parquets, on se rend compte que cette stratégie est surtout l'apanage des plus petites formations. En effet, dans les plus grandes structures, le procureur a moins de temps à consacrer à ce type de démarche. Elle est d'autant moins efficace dans ce cas qu'il ne dispose pas du monopole, ni même du contrôle de la majorité des relations avec l'extérieur.

Une forte tendance à l'autonomisation

Chez tous les parquetiers rencontrés, l'individualisme et la défense de la liberté de décision de chacun sont des traits dominants. Sans remettre en cause une hiérarchie d'autant plus acceptée qu'en définitive elle est vécue comme peu pesante, les substituts affirment leur attachement à une forme d'indépendance qui les autorise à fonder leurs pratiques davantage sur leur propre vision des affaires qui leur sont soumises que sur des directives locales. En ce sens, on pourrait dire qu'à l'échelle d'un parquet, une politique pénale qui correspondrait à un encadrement des décisions prises par chacun relève très souvent du vœu pieux.

"Malgré tout ce qu'on dit sur l'unité du parquet, il y a des visions différentes. C'est clair. Dans un certain nombre d'affaires, selon que ce soit le parquetier A, B ou C, l'affaire sera poursuivie, classée sous conditions ou classée sans suites. Sans lire la signature, on sait qui a poursuivi. C'est le problème de la subjectivité humaine."

Juge correctionnel-petit TGI

Ceci étant, la situation évolue quelque peu avec l'irruption des préoccupations concernant l'image de la Justice vis-à-vis de l'extérieur et la montée en puissance d'un partenariat qui, même si dans la majeure partie

des juridictions visitées il reste restreint, non dans ses manifestations, mais dans ses traductions concrètes, place néanmoins de plus en plus le parquet sous le regard de ses "administrés". Il devient moins aisé de ne pas tenir compte des déclarations faites par l'un des membres du parquet en public, surtout lorsqu'il s'agit du procureur en personne. Un certain nombre de parquetiers manifestent très clairement ce souci de cohérence, qui devrait selon eux animer le parquet.

"La politique pénale, c'est quelque chose de dur à définir. Il devrait... il doit y avoir une logique dans l'action du parquet. Ce serait illogique que je fasse les choses d'une façon, et que mon collègue à côté les fasse d'une autre."

Substitut-petit TGI

Cependant, dans les faits, au quotidien, la mise en œuvre de véritables mécanismes de coordination produit des résultats mitigés. Dans les petits parquets, ceux comprenant deux ou trois membres, les échanges sont plus courants, plus spontanés, et reposent davantage sur les personnalités que sur des structures formelles. On retrouve le même schéma de fonctionnement au sein des sections qui composent les plus grands parquets. Toutefois, cette "proximité" interne ne débouche pas forcément sur une harmonisation intégrale des pratiques. Elle s'attache plutôt à définir ponctuellement une réponse commune au sujet d'affaires importantes ou particulières qu'à instituer des cadres de décision trop contraignants pour les parquetiers, comme le reconnaissent incidemment les substituts ou leurs procureurs :

"Le fonctionnement d'un petit parquet n'a aucun rapport avec celui d'un grand parquet. C'est l'épicerie comparée au supermarché. Dans un grand parquet il n'y a que des spécialistes. Bon, ici, on a des spécialités, mais on se voit plusieurs fois par jour. On parle ensemble. On décide ensemble qu'on va insister sur telle ou telle chose. On en parle de façon informelle... En général, on discute beaucoup plus à l'occasion d'affaires particulières que de discussion générales."

Substitut-petit TGI

Les moyens, le caractère humain des décisions, l'indépendance sont mises en avant pour expliquer ce faible impact relatif des politiques pénales :

“L’essentiel de notre boulot, c’est du bon sens. En général, les politiques pénales, ce sont des principes généraux qui flottent dans l’air, qui sont rarement renouvelés sur le fond. Certaines personnes méritent d’aller au tribunal, d’autres non. On le sent. C’est humain, sinon on met une machine pour décider à ma place. La politique pénale, c’est du bon sens, c’est ça.

Et puis on ne peut pas faire passer tous les délits devant un tribunal. Sur une année, on a 16 000 PV dont 8 à 10 000 avec auteurs identifiés. Le tribunal correctionnel est en mesure d’absorber 1 300 jugements, le tribunal de police, 350 à 500. Le constat est simple : on ne peut pas faire passer tous les délits constitués devant le tribunal. Une politique pénale, c’est faire des choix.

Dans les choix entre poursuite et classement sans suite, il y a un soupçon de politique pénale et 95% de logique et de bon sens. Que je poursuive ou non, j’applique le Droit, puisque les punitions prévues pour toutes les infractions partent toujours de zéro. Notre marge d’appréciation est absolue.”

Substitut-petit TGI

De surcroît, outre l’idée d’indépendance, le parquetier emprunte aussi au juge le principe de travail à charge et à décharge, ce qui bien entendu accroît encore plus sa marge d’appréciation.

“Mon idée est la suivante. En tant que membre du parquet, et aussi bizarre que cela puisse paraître, je ne me sens pas là pour punir à tout prix. Je pense que mon rôle est d’essayer d’empêcher que les gens commettent des délits, et surtout de les dissuader de recommencer. Si leur tirer l’oreille suffit, je le ferai, s’il faut demander la perpétuité, il faut le faire.”

Substitut-petit TGI

De fait, en interrogeant un à un chaque membre d’un parquet, on se rend compte que la punition n’est pas considérée de la même manière par l’un ou par l’autre. Les définitions de la sanction encourue ou des suites pour un délit donné varient, ce que confirment les magistrats qui siègent ou qui, comme les juges d’instruction, sont dépendants de la politique d’ouverture d’informations de chaque parquetier. Dès lors, l’homogénéité est rarement atteinte, même dans un petit parquet, l’exception étant peut-être les parquets

à deux où cohabitent un "ancien" procureur et un très "jeune" substitut qui cherche à adopter un comportement inspiré de celui de son chef. Néanmoins, y compris dans ce cas, l'identification à la politique du procureur reste limitée. La formation qui a précédé la prise de fonction semble favoriser une certaine prise de distance et la préservation des idées personnelles sur un sujet donné.

Dans les plus grands parquets, on retrouve les mêmes modes de raisonnement encourageant l'autonomie, et de manière exacerbée. La volonté de préserver l'indépendance de chacun prévaut. Certes, il existe bien des réunions périodiques destinées à organiser le partage d'informations. Mais les discours se fondant sur les demandes venues de l'extérieur rencontrent finalement des échos limités. Une part non négligeable, bien que difficile à quantifier, des substituts, ou des procureurs-adjoints, récusent la notion même d'ouverture des palais vers l'extérieur, la jugeant attentatoire à la fois à leur propre indépendance, à la sérénité des procédures, et à l'indépendance de la Justice.

"On se dit : 'qu'est-ce que c'est que la politique de la Ville ?'. On ne peut pas passer tout notre temps à ça. D'autres pensent le contraire... Dans les CLS, on n'a pas grand chose à proposer. On ne peut pas adapter une politique pénale particulière à un secteur géographique et pas à un autre. Le seul intérêt est d'aller expliquer ce qu'on fait aux communes."

Substitut- grand TGI

"On est dans des tas de commissions, comme les CLS, où on n'a rien à faire : on est en porte-à-faux là dedans. En face de nous, on a un élu mis en examen dans notre tribunal. Et on me demande des comptes sur des affaires particulières, c'est un dévoiement. Je ne suis pas persuadé que notre rôle soit de nous ouvrir sur l'extérieur, ça donne une confusion des rôles."

Procureur adjoint

Par ailleurs, les parquetiers les plus enclins à se lancer dans le partenariat se trouvent engagés dans un paradoxe. Ces volontaires, car l'engagement tient souvent du volontariat, sont invités, pour participer au partenariat -même si celui-ci reste limité- à une multitude de réunions sur la politique de la Ville, les CLS, ou les CCPD dans chaque commune qui leur est attribuée, à

des séminaires thématiques sur les sujets qui leur sont confiés, à des rencontres formelles ou informelles avec les "réseaux" qui prennent en charge tel ou tel type de délinquance. La notion de partenariat implique donc un accroissement des "charges" qui n'entrent pas dans une définition stricto sensu de la fonction de parquetier. Parallèlement, les substituts et procureurs doivent continuer à assurer le service normal, audiences, permanences, et autres.

Le partenariat invite donc les parquetiers à passer plus de temps "dehors", à faire de la communication, de la formation, de l'explication. Comme les activités "obligées", telles que les audiences ou les permanences sont par essence incontournables, c'est essentiellement sur le temps potentiellement consacré à la coopération interne qu'empiètent les réunions. Au final, et c'est là le paradoxe, plus les gens participent à des activités hors les murs de la juridiction, moins ils ont le temps de se coordonner, et moins l'activité du parquet pourra être cohérente, et perçue comme telle par l'extérieur.

"Le procureur veut une réunion du parquet par semaine. En pratique, c'est une toutes les trois semaines, Ici on est vite isolé. Il y a souvent des notes plutôt que des discussions."

Substitut-grand TGI

"On gère le quotidien. On n'a pas le temps de faire des réunions sur la politique pénale du parquet. On gère le quotidien : les permanences de jour et de nuit, les audiences, et toutes les réunions à l'extérieur, qui nous mangent de plus en plus de temps"

Substitut-TGI moyen

Ce phénomène est d'autant plus perceptible qu'il ne saurait être question, comme nous l'avons déjà signalé, de faire transiter autoritairement les directives ou les conseils par le biais de moyens de communication écrits. Seule une démarche argumentée, de "séduction", fondée sur l'échange verbal direct offre l'opportunité -mais pas la certitude- de pouvoir éventuellement peser sur les modes de décision des collègues. Il y a donc un coût élevé, en temps et en énergie, pour parvenir à une véritable coordination. Dans ces conditions, tout investissement dans la politique de la ville, ou dans toute autre forme de partenariat, se fait aux dépens de la cohérence interne, ce qui fatalement rejaillit sur l'image que l'extérieur peut

se faire de l'institution. On en arrive donc à ce paradoxe supplémentaire : les membres du parquet se trouvent parfois en situation, lors de réunions, de justifier des décisions qui ne correspondent pas aux annonces antérieures faites par le parquet, avec des écarts entre engagements et résultats qui sont dus à des manques de coordination. Bien entendu, au lieu de renforcer la position de l'institution judiciaire, ce type d'argumentaire a tendance à la desservir.

"Le procureur a beau dire, et l'on s'entend très bien avec lui, on sait très bien que selon les substituts, la réponse donnée aux affaires varie..."

Adjoint au Maire-petite juridiction

La politique d'ouverture et de partenariat pourrait donc constituer une forte incitation à mener une action concertée vis-à-vis de l'extérieur. Or, c'est loin d'être le cas. Dans le contexte matériel restreint qui caractérise actuellement la Justice, elle contribue à accroître les charges de travail, renforçant par là même l'isolement des parquetiers, alors qu'elle nécessiterait une coordination renforcée et des pratiques sinon plus homogènes, au moins concertées. Parallèlement, elle multiplie les incompréhensions et les tensions entre substituts ou entre ces derniers et leur procureur.

Afin d'éviter les conflits, les parquetiers en arrivent bien souvent à un partage des rôles, qu'il soit officiellement consacré à travers des notes internes régissant l'organisation, ou qu'il s'établisse spontanément à travers les pratiques. Les plus petites juridictions laissent bien souvent le monopole des relations avec les élus au procureur, à charge pour lui de faire passer des messages à ses substituts, tout en sachant qu'il ne saurait être question de négocier l'action publique ou de la faire dépendre des partenaires -du point de vue du parquet, il ne peut y avoir d'engagements en matière de politique pénale-. Pour leur part, les juridictions plus importantes s'orientent de plus en plus vers une répartition spatiale des relations extérieures. Ainsi, chaque parquetier se voit attribuer une ou plusieurs communes avec lesquelles il a le monopole des échanges officiels. Ce type d'organisation n'apporte cependant pas une réponse définitive à la question de la cohérence, essentiellement parce que cette répartition spatiale s'entrecroise avec une répartition par spécialités, le parquet étant divisé en sections traitant chacune d'un domaine particulier. La logique induite par les échanges

extérieurs et celle, notamment en matière de poursuites, que génère un raisonnement de spécialiste sur un thème donné, ne convergent pas forcément.

On citera rapidement un exemple à ce sujet. Concernant les mineurs, l'interlocuteur des élus au parquet peut, soit par conviction, soit pour répondre aux attentes fortes en ce domaine, annoncer, sans bien sûr s'engager là dessus, une politique de poursuite systématique envers les délits commis par les jeunes. Si le parquetier dont il est question ici n'appartient pas à la section des mineurs, il ne maîtrisera pas forcément les contingences matérielles et organisationnelles de celle-ci, ni les orientations correspondant aux pratiques effectives de ses membres. Il n'aura peut-être qu'une vision approximative des capacités du réseau de la PJJ à faire exécuter les mesures décidées par le siège. Il y a donc de forts risques d'une dissonance plus ou moins importante, mais sensible et réelle, entre les effets d'annonce et la réalité des décisions. Or, les élus, qui de plus prennent souvent pour des engagements les déclarations du représentant du parquet lors des réunions, s'en aperçoivent.

En s'ouvrant sur l'extérieur, et en invoquant ses difficultés internes, qu'elles soient d'ordre matériel ou d'ordre relationnel, entre parquet et siège, ou entre parquetiers, la Justice se dévoile : elle montre qu'elle se fonde certes sur des principes, mais aussi, ce qui est a priori moins connu du public, sur des hommes, avec leurs qualités, leurs faiblesses, et surtout leur personnalité. Les interlocuteurs potentiels de la Justice se rendent alors compte que ce facteur humain constitue une variable importante, et remettent dès lors en cause le caractère non négociable, abrupt, intangible de la fonction de "dire le Droit". Puisque l'aspect humain intervient, c'est que la décision dépend de facteurs non strictement juridiques. Elle devient donc sujette à critiques.

Les parquetiers se trouvent ainsi partagés entre, d'un côté, un souci croissant d'ouverture vis-à-vis de l'extérieur, qui les invite à produire des décisions cohérentes et donc relativement homogènes et, de l'autre côté, un coût élevé -en temps, en énergie, en discussions- de la coordination entre eux. Ce dilemme s'avère d'autant plus aigu que, parallèlement, les

parquetiers cherchent à préserver leur indépendance de magistrat, tardivement conquise mais réelle dans les faits, ainsi qu'à sauvegarder le temps nécessaire au métier traditionnel. Il en résulte, dans les moyens et les plus grands parquets, une contradiction interne supplémentaire, qui naît des tensions fortes entre, d'une part, ceux qui misent davantage sur l'extérieur et, de l'autre, ceux qui adoptent une position de repli sur le palais.

Or, il apparaît qu'aucune des deux options ne constitue vraiment un choix optimal pour l'avenir. La première, celle du repli, débouche sur une remise en cause de la Justice par une société prompte à critiquer, à tort ou à raison, le manque de considération à son égard qu'exprimeraient les magistrats dans leur ensemble. Quant à la seconde, celle de l'ouverture, elle inscrit le système judiciaire dans une spirale inflationniste qui, à moyen terme, génère également de l'insatisfaction.

Un mécanisme général inflationniste

Ce phénomène inflationniste trouve sa source dans la judiciarisation croissante de la société, qui se traduit à la fois par une multiplication des demandes auprès des tribunaux, et par un accroissement des champs, autrefois -semble-t-il- moins étendus, dans lesquels ceux-ci sont sollicités. Contre toute attente, la Justice, au lieu de faire des choix restreignant ses "cibles" ou ses priorités et tenant compte également de ses capacités de traitement, peut-être par crainte de se voir reprocher d'éventuels manques, affiche une nette tendance à vouloir tout embrasser. Dans une large mesure, le partenariat et les sollicitations croissantes venues de l'extérieur accentuent ce mouvement. Mais, parallèlement, on constate une quasi stagnation des moyens dévolus à cette institution de plus en plus sollicitée, ou, pour être plus exact, un accroissement des moyens qui est loin d'être proportionnel à l'augmentation des demandes. Il résulte de tout cela une contradiction structurelle, puisque la Justice, et notamment les parquets, sont présents dans des domaines de plus en plus variés, mais peinent simultanément à traiter les affaires quotidiennes.

C'est ce double mouvement -judiciarisation d'une part, moindre capacité au traitement de l'autre- qui explique peut-être le mieux les difficultés que rencontrent les procureurs à faire émerger une véritable politique pénale. Faire des choix, dessiner des priorités, cela reviendrait finalement à s'inscrire en opposition par rapport à cette tendance lourde de judiciarisation, qui au contraire englobe de plus en plus de domaines. Malgré les critiques qui émergent çà et là sur ce mouvement qui génère un accroissement des charges de travail sans apports de moyens supplémentaires suffisants, les procureurs ne semblent pas enclins à s'y opposer. D'ailleurs, la plupart d'entre eux, tout en déplorant ce manque de moyens et leur incapacité à tout traiter, s'enthousiasment pourtant lorsque de nouvelles perspectives de partenariat et de nouveaux champs d'intervention s'offrent à eux. Ils trouvent que le principal intérêt de leur travail réside justement dans ces nouvelles missions qui leur échoient, certains se qualifiant à leur propos d'"inventeur social". Même si le "coût" de cet interventionnisme croissant est à court terme un plus faible investissement dans les missions "classiques" et à long terme une moindre cohérence dans l'action du parquet, même si l'élargissement des compétences facilite en fin de compte des pratiques individualistes de la part des parquetiers, l'ouverture vers l'extérieur et la judiciarisation croissante s'imposent.

Pour sortir de cette contradiction et maintenir, malgré les manques matériels, un taux de réponse minimal dans tous ses domaines d'intervention, l'institution judiciaire a multiplié les procédures rapides, tel le TTR. Peut-on parler à leur sujet de politique pénale ? Sur ce point, les points de vue des magistrats eux-mêmes sont partagés. Pour une partie d'entre eux, dont beaucoup appartiennent au siège, et d'autres, en nombre assez important, au parquet, l'instauration de modes de règlement rapides pour différents délits apparaît comme la négation de la politique pénale, car ce système institue des mécanismes de traitement qui ne se fondent pas sur une analyse des situations, mais sur des automatismes. Ce qui serait alors privilégié, ce n'est donc pas la qualité de la décision, ou les problèmes considérés comme prioritaires, mais la facilité et la quantité :

"La politique pénale ? Cette notion me fait pouffer de rire, ça devrait être quelque chose de clair : dans chaque parquet, on devrait pouvoir

déterminer les priorités, privilégier tel ou tel type de contentieux alors que notre action est conditionnée par les piles de contentieux qui arrivent. Par exemple, on peut parler de la politique pénale en matière de CEA. En fait, il n'y en a pas, on poursuit tout. Pourquoi ? Parce que c'est un contentieux facile. Plus personne ne se pose la question de l'opportunité des poursuites. C'est l'anti politique pénale, il n'y a pas de réflexion. "

Procureur adjoint

Derrière cette position critique se pose à nouveau la sempiternelle question des moyens. Les choix, lorsque ceux-ci sont possibles, ne s'exerceraient pas à partir de l'analyse, ou de la réflexion¹⁹. Ils s'imposeraient à partir d'une logique quantitative, de rendement, afin de montrer que malgré tous ses handicaps matériels, la Justice fonctionne et produit beaucoup. Plus qu'une action volontariste, la "politique" du parquet serait une politique subie, imposée par les disponibilités en termes de moyens :

"La politique pénale, j'aurais tendance à dire que ça n'existe pas... C'est peut-être un peu exagéré. J'ai toujours l'impression qu'on adopte une politique en fonction de ce que l'on peut faire, et pas en fonction de ce que l'on veut faire. On définit des critères de poursuite parce qu'on ne peut pas tout poursuivre intégralement. On fait des choix. C'est donc une définition en creux de la politique pénale. On fait tous les trois mois un état du stock d'affaires à l'audience, et on adopte des critères, des priorités en fonction des stocks."

Procureur

Selon cette première thèse, la Justice serait désormais dans une situation où elle connaîtrait une inversion des fins et des moyens. Si l'on adopte ce point de vue, ce qui prime, ce n'est plus la finalité assignée au parquet, mais les moyens disponibles qui déterminent, a minima, les possibilités d'agir. Pour les tenants de cette position, cela se traduit, à l'échelle nationale, par une montée en puissance des gestionnaires aux dépens des juristes "purs". La

¹⁹Sur ce point des outils d'analyse et de réflexion, tous les parquetiers, et en premier lieu les procureurs, sont d'accord pour souligner le manque de personnels, et de moyens, qui permettraient de produire une réflexion sur les priorités de politique pénale, et sur l'évaluation des dispositifs mis en place. Ces manques s'avèrent d'autant plus criants dans le cadre du partenariat, puisque les élus disposent beaucoup plus facilement que les procureurs de la possibilité de recourir à des expertises externes.

question des moyens devenant plus que jamais primordiale, certains pensent que les gestionnaires prennent aujourd'hui le pas sur les magistrats chargés de définir les politiques pénales à l'échelon central. Dès lors, le traitement rapide consacrerait le primat du quantitatif sur le qualitatif.

D'autres pensent -et c'est la seconde thèse- que le développement des procédures rapides serait un encouragement pour une meilleure coordination des pratiques entre les parquetiers, allant jusqu'à l'établissement de barèmes décisionnels en matière de poursuites ou d'orientation vers des modes de règlements alternatifs. Il s'établirait alors une politique pénale qui consisterait à définir collectivement les réponses judiciaires à apporter en fonction des délits. Nous avons déjà dit combien les substituts étaient réticents à toutes les contraintes réduisant leurs marges d'action et de décision. Quelques exemples touchant aux contentieux de masse tendent à montrer que, ponctuellement, les substituts surmontent leur prévention pour se laisser tenter par les facilités qu'offre le recours à des barèmes préétablis, réduisant le temps nécessaire à la réflexion et débouchant éventuellement sur une moindre responsabilité individuelle. C'est le cas notamment pour les CEA dans certains parquets. Localement, dans de plus grosses juridictions, on retrouve des ébauches de barèmes à l'échelle d'une section chargée du traitement direct. Les délits concernés entrent souvent dans la catégorie des infractions dites mineures -du type vol à l'étalage ou détention de stupéfiants-. Les objectifs poursuivis par les substituts qui fixent entre eux des critères de réponse qui se veulent uniformes sont pluriels : ces réponses "formatées" permettent un gain de temps non négligeable lorsqu'ils se trouvent en communication avec des policiers dont les appels se succèdent à un rythme rapide ; elles offrent une image relativement homogène de la section, ce qui devrait éviter le "jeu" des OPJ qui sont toujours tentés de "choisir" le substitut avec lequel ils ont envie de travailler ; il ressort de telles pratiques une image de cohérence qui donne plus de poids aux discours affichés vis-à-vis de l'extérieur.

Mais cette seconde thèse, malgré son apparente cohérence, ne remet pas fondamentalement en cause les limites évoquées tout au long de ce rapport en ce qui concerne les politiques pénales. Tout d'abord, on peut constater qu'elle ne s'inscrit pas en opposition avec la première thèse. C'est toujours

une question de moyens qui fonde les raisonnements. Ensuite, on remarque que l'engagement des substituts dans un tel dispositif n'est absolument pas contraignant. Chacun peut à tout moment, choisir de ne pas suivre les "consignes", s'il les estime par principe infondées ou s'il les trouve inadaptées à un cas qu'il considère comme étant particulier. Enfin, on constate que le développement des procédures rapides et, en parallèle, des modes alternatifs de règlement des litiges, n'apporte pas de réponse à la question du suivi et de l'évaluation de l'impact des décisions prises et des orientations données aux affaires. Que ce soit en termes de conséquences sur les individus délinquants, et sur leurs victimes, ou bien en termes de répercussions des choix du parquet sur un certain type de public ou sur un secteur donné, rien n'est véritablement organisé pour mesurer le bien-fondé des décisions et des orientations prises par le parquet.

Cela nous renvoie à un point maintes fois abordé par les procureurs eux-mêmes : comment, à l'aube du XXIème siècle, parler d'une politique publique, sans disposer des compétences et des outils nécessaires à l'évaluation des décisions prises et des choix retenus ?

III- LE PARQUET JAPONAIS : UN FONCTIONNEMENT PLUS COLLECTIF DÉBOUCHE-T-IL SUR L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE PÉNALE ?

L'un des points forts qui ressort de nos observations sur les parquets français réside dans l'importance de l'aspect personnel, individuel -le facteur humain d'appréciation des situations- qui émerge dans les choix faits par les parquetiers. Les procureurs français et leurs substituts reconnaissent tous, et défendent, pour beaucoup d'entre eux, l'indépendance et l'autonomie de décision attachées à l'appartenance à la magistrature, y compris lorsque les magistrats sont membres du parquet. Dans les faits, cette position se traduit par un individualisme important, une difficulté à établir des modes de fonctionnement très coopératifs et un engagement limité dans le partenariat, tous ces traits participant à rendre floue la réalité de la politique pénale.

L'examen des pratiques des parquetiers japonais nous invite à considérer sous un autre angle cette question de la politique pénale, en partant d'un contexte assez différent. Il ne s'agit pas ici de tomber dans le piège d'une explication culturaliste simpliste, fondée sur des "caractères nationaux" différents, en opposant par exemple l'individualisme français à l'obéissance hiérarchique et au conformisme japonais. À travers les longs entretiens conduits avec les procureurs japonais, nous avons pu constater combien l'autorité pouvait n'être respectée que sur le plan formel et combien le formalisme apparent cachait en fait des tensions vives. Tant au Japon qu'en France, le trait dominant de la décision de poursuite s'avère être son caractère discrétionnaire. L'objectif est plutôt de comprendre comment

agissent les parquetiers dans un système pénal à la fois relativement proche du nôtre mais fonctionnant sur des modalités et des enjeux différents.

Comme pour les parquets français, ce qui nous intéresse, ce sont les modes d'action concrets de leurs membres, bien plus que les considérations d'ordre légal et formel. En conséquence, les arguments avancés ici s'appuient sur l'observation des pratiques et sur les entretiens réalisés avec une quinzaine de parquetiers sur cinq sites. Ceci nous a donné une vision assez précise et cohérente de la manière dont les magistrats du parquet voyaient leur métier. Dans ce tableau, il subsiste un manque de taille : les autorités ne nous ont pas permis d'aller interviewer les personnels de la police. Or, il apparaît que, bien plus qu'en France, où les relations sont malgré tout plus équilibrées, les parquets japonais se trouvent *de facto* dans une situation de très grande dépendance à l'égard des services de police. À titre de symbole, mais avec des répercussions concrètes, on signalera que l'Agence Nationale de la Police dispose du pouvoir de proposer des textes de loi concernant la procédure pénale. Pour le parquet, le manque de visibilité et de contrôle concernant la structure essentielle, pour ne pas dire quasi exclusive, d'alimentation de la chaîne pénale, à savoir la police, constitue un handicap certain, même si cela ne remet pas en cause les arguments avancés ici.

III.1- Le contexte général d'action du parquet japonais

Bien entendu, il est hors de question de présenter ici le système judiciaire japonais dans son ensemble, ce qui demanderait un second volume. Nous nous bornerons donc à présenter quelques-uns des éléments à nos yeux les plus importants pour mieux comprendre le contexte et la "vision" de la Justice dans lesquels agissent les parquetiers japonais rencontrés. Ces éléments ont également été choisis en fonction du contraste qu'ils instaurent avec le fonctionnement français, le but restant d'utiliser

l'exemple japonais pour mieux cerner la notion de politique pénale en général.

Les principes de fonctionnement concrets

Parmi les différences essentielles qui caractérisent le parquet japonais par rapport au système français actuel, on insistera sur quatre aspects importants concernant nos problématiques : des relations avec la société civile - l'extérieur- beaucoup moins développées qu'en France ; l'intégration des fonctions du parquet et du juge d'instruction français dans une seule et même structure ; une inscription de la procédure dans le temps assez nettement différente du cas français ; des enjeux du travail judiciaire qui se distinguent tout à fait de ceux poursuivis par les magistrats hexagonaux. Globalement, on verra que, malgré des modes de fonctionnement moins individualistes, on ne peut pas parler ici non plus de "collectif" de travail.

À propos des relations extérieures, le parquet japonais ne se trouve pas, à l'instar de son homologue français, invité à entrer dans un jeu partenarial. Sur l'archipel, la Justice dans son ensemble a pu jusqu'à présent préserver ses distances avec la société civile. Elle occupe une place "à part", à l'abri des débats publics locaux. Il ne faut pas en conclure que les magistrats nippons se désintéressent des évolutions de la société. Mais il semble que le Japon soit encore aujourd'hui en partie préservé des phénomènes de judiciarisation que l'on observe en Europe, notamment en ce qui concerne la justice pénale. Par ailleurs, l'image de la Justice dans l'opinion conserve un certain prestige -ou génère une certaine crainte- qui tend à susciter des réserves de la part des éventuels requérants. En outre -mais nous manquons d'éléments à ce sujet-, il est probable que la Police exerce de manière importante sa faculté discrétionnaire, soit en réglant par la médiation certains des problèmes qui lui sont exposés, soit en procédant elle-même à un "tri" des affaires, ne transmettant aux magistrats que celles qui lui semblent pertinentes. En tout cas, le concept de partenariat, ou simplement celui d'échange avec des représentants de la société civile paraissent tout à fait incongrus aux magistrats japonais, pour qui l'action judiciaire ne se négocie pas avec l'extérieur.

Si l'on se réfère à la situation française, cette distance maintenue avec la société civile est d'autant plus surprenante que la séparation parquet-siège est beaucoup plus marquée au Japon qu'en France. La spécialisation vers l'une ou l'autre branche se fait dès la scolarité, et le passage de l'une à l'autre est rarissime. Autre concrétisation de cette séparation, le parquet se trouve généralement dans un bâtiment distinct de celui abritant les juges et les tribunaux. La gestion de chaque structure est autonome, et imperméable aux considérations de l'autre. On aurait pu penser qu'une telle division pourrait signifier un partage des rôles entre un siège restant davantage sur une position de réserve face aux enjeux sociétaux, et un parquet plus impliqué dans la vie de la cité. Or, il n'en est rien. La séparation entre les deux branches n'amène pour l'instant pas d'ouverture supplémentaire sur l'extérieur.

Plus que leurs homologues français, les magistrats japonais disposent d'une grande liberté d'action par rapport au public. Cela se manifeste par exemple par un taux de classement élevé -40% en moyenne- des affaires qui parviennent au parquet, alors qu'une première sélection importante, mais peu visible, a déjà été effectuée par les services de police. En particulier, les plaintes contre auteur non dénommé ne sont pas transmises au parquet.

Le second point sur lequel nous voudrions nous attarder concerne le fonctionnement des parquets. Ceux-ci assument à la fois le rôle de ministère public, et celui dévolu en France au juge d'instruction. Dans les parquets de moyenne ou de grande taille comme celui de Tokyo, on observe un partage des rôles entre différentes sections par matière ou par domaine, mais dont une seulement regroupe les substituts chargés du suivi des audiences. Si, dans les plus petites structures, les parquetiers -ou certains d'entre eux- suivent les affaires du début à la fin, c'est-à-dire mènent les investigations à la suite de la police puis présentent le cas à l'audience, la tendance générale est nettement au partage des rôles. Ainsi, une partie des substituts se consacre aux enquêtes et investigations pré-sentencielles, les autres sont présents en audience pour défendre le point de vue du parquet.

Sans que cela soit reconnu officiellement, on remarque que les fonctions d'investigation sont beaucoup plus prestigieuses que celles de l'audience.

Pour faire carrière dans les parquets, il vaut mieux accumuler les expériences dans "l'instruction". Concernant les politiques pénales et le fonctionnement collectif des parquets, on constate des tensions importantes entre les deux branches. En résumé, les substituts enquêteurs considèrent avec condescendance leurs collègues d'audience qui interviennent après eux dans la chaîne pénale. Vu le taux de sélection des affaires, les parquetiers enquêteurs attendent "naturellement" une sanction à peu près équivalente aux réquisitions. En cas d'échec, les substituts de l'audiencement se verront reprocher leur incompétence par les autres.

Pour leur part, les "audienceurs" se trouvent confrontés à un phénomène de "bout de chaîne". Tout le travail inachevé durant la période d'investigation, tous les oublis, les erreurs se répercutent sur eux. Ceci s'avère d'autant plus douloureux que le procès n'est pas un simple exposé des faits, un exercice d'éloquence, ou un débat d'essence juridique. Le passage devant les juges, du moins en ce qui concerne le pénal, reprend intégralement tous les éléments de l'enquête, en entrant dans les détails de manière très précise. Ceci s'avère possible du fait de l'organisation du temps pénal.

En effet, le rapport au temps constitue un facteur essentiel de compréhension du système pénal japonais. Prenons par exemple le cas où il y a détention provisoire. La période d'investigation pré-sentencielle ne peut pas dépasser les 23 jours, qui se décomposent en périodes à durée déterminée. La Police a 48 heures pour conduire les premières recherches. Passé ce délai, elle transmet le dossier au parquetier, qui dispose lui de 24 heures pour prendre une décision sur le maintien ou non des poursuites, et sur la demande, devant la cour, de la prolongation éventuelle de la détention du suspect. Lorsque la demande est acceptée -ce qui arrive dans 95% des cas- le parquet a dix jours devant lui pour mener ses investigations, avec l'aide de la police. Dans la plupart des affaires, le parquetier ou son assistant effectuent eux-mêmes une grande partie des actes, et en particulier toutes les auditions de témoins, de victimes et de suspects.

Après cette première période de dix jours, le parquetier peut demander auprès de la cour une nouvelle période, de même durée, pour achever ses

recherches, avec ou sans l'appui de la police. Un total de 23 jours, dont trois dévolus à la police et vingt au parquet, représente donc le délai maximum dont dispose l'accusation pour prouver la culpabilité de la personne interpellée et pour recueillir suffisamment d'éléments pour étayer le dossier au tribunal. On comprend dès lors la pression qui repose sur les épaules du parquetier en charge de l'affaire concernée, surtout lorsque celle-ci est complexe. Il dispose seulement de ces vingt jours pour produire un dossier apte à convaincre les juges.

En général, chaque parquetier est seul responsable d'un dossier et, même s'il est assisté d'un "parquetier assistant" au statut moins élevé, il est "évalué" par ses pairs sur sa capacité à produire dans ces délais limités un dossier qui sera accepté par les juges et qui sera considéré comme "défendable" par son collègue de l'audience. La pression est d'autant plus forte que, contrairement au cas français, où la plupart des substituts et procureurs disent qu'il subsiste toujours une grande part d'imprévisibilité dans la décision du siège, dans le cas japonais, le juge suit, pour l'immense majorité des dossiers, les réquisitions du parquet. Dès lors, le parquetier, s'il n'obtient pas du juge une réponse correspondant à ses attentes, et à celles de son chef, sera unanimement considéré comme un mauvais élément. Durant ces vingt jours, le parquetier est donc "sous pression". Comme il suit parfois en même temps jusqu'à quatre ou cinq affaires avec personnes détenues, on imagine l'intensité de sa tâche.

Pour compléter ce tableau à propos du "temps", ajoutons que le passage devant les tribunaux s'étendra sur une période beaucoup plus longue, puisque l'organisation des procès diffère largement de ce que nous connaissons en France. Quinze jours ou un mois après la fin des 23 jours, le procès débute. Il se prolongera, pour des séances de 20 minutes à trois heures maximum espacées de deux semaines, pendant des mois, voire parfois des années²⁰. Car, durant ce procès, les juges, la défense, et le parquet vont prendre leur temps pour refaire en détails l'enquête, interroger très précisément suspects, victimes et témoins, et examiner en profondeur les détails matériels. Par exemple, une séance est consacrée à l'interrogatoire

²⁰Le procès des dirigeants de la secte AUM, qui dispersa des gaz toxiques dans le métro de Tokyo dure depuis plus de dix ans.

d'un témoin par le juge, une seconde, quinze jours plus tard, aux questions de l'accusation à ce même témoin, puis une troisième, deux semaines après, à celles de la défense. Le parquetier présent à l'audience a donc tout loisir pour constater les manques de son collègue, et pour les signaler à ses supérieurs. Le bon parquetier "investigateur" doit savoir anticiper et identifier les problèmes qui peuvent émerger au cours du futur procès, afin de faciliter la tâche de son successeur dans le dossier.

Par ailleurs, l'un des objectifs essentiels de ces audiences est également, au delà de la condamnation qui survient dans l'immense majorité des cas, de recueillir les demandes publiques de pardon que tout "bon" accusé se doit de présenter devant la cour. En effet, le crime ou le délit n'est pas simplement considéré comme un acte individuel ou comme un tort causé à la victime, il représente également une atteinte globale à la société et à son fonctionnement a priori consensuel. Les juges comme les procureurs ne s'intéressent donc pas uniquement à la culpabilité, reconnue aisément, disent-ils, par la plupart des accusés, mais aussi à la repentance et aux excuses publiques que ces derniers doivent prononcer.

La recherche du consensus social

Cette dimension essentielle du travail des magistrats dépasse largement ce que nous connaissons en France. À cet égard, les modes d'intervention des avocats de la défense montrent bien les différences. De l'avis des juges, des parquetiers, comme des avocats eux-mêmes -ou du moins de la plus grande partie d'entre eux-, l'objectif de la défense n'est pas de "défendre" à tout prix l'accusé, mais de parvenir à un accord signifiant clairement que celui-ci est repentant.

"Il y a deux types d'avocats, les bons et les très mauvais, qui sont une minorité. Ces mauvais utilisent mal les motivations du Code de procédure... Ils disent aux suspects de ne pas parler aux enquêteurs, de faire de faux témoignages. Ces mauvais, ils s'appellent eux-mêmes le "groupe Miranda".

Un bon avocat, si c'est un cas de vol, il vient à notre bureau et il nous dit que l'accusé reconnaît le crime. Et j'irai chez la victime restituer ce

qui a été volé. On peut lui donner l'adresse de la victime, pour qu'il aille y présenter les regrets de l'accusé.

Le pourcentage de mauvais avocats est très faible mais ils s'intéressent surtout aux affaires criminelles. Ils ne pensent pas que la non-coopération peut être une mauvaise chose pour l'accusé. Quand il reste silencieux, on note que l'on n'a pas entendu ses excuses, et ça jouera contre lui."

Parquetier-affaires criminelles-Tokyo

Durant les audiences, ou auparavant dans les bureaux des procureurs, il n'est pas rare de voir des hommes adultes s'effondrer en larmes face aux remontrances du procureur. Si cela, de l'avis des procureurs interviewés, ne joue pas forcément en leur faveur tant cette repentance publique paraît normale, la reconnaissance des faits permet au moins d'écourter le procès, qui ne s'étalera que sur une période de quelques mois, alors que les plus longs prennent parfois plus de dix ans. En tout cas, aucun parquetier ne refuse de recevoir l'avocat de la défense, parce ce qui est recherché, c'est avant tout que l'accusé avoue, ce qui se passe apparemment dans la majorité des cas, puis qu'il fasse les démarches nécessaires afin que la victime soit dédommée.

À défaut de disposer d'éléments suffisants sur le fonctionnement policier, on peut observer que, du côté du parquet, seules les affaires présentant suffisamment de preuves de culpabilité sont retenues, ce que confirment certains des procureur interrogés.

"Dans le cas des affaires de drogue, si nous ne trouvons pas de preuves physiques, nous ne poursuivons pas."

Parquetier-Section Criminelle-Yokohama

"Comme nous faisons une sélection prudente des cas retenus, si nous n'obtenons pas une sentence confirmant la culpabilité à la cour, ce sera négatif pour notre carrière."

Parquetier-Affaires Criminelles-Tokyo

Plusieurs enjeux viennent donc interférer dans la décision du magistrat du parquet. Bien entendu, celle-ci, à l'instar de ce que l'on trouve en France, va se fonder sur la nature du délit, la qualité de la victime, ou celle de l'auteur.

Mais ce qui va compter également, ce sont les chances de parvenir à élucider le dossier et à obtenir des aveux et des réparations dans ce court délai de 23 jours. Car ce qui se joue, c'est la responsabilité personnelle du parquetier, et sa carrière future, s'il s'engage dans un cas -et l'on voit combien la logique qualitative a tendance à primer, plus qu'en France, sur la logique quantitative-. On traite moins de cas : du coup, leur suivi par la hiérarchie est plus aisé. En outre, dans un tel cadre de fonctionnement, l'enquête faite par le parquetier "investigateur" étant reprise presque intégralement par le tribunal, les erreurs sont rendues visibles, ainsi que les manques. Et, si la décision du tribunal ne suit pas de près les recommandations du parquet, c'est le parquetier de l'audience qui sera humilié. On comprend dès lors les tensions qui existent entre les deux types de substituts. En cas de faute, c'est-à-dire de divergence entre les peines requises et le verdict du tribunal, chaque branche a tendance à renvoyer sur l'autre la responsabilité de l'échec.

III.2- Un conformisme qui n'est cependant pas synonyme de politique pénale

Malgré l'importance que revêt la carrière à leurs yeux, et donc les enjeux d'ordre individuel, on observe cependant que les parquetiers japonais ne s'inscrivent pas, comme leurs homologues hexagonaux, dans une logique de défense de leur indépendance ou de leur autonomie de décision. En effet, si le substitut français, se prévalant de son appartenance à la magistrature, revendique une marge de liberté dans ses décisions et dans ses appréciations des situations, son collègue japonais va, lui, revendiquer son attachement à la continuité et à la cohérence des décisions aussi bien que des réquisitions. Plus qu'en France, semble-t-il, les parquetiers cherchent à s'inscrire dans une logique jurisprudentielle, en allant s'il le faut recourir à des cas similaires qui ont pu émerger à l'autre bout du territoire.

"On cherche à prendre des décisions en fonction de critères objectifs. Parfois, c'est difficile de décider, alors on regarde les cas similaires

précédents. On regarde et on suit, on prend les mêmes décisions. Il faut garder l'uniformité pour que ce soit juste. Les juges font la même chose quand ils ont un doute. Ils regardent la jurisprudence et se conforment à la décision précédente."

Procureur- affaires criminelles-Tokyo

Cet attachement aux "précédents", ce conformisme, représente une garantie de sécurité pour le parquetier confronté au doute. On ne pourra pas lui reprocher d'avoir effectué un choix particulier si celui-ci correspond à une jurisprudence sur laquelle il a pu se fonder. Néanmoins, il faut considérer ce conformisme comme une ressource et non comme une contrainte. En effet, l'objectif étant d'obtenir une condamnation, et les cours fonctionnant également sur la jurisprudence, le fait de découvrir des cas semblables déjà traités permet d'anticiper la décision des juges et donc de minimiser les risques d'être désavoué. De plus, l'argument jurisprudentiel offre également au parquetier des arguments pour négocier avec sa propre hiérarchie. Cependant, le recours à la jurisprudence n'est pas automatique ni systématique. Le parquetier n'est pas non plus soumis à des échelles décisionnelles dans lesquelles s'inscriraient obligatoirement ses choix.

"La politique pénale n'est pas décidée par chaque chef de parquet, ou par chaque parquet, mais par chaque procureur individuellement."

Parquetier-Tokyo

Soumis à la fois aux décisions de la Police, en amont de son travail, et à celles du tribunal, en aval, qui pèseront sur sa carrière, le parquetier doit se défendre et donc anticiper. La jurisprudence lui en donne les moyens. Mais on ne peut pas à ce sujet parler de politique pénale. D'abord parce que les promoteurs potentiels de telles politiques, que ce soit au Ministère de la Justice, ou à la tête des parquets, ignorent une telle notion. Personne ne semble en mesure d'édicter des critères de décision et des règles de fonctionnement qui s'imposeraient à tous les subordonnés. La recherche du consensus dans les parquets ne se fait pas de manière autoritaire, mais à travers la discussion, dans laquelle le substitut au fait du dossier possède un avantage non négligeable, le supérieur ayant tendance à utiliser davantage son expérience que son grade comme argument dans l'échange. Ensuite, la politique pénale n'existe pas réellement, pour des raisons similaires à celles que l'on trouve en France, notamment la spécificité des cas, et l'importance

de l'investissement policier en amont, difficilement contrôlable. Enfin, l'attachement à la jurisprudence constitue un autre obstacle à l'établissement d'une politique pénale par une autorité. En effet, le recours au passé comme argument de décision dans le présent va à l'encontre de la notion de politique, qui suppose une capacité pour le décideur à faire des choix et à produire des orientations nouvelles. Or, la primauté de la jurisprudence réduit considérablement la capacité de réorienter l'action en fonction du présent. Si l'individualisme à la française constitue l'un des freins à l'établissement d'une politique pénale, on observe que le conformisme à la japonaise va dans le même sens, dans la mesure où ce conformisme ne se confond pas avec une soumission à l'autorité d'un chef, mais à celle du passé.

De surcroît, le rapport si particulier au temps de la Justice japonaise offre une "protection" supplémentaire aux magistrats dans leur ensemble. En effet, l'"étalement" du procès sur des périodes de plusieurs années, pour les affaires les plus complexes, permet de s'affranchir en grande partie des conséquences de la médiatisation des dossiers. Si, en France, le procès constitue un moment dramatique fort, propre à mobiliser l'attention de la presse, la longueur des débats japonais et leur prolongation sur des durées interminables en termes médiatiques dissipe largement l'intensité et l'attention qui leur est portée. De ce fait, la Justice échappe en partie aux tensions que peuvent générer de forts mouvements d'opinion publique. Quand le verdict intervient plusieurs années après les faits, alors que certains délits n'occupent plus les devants de l'actualité, la décision semble plus sereine.

CONCLUSION

L'exemple japonais nous apporte donc un éclairage nouveau sur la notion de politique pénale. Il nous montre que, partant de modes de fonctionnement assez divergents dans l'esprit et sur le fond par rapport à la France, les parquetiers japonais, malgré -ou plutôt grâce à...- leur "conformisme" et leur attachement aux principes d'équité et de respect de la norme, s'affranchissent d'éventuelles directives qui perturberaient trop brutalement les équilibres mis en place par les décisions antérieures. Au delà de l'exemple nippon, cette opposition entre jurisprudence et politique pénale nous interroge sur le bien fondé même d'une politique dans le monde judiciaire. N'y a-t-il pas une contradiction intrinsèque entre d'une part les principes qui guident et fondent l'action de la Justice et de l'autre l'idée d'imposer des politiques qui sont censées s'adapter à une demande sociale par essence complexe et changeante ?

Une autre question qui émerge de l'examen de la situation japonaise nous renvoie au primat qui semble peu à peu émerger, dans les parquets français, en faveur d'une logique quantitative et d'urgence, notamment avec le développement des procédures rapides. À l'inverse, le Japon se trouve aujourd'hui toujours engagé dans une approche qui reste avant tout qualitative. Les parquetiers japonais, et la police avant eux, sélectionnent les dossiers pour finalement ne retenir que ceux qui, de leur point de vue, sont les moins sujets à doutes et à remises en cause. Du coup, la machine judiciaire nipponne apparaît comme un système implacable, dans lequel le suspect est déjà largement considéré comme un coupable, dans lequel il est en quelque sorte "coincé", n'ayant comme seule issue que l'aveu, la repentance et la réparation des torts causés à la victime. Il n'est pas ici question d'idéaliser un modèle japonais qui ne bénéficie pas forcément d'une image optimale dans le public local, ce que nous n'avons pas eu les

moyens d'évaluer. L'accroissement apparent de la criminalité dans le pays, la crise économique qui le touche, l'effritement de la notion de consensus, peuvent parfaitement remettre en cause ce modèle. Néanmoins, il est intéressant de considérer -c'est tout l'intérêt de la comparaison- que des parquets peuvent fonctionner sur des normes tout à fait différentes. Les principes qui prévalent là-bas sont de privilégier une logique de qualité et d'approfondissement des dossiers, surtout durant le procès, qui doit déboucher sur de la dissuasion. L'idée principale est que, les moyens disponibles ne permettant pas de traiter tous les dossiers, on ne retient que les suspects les plus évidents, prisonniers dans une machine judiciaire sans échappatoire et si sûre d'elle que, par conséquent, tout le monde cherchera à l'éviter.

En ce sens, et cela nous ramène au cas français, ce n'est pas la satisfaction du public dans son ensemble qui est recherchée. Les japonais surmontent de manière pragmatique la contradiction qui existe aussi chez eux entre la faiblesse des moyens et les ambitions d'une justice universelle, en jouant sur le principe de l'exemplarité des cas retenus. Alors qu'il nous semble qu'en France on n'a pas résolu cette contradiction, et que la notion de politique pénale, et son affichage, servent à surmonter cette contradiction par un jeu sur les apparences, ou en développant des politiques de substitution par les modes alternatifs de règlement des litiges.

Reprenant à leur compte une tradition fortement ancrée dans l'administration française, les responsables nationaux ou locaux des parquets entrent de plus en plus dans un jeu "politique", au sens de la chose publique, en occupant le terrain médiatique. Chez plusieurs de ces procureurs français se retrouve une même analyse : il y a, dans le sentiment d'insécurité vécu par la population, une part d'insatisfaction liée à la méconnaissance des réalités et des contraintes de l'institution judiciaire, ainsi que, à côté d'une insécurité réelle, une part d'inquiétude due à la sur-médiatisation des crimes et délits. Les annonces publiques faites par les procureurs dans les différents forums où ils sont conviés, en utilisant les formes et la symbolique de la politique pénale, doivent à leurs yeux contrecarrer ces effets négatifs produits par les médias, en jouant sur le même registre.

À l'appui de cette idée, on remarque que les chefs de parquet sont presque les seules personnes parmi toutes celles interviewées qui ont un discours construit sur ce thème de la politique pénale. Les autres parquetiers ou les partenaires potentiels ont du mal à répondre à nos questions sur ce sujet, car il a finalement un impact concret très limité sur la réalité de leur travail. La surreprésentation des procureurs dans les citations retenues résulte d'ailleurs de ce constat. Il paraît donc légitime et cohérent d'avancer l'idée que la politique pénale est avant tout un outil au service du procureur, outil à visées multiples, car il sert à la fois à apporter une réponse, au moins formelle, aussi bien aux partenaires qu'à des administrés de plus en plus revendicatifs à l'égard de la machine judiciaire, et à opposer des arguments aux éventuelles pressions de l'échelon central. L'inadéquation entre les annonces et les résultats observés renforce cette hypothèse. Ce recours à la politique pénale comme argumentation et comme "acte de présence" s'avère d'autant plus indispensable que les procureurs sont sollicités par un nombre croissant d'interlocuteurs, dans des champs de plus en plus nombreux et divers.

La plupart du temps, la politique pénale ne se traduit donc pas par une véritable direction de l'action collective des parquetiers par les procureurs. Nous avons montré tout au long de ce rapport l'ensemble des freins qui existaient et qui limitaient de fait cette volonté, si elle existe. Parmi les plus marquants, le fonctionnement très individualiste des parquetiers français nous amène à considérer, pour chaque parquet, non pas une politique pénale, mais des politiques pénales ou plutôt des pratiques individuelles autonomes, chacune relevant d'un substitut et du réseau formel ou informel auquel celui-ci participe pour traiter des dossiers.

Plus qu'une politique cohérente et suivie, l'activité du parquet correspond, au delà des effets d'annonce, à une succession d'actions ponctuelles, des "coups", initiés chacun par un parquetier, ou par le chef du parquet lui-même. Pour diverses raisons, le substitut ou le procureur s'investissent dans un domaine qu'ils privilégient et mettent en place des actions, ou des dispositifs de dépistage et de traitement de tel ou tel type de délit. Dans ce cadre, et puisque ces innovations ne s'inscrivent généralement pas dans un processus de long terme, leur pérennité n'est pas assurée. Les changements d'affectations qui touchent le corps des magistrats contribuent d'ailleurs à ce

caractère ponctuel et souvent éphémère de leur politique . Le schéma de fonctionnement se fonde souvent sur le tempo suivant : on lance des innovations, puis on s'en va avant que leur concrétisation ne produise tous ses effets, le nouvel arrivant les prenant ou non en charge, agissant essentiellement selon ses propres orientations.

De ce point de vue, le discours des procureurs semble révélateur de leur prise en compte de ces modes de fonctionnement. Alors que la nécessité de développer le partenariat est reconnue par tous, les mêmes personnes déclarent simultanément qu'il devient actuellement plus important pour eux de changer fréquemment de lieu d'affectation. L'argument principal est que l'établissement de liens trop forts nuit, à moyen terme, soit quatre ou cinq ans, à la neutralité du parquet. En étant plus critique, on peut se demander si cela ne correspond pas au décalage qui existe entre les déclarations -la politique pénale- et les conséquences effectives qui s'ensuivent. Dès lors, le procureur mobile se trouve dans une situation où le mouvement devient également une ressource pour lui, car il lui offre un moyen d'"échapper" à la responsabilité et aux conséquences de ses aménagements. Le manque d'outils d'évaluation vient conforter cette situation. Mais simultanément, cette mobilité lui retire de l'autorité, puisque ses subordonnés et ses partenaires savent que son action sera limitée dans le temps.

Malgré la volonté du Ministère de centraliser les décisions d'innovation et d'uniformiser les modes de fonctionnement, on observe que, pour l'instant, la "personnalité" de chaque procureur et de chaque parquetier reste le critère le plus explicatif pour saisir le système d'action d'un parquet. La cohérence et l'uniformité des décisions d'une telle instance, même si d'ailleurs elles ne sont pas synonymes de logiques collectives, comme le montre l'exemple japonais, sont aujourd'hui des objectifs encore lointains.

Face à cette diversité et à cette prégnance des individualités, toutes les tentatives d'encadrement de l'activité des magistrats ont tendance à s'appuyer sur le talon d'Achille de l'institution, à savoir les moyens matériels et humains. Aussi bien à l'échelle nationale que, ponctuellement, aux échelons locaux, parquets généraux ou procureurs, c'est à travers un renforcement des instruments de gestion et du contrôle des ressources que

l'on cherche à maîtriser un tant soit peu les orientations prises par les magistrats. Mais, outre l'efficacité douteuse de cette stratégie, on constate que l'écart ressenti par les magistrats entre d'un côté les principes sur lesquels fonctionne la Justice et de l'autre les moyens qu'on lui donne pour les appliquer reste une question très sensible.

Au milieu de ces terres vierges en termes de politique pénale, apparaissent quand même les éventuelles prémices d'actions plus collectives, sur des sujets bien ciblés, et qui touchent à des contentieux de masse. Le traitement des conduites en état alcoolique, ou des vols à l'étalage, dans certains parquets, semblent relever de logiques coopératives fondées sur des accords entre substituts. Se pose alors la question de leur pérennité lorsque un ou plusieurs des membres du collectif quittent la structure concernée.