

L'indépendance du parquet: une question omniprésente¹

Frederico Rangel de Albarnaz*

L'indépendance du parquet est de nouveau sur le devant de la scène. L'ambiguïté entre l'unité du corps de la magistrature et la soumission hiérarchique au pouvoir exécutif révèle plus que jamais la nécessité irréfutable d'un nouveau statut pour le ministère public. Mais est-ce vraiment la volonté de l'exécutif ?

Depuis plusieurs décennies, on entend fréquemment dire que l'indépendance du parquet est une nécessité pour l'institution du ministère public et même, plus largement, pour la justice dans son ensemble.

Le parquet à la française, souvent condamné par la jurisprudence européenne, se trouve de nouveau sur le devant de la scène avec la nomination de l'actuel garde des Sceaux et son intention de modifier la loi organique de la magistrature de 1958.

Dans un tel scénario, il est évident que "la maîtrise par l'exécutif du processus de nomination des magistrats du ministère public continue d'interroger"².

Tant qu'il n'y aura pas de statut spécifique pour les parquetiers, en dehors du statut hybride de la magistrature (lequel suscite des soupçons parfois corroborés par des affaires politiques sensibles), l'indépendance du parquet restera un vœu pieu. Or, comme le dit justement l'ancien adage britannique : "Not only justice shall be done, but it may also be shown to be done". L'indépendance de ce ministère public passe par la mise en place de certaines garanties statutaires pour ceux qui sont chargés de veiller au respect de la loi et de défendre la société.

En outre, cette discussion revient au moment où le débat sur la valeur et l'importance du parquet national financier (PNF) est au centre des critiques, à la suite des déclarations de l'ancienne cheffe du PNF faisant état de pressions qu'elle aurait subies dans une affaire politique. Les attaques à l'encontre de cette institution judiciaire, "mal accueillie en doctrine et parmi ses pairs"³, sont également revenues sur le devant de la scène.

¹ Artigo publicado no periódico francês "Gazette du Palais", edição de 20 de outubro de 2020, nº 36, páginas 12/13.

* Mestre em Ciências Criminais pela Université Paul Cézanne. Doutorando pela Aix-Marseille Université. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

² BOCCON-GIBOD, Didier. "Le statut du parquet, toujours et encore", in *Actualité Juridique Pénal* 2020, page 321.

³ CATELAN, Nicolas. "Il faut défendre la justice pénale financière", *Lexbase Pénal*, 2020, nº 29.

Par ailleurs, on peut témoigner du fait que l'indépendance du parquet est généralement un sujet d'actualité au début d'une nouvelle période de politique gouvernementale.

Le discours du gouvernement actuel illustre parfaitement cela. Après avoir réalisé un petit pas vers l' "émancipation" du ministère public, dans un discours qui faisait référence à l'indépendance du parquet et comportait la promesse d'une "rigueur absolue sur les critères de nomination et de promotion"⁴ des magistrats du parquet, le chef de l'exécutif a adouci son discours, dans une allocution qui visait l'indépendance de l'"autorité judiciaire" ou de "la magistrature", en affirmant qu'"il est clair que l'exécutif garde toute légitimité pour proposer le candidat qui lui semble le plus pertinent"⁵ et en justifiant le lien du parquet avec le pouvoir exécutif, ce lien qui "ne saurait être totalement rompu"⁶.

Mais en même temps, le pouvoir exécutif renouvelle sa promesse et entend confirmer, selon le nouveau garde des Sceaux, son engagement dans une révision constitutionnelle pour concrétiser la réforme du statut du parquet.

Dans une époque où pouvaient encore exister des instructions individuelles dans les affaires particulières, Robert Badinter nous rappelait que "si vous avez les garanties statutaires en ce qui concerne les promotions et les nominations, la question des responsabilités des instructions individuelles et celle de l'indépendance du magistrat, ne s'opposent pas en réalité"⁷.

Les discussions sur le statut du parquet sont donc, encore et toujours, au cœur des polémiques sur la réforme de la justice pénale française. La réglementation actuelle du parquet, intégrée dans un texte juridique qui dispose sur l'ensemble des règles destinées à la magistrature, n'est pas satisfaisante pour les perspectives d'avenir de l'institution.

Comme l'avait bien souligné Jean-Pierre Dintilhac il y a longtemps, "le statut des procureurs fait l'objet, depuis une dizaine d'années, de débats passionnés quant aux relations entre ces magistrats du ministère public et le ministre de la Justice, membre du pouvoir exécutif, ainsi que, plus récemment, à propos de la nécessité de mieux distinguer les fonctions du siège et celles du parquet"⁸.

Mais comment réussir cette tâche lorsque la jurisprudence constitutionnelle du pays admet la concomitance entre l'unité du corps de la magistrature et la soumission hiérarchique des parquetiers au garde des Sceaux ? On peut donc manifestement

⁴ Discours du président de la République Emmanuel Macron le 15 janvier 2018 devant la Cour de cassation, lors de l'ouverture solennelle de l'année judiciaire.

⁵ Discours du président de la République Emmanuel Macron le 4 octobre 2018 devant le Conseil Constitutionnel, à l'occasion du 60^e anniversaire de la Constitution de 1958.

⁶ Discours du président de la République Emmanuel Macron le 4 octobre 2018 devant le Conseil Constitutionnel, à l'occasion du 60^e anniversaire de la Constitution de 1958.

⁷ BADINTER, Robert. "Conclusions et perspectives d'avenir", in *Quel avenir pour le ministère public ?*, 2008, Paris, Dalloz, page 180.

⁸ DINTILHAC, Jean-Pierre. "Le procureur de la République", in *La justice au quotidien*, 2003, L'Harmattan, page 11.

constater que ces deux principes opposés rendent la réglementation actuelle de la carrière ambiguë.

Il est évident que le parquet à la française a besoin d'un statut spécifique et adapté aux caractéristiques de l'institution, pour bien ébaucher son profil car, selon Robert Badinter, "pour que le système fonctionne, encore faut-il qu'à cet instant, pour le magistrat du ministère public lui-même, il y ait un statut et des définitions des garanties permettant que ne règnent pas les soupçons si communs et si préjudiciables envers les décisions prises"⁹. Or, le parquet ne doit pas pouvoir être soupçonné, et doit être, à l'inverse, irréprochable, ce qui ne peut se concevoir d'un parquet soupçonné de temps à autre en raison de son mode de nomination.

À cet égard, la rupture entre la réglementation actuelle des magistrats du siège et celle à venir des magistrats du parquet, dans un seul acte législatif, avec une autonomie statutaire du ministère public, en passant nécessairement par une réforme du Conseil supérieur de la magistrature, constituerait un progrès très substantiel par rapport au système actuel.

Il faut, cependant, au moment des discussions sur l'établissement d'un nouveau statut du parquet, ou *a fortiori* sur une éventuelle scission du corps de la magistrature avec celle du siège, prendre soin d'éviter d'engager une procédure de fonctionnarisation pour les membres du ministère public. Cela peut apporter une plus forte dépendance du pouvoir exécutif, ce qui constituerait une véritable régression non seulement pour l'institution mais aussi pour la société.

On peut donc manifestement constater que le besoin impérieux de l'établissement d'un nouveau statut du parquet est la réponse nécessaire pour les perspectives d'une indépendance attendue du ministère public, avec l'établissement d'une procédure de nomination pour les parquetiers assurant davantage de transparence et de garantie pour l'institution, ainsi qu'une prévision d'inamovibilité pour ses membres.

Afin de sortir de la tourmente et réduire ces tensions, il faut balayer toute méfiance contre ce système qui permet au pouvoir exécutif de contrôler la procédure de nominations et promotions d'un parquet, qui ne possède pas d'une garantie d'inamovibilité pour lui assurer la tranquillité de bien jouer son important rôle dans la société. Cela pourrait être une vraie évolution vers l'indépendance du parquet, à la suite du premier pas qui s'est opéré lorsque les instructions individuelles ont été interdites dans les affaires particulières après la loi de 2013.

Le sens de la justice, qui appartient à la volonté générale du corps social, doit faire partie de la société comme un de ses éléments indissociables. Il faut donc rassurer le justiciable dans le prétoire pénal, lorsqu'il est devant le parquetier, en lui rappelant que c'est la science et sa conscience qui le conduisent, sans aucune trace

⁹ BADINTER, Robert. "Conclusions et perspectives d'avenir", in *Quel avenir pour le ministère public ?*, 2008, Paris, Dalloz, pages 176 et 177.

de subordination politique, dans la mesure où la plus essentielle des qualités, pour un magistrat est, selon Martial Dazat, l'amour de la liberté.

Jusqu'à ce que cela arrive, on persistera à voir cette sorte de "chimère" que peut représenter le ministère public, composé d'un buste d'avocat de la société, d'une tête d'autorité judiciaire et d'un bras occasionnellement armé de l'exécutif. Reste à savoir si le pouvoir exécutif aura la volonté politique de couper ce lien anatomique d'une institution encore polymorphique.