

Lyon, 19 septembre 2002
Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle
Intervention de Jean-Paul JEAN,
substitut général près la cour d'appel de Paris
et Directeur de la Mission de recherche droit et justice.

Du parquet traditionnel au nouveau métier de procureur

Je remercie l'Université Jean Moulin Lyon 3 de nous accueillir et l'ENM de nous soutenir. C'est dans ce même amphithéâtre qu'il y a deux ans vous aviez organisé avec l'AFHJ le colloque qui a abouti à l'ouvrage « La justice des années sombres » publié à la Documentation française.

La journée d'aujourd'hui marque la constance des liens avec les chercheurs lyonnais et plus particulièrement ici le travail réalisé par le centre lyonnais d'histoire du droit et de la pensée politique. Je remercie en particulier Christian Bruschi, mais aussi Catherine Fillon, David Deroussin, Xavier Morroz et tous ceux qui ont participé non seulement au travail intellectuel mais aussi à la préparation parfaite de cette manifestation.

Je vais dresser un rapide historique de ce colloque pour en présenter la problématique. Ce colloque n'est pas un aboutissement, mais un prolongement. En effet, un ensemble de travaux de recherches ont été initiés par la Mission avec l'appui de la DACG suite à l'appel d'offres « parquet et politique pénale » lancé fin 1998.

Cinq recherches ont été réalisées dont un projet de remise en perspective historique de cette question, celui de l'équipe lyonnaise. Ce travail, qui a fait l'objet d'une évaluation très positive, a été publié en juin dernier dans notre collection aux PUF, avec une préface de Jean-Louis Nadal, procureur général à Paris, dont vous savez tous qu'il a exercé les mêmes fonctions à Lyon. J'en profite pour l'excuser, car il tenait à être présent, mais il intervient aujourd'hui au congrès national des commissaires aux comptes.

Ce livre vient prolonger le premier travail de Jean-Marie Carbasse, « l'histoire du parquet », publié en 1999 dans notre même collection. Grâce à ces deux livres, nous disposons maintenant d'une histoire –française- du parquet sur la période longue, de ses origines à nos jours.

Cet ensemble de travaux vient combler un manque. En effet, jusque-là seule faisait référence la thèse de Michèle-Laure Rassat « le parquet entre son passé et son avenir », publiée il a 35 ans.

Ce colloque permet de resituer dans la perspective longue, à partir des travaux de l'équipe lyonnaise, le débat sur le parquet. Les autres travaux de recherches seront évoqués au cours des débats de demain.

Ce n'est pas un hasard si l'appel d'offres a été lancé en 1998. Cette période a été en effet celle d'une certaine « déstabilisation » des magistrats du parquet. Revenons un peu en arrière. Après les « affaires » politico-financières, les interventions du politique dans le cours des procédures posent un vrai problème, avec comme paroxysme, sans doute, l'épisode très médiatisé de l'hélicoptère dans l'Himalaya pour retrouver un procureur.

Le président de la République mandate fin 1996 la commission présidée par Pierre Truche qui rend son rapport en juin 1997 au moment de l'alternance politique. Et ses propositions en matière de rapports entre le politique et les parquets sont mises en œuvre selon une ligne apparemment simple : « instructions générales de politique pénale, pas d'instructions dans les affaires particulières ».

Nous sommes dans une phase « expérimentale ». Mais la loi n'a pas changé, ni le statut du ministère public, ni le code de procédure pénale. Le parquet est hiérarchisé, indivisible, peut recevoir des instructions dans le cadre des articles 33 à 37 CPP. Certains craignent un parquet « vibronnaire » à l'italienne. « On désarme l'Etat », entend-on au parlement. Commence alors le débat sur le « parquet indépendant » expression qui personnellement me paraît totalement impropre, mais qui est de plus en plus utilisée.

Les magistrats du parquet sont déstabilisés et un vrai problème de culture se pose entre les générations habituées aux rapports déférents et permanents avec la chancellerie et d'autres, souvent plus jeunes qui ne voient pas l'utilité de multiplier des rapports informant l'autorité centrale d'autant plus que celle-ci n'entendrait plus intervenir....

Enfin, il faut aussi avoir aussi en arrière plan la **montée du modèle européen d'organisation judiciaire** qui marque la montée en puissance du juge du siège et la séparation totale de la juridiction d'avec le parquet, qui deviendrait une simple partie au procès. Ce schéma est parfaitement décrit dans l'important récent livre de Daniel Soulez-Larivière et Hubert Dalle « Notre justice ». Cela impliquerait notamment la séparation, partielle, totale, progressive ou non des deux corps de magistrats et donc un autre bouleversement identitaire. En effet l'unité du corps des magistrats pouvant passer d'une fonction à l'autre constitue sans doute un principe très majoritaire dans un corps professionnel où le passage commun par l'ENM a considérablement modelé les habitus.

Et sans parler de la nécessité de sortir du débat franco-français pour parler de la coopération judiciaire internationale et du parquet européen, thème par lequel nous terminerons nos échanges.

Avec le nouveau changement politique et l'affirmation nette du retour à une conception plus traditionnelle des rapports chancellerie-parquet, **nous sommes donc à un moment-clé de l'histoire du parquet** et les travaux de recherche doivent nous aider à éclairer l'avenir.

C'est bien comme cela que nous avons conçu ce colloque, une première demi-journée de remise en perspective historique autour du concept fondamental de politique pénale, la journée de demain étant consacrée à l'approfondissement de problématiques centrales, toujours sur un mode d'échange que nous voulons très ouvert entre chercheurs, universitaires et praticiens.

* *
*

Permettez-moi maintenant quelques rapides remarques maintenant sur le fond du débat d'aujourd'hui.

Ce colloque est l'occasion de mesurer les évolutions qui ont marqué le parquet depuis deux siècles pour mieux comprendre, dans les débats actuels, la « culture historique » du parquet confrontée aux changements de notre société.

Mais **il faut éviter les comparaisons historiques sans remise en contexte**. Peut-on imaginer, comme sur un écran de cinéma dédoublé, le procureur des années 1900 et le procureur des années 2000, en mesurant ce qui a vraiment changé.

Au préalable, il faut **faire abstraction du changement technologique**. Si la plupart des procureurs utilisent aujourd'hui le traitement de texte, la messagerie électronique, possèdent leur téléphone portable et leur voiture de fonction, ces changements sont relativement récents et seules les années quatre-vingt en ont consacré l'intégration dans la vie professionnelle quotidienne.

En quoi un procureur ayant exercé il y a un siècle ne serait-il en rien dépassé aujourd'hui ?

- D'abord sans doute de par ce qui fait le fond du métier, rend visible l'action du parquet, **l'audience pénale** : l'audience correctionnelle et encore plus l'audience de cour d'assises. Les robes, l'apparat, le langage, il se retrouverait tout aussi bien dans les audiences solennelles de rentrée, parmi ceux que Jean-Pierre Royer nomme joliment « *les forçats de l'éloquence convenue* ». Il verrait aussi que les questions de préséance, de décorum, voire de décorations peuvent toujours hanter de hauts responsables de la magistrature.

- Quotidiennement dans son travail de bureau, le procureur est d'abord un homme qui exerce l'action publique, ce qui consiste à traiter les procès-verbaux établis par les policiers et les gendarmes avec une pile « poursuites », une pile « classement », aujourd'hui en plus une pile « mesures alternatives ». J'y reviendrais.

- Le procureur est aussi l'homme -aujourd'hui de plus en plus la femme- qui établit les **rapports pour la chancellerie**. Ce qui n'a pas changé, c'est le traitement des « affaires signalées », il y a quelques années encore, par une pastille de couleur sur les dossiers. Ce qui n'existe plus ce sont les rapports « politiques », par exemple sur les menaces à l'ordre social, allant même jusqu'à dénoncer les collègues réticents à l'égard de l'action gouvernementale, ainsi que le relève notre éminent collègue Jean-Louis Debré, actuel président de l'Assemblée nationale, dans son ouvrage « les magistrats au XIXème siècle », allant jusqu'à affirmer que nombre de procureurs généraux étaient alors de véritables « commissaires politiques ».

Quant aux **rapports sur les affaires particulières**, je ne sais s'ils moins nombreux, mais ils traduisent toujours, dans les formules répétitives, le rapport de domination de l'administration centrale sur les parquets. Chaque jour les traitements de texte des parquets généraux crépitent de la formule introductive « J'ai l'honneur de vous rendre compte de.... » pour des affaires dont les médias ont déjà largement évoqué les détails. La formule conclusive est quant à elle révélatrice des évolutions intervenues dans les rapports chancellerie-parquet. Aujourd'hui, le procureur écrit au procureur général, tout comme le procureur général écrit au garde des sceaux : « je ne manquerai pas de vous tenir informé de l'avancement de cette procédure », là où il y a peu, il aurait écrit « je ne manquerai pas de me conformer à vos instructions », alors même que le texte du code de procédure pénale fixant les rapports entre les uns et les autres n'a été changé qu'en 1993 en ce qui concerne les instructions écrites de poursuivre une infraction (articles 36 et 37 du CPP).

- Quant à **l'organisation** des parquets, le rapport de l'équipe de Christian Bruschi met bien en évidence combien ceux-ci ont **constamment innové pour adapter leurs réponses**.

Ainsi en est-il de la pratique des « flagrants délits » et du « petit parquet » pour la délinquance de rue, dans les affaires simples, ou encore des classement sans suite sous condition (de réparation, d'indemnisation). Toutes ces pratiques ont ensuite été reprises par la chancellerie dans la loi, ou par voies de circulaires. Que l'on pense aussi sur la dernière décennie à la création des maisons de la justice et du droit ou des mesures alternatives aux poursuites, le mouvement est toujours le même : d'abord « de la justice d'en bas » avant que la chancellerie « d'en haut » valide puis valorise et diffuse.

Il en est de même enfin, de la **spécialisation** des parquets, en matière de délinquance des mineurs ou de délinquance économique et financière, les deux aspects développés dans le rapport de recherche de l'équipe lyonnaise. Là encore, il suffit de lire le récent ouvrage de l'universitaire américain Paul Jankoski sur l'affaire Stavisky ou d'évoquer le parquet de Lyon dans les années soixante-dix avec à sa tête un certain Pierre Truche, pour voir comment les magistrats du parquet essayaient de créer des « pôles de compétences » avant qu'en 1998 on institue les « pôles financiers » inspirés du modèle italien.

Dans ce qui étonnerait un procureur de l'ancien temps

Je prends le risque d'une formule à discuter : « **Un parquet à la fois plus présent mais sans doute moins puissant** »

Un parquet partout présent dans les politiques partenariales, avec les élus locaux, la police. Mais son influence réelle a-t-elle grandie ? Son pouvoir est d'abord celui d'orienter les procédures, de peser sur elles, de poursuivre ou de ne pas poursuivre, d'avoir une forte influence sur les magistrats du siège.

Or ce poids sur le devenir des procédures a aujourd'hui beaucoup diminué, en particulier lorsqu'une information est ouverte. Un procureur ne note plus son juge d'instruction, ne décide pas unilatéralement le devenir de la procédure. Il est symptomatique de voir par exemple, sous la IV^{ème} République, comment la DACG donne pour instructions aux PG d'ouvrir une information dans une affaire de presse (dénonciation de la torture en Algérie par ex), puis demande que ne soient établis que des actes permettant d'interrompre régulièrement la prescription, avant que, au moment opportun (accords d'Evian) il soit demandé de laisser prescrire l'action publique. Le juge d'instruction apparaît alors, dans toutes ces affaires sensibles, d'une grande passivité, tel un agent entre les mains du parquet qui lui-même attend les instructions. Et n'oublions pas que les notations des magistrats du siège étaient conjointement signées des chefs de cour.

Le parquet a perdu également le quasi-monopole de l'action publique. Va-t-on vers une « privatisation de l'action publique » comme cela sera débattu demain ? La montée de la place des victimes et de leurs associations met de plus en plus souvent le procureur dans un positionnement de « suiviste » là où il était la puissance régulatrice. Est symptomatique de cette évolution la montée de la place des victimes à travers l'inflation des articles 2-1 à 2-16 du CPP qui s'enrichit régulièrement, grâce à des amendements parlementaires, de telle catégorie particulière d'association de victimes agréées qui peut engager l'action publique, qu'elle défende les animaux ou les conditions d'emploi de la langue française.

- Mais, plus présent dans les politiques publiques, **le procureur est devenu localement plus puissant par rapport au représentant de l'Etat, le préfet, et par rapport aux notables locaux.**

Traditionnellement, le Préfet, agent politique du pouvoir en place, était le « patron » dans son département et leurs rapports sur les procureurs pouvaient influencer pour beaucoup leur carrière. Les historiens (Alain Bancaud) ont relevé nombre d'incidents dont bien peu tournaient à l'avantage de procureurs, et derrière leurs compétences en matière d'ordre public, nombre de préfets auraient voulu faire de leurs procureurs des « sous-préfets judiciaires ». Qu'on se souvienne à la Libération quand des commissaires de la République prenaient l'initiative de révoquer des procureurs avant même que le représentant du garde des sceaux n'ait pu intervenir.

Quant aux notables locaux, le procureur les voit sans doute aujourd'hui moins dans les dîners mondains et plus dans les contrats locaux de sécurité, les maisons de la justice et du droit, les réunions de la politique de la ville. Il est aussi bien fini le temps où la « République des avocats » jouait un rôle déterminant sur la carrière des procureurs -il n'est qu'à consulter la cote « interventions » qui figurait dans tous les dossiers des magistrats jusqu'à la fin des années soixante-dix-.

A une carrière entièrement entre les mains du politique, a succédé un processus de nomination apparemment plus protecteur, avec un avis du CSM, qui n'empêche pas cependant tous les postes sensibles du parquet d'être l'enjeu d'influences avant tout politiques.

Sans doute, pour résumer, est-ce d'abord cette place des procureurs dans les politiques publiques qui a le plus changé.

Le procureur **n'est plus seulement l'homme de la répression**. Il est présent dans les dispositifs de prévention de la délinquance. Un procureur de l'ancien temps serait sans doute aussi étonné par la place laissée à la prison dans ces dispositifs. A l'évidence, on allait en prison autrefois pour des infractions beaucoup moins graves qu'aujourd'hui, surtout en matière d'infractions contre les biens.

La montée des « sanctions alternatives » (modes alternatifs de règlement des litiges consacrés par la loi du 18 décembre 1998) constitue une évolution majeure. Qu'ici à Lyon, une affaire correctionnelle sur trois fasse l'objet d'un traitement « alternatif » aux poursuites dans une MJD montre l'importance quantitative de ces modes de réponses quand autrefois l'alternative se résumait à « citation directe » ou classement sans suite », dans un souci principal d'économie du système. Rappelons que le sociologue André Davidovitch, qui a réalisé en 1963 le premier travail d'analyse des classements sans suite, concluait alors que le taux de classement sans suite évoluait proportionnellement au taux de postes vacants dans les effectifs d'un parquet.

Mais la pression quantitative fait-elle que cette politique pénale est choisie ou subie ?

Face aux 5 millions de procédures que reçoivent chaque année les parquets, dont nombre sont gérées quasi automatiquement, d'autres par téléphone, toujours dans l'urgence, dans les salles de traitement en « temps réel », il me semble que l'on peut être nostalgique du temps où les procureurs "à l'ancienne" paraissaient avoir plus le temps de faire du droit, d'approfondir les questions juridiques fondamentales, ce qui paraît parfois un luxe dans les formules stéréotypées du code NATINF et des cédules de citation.

Puisque ce colloque est l'occasion offerte aux chercheurs de restituer leurs constatations et leurs analyses aux praticiens, il sera intéressant de voir demain matin **comment derrière le discours des procureurs sur une politique pénale maîtrisée se cachent parfois bien d'autres réalités subies**. Parfois l'illusion de diriger quand la police définit ses stratégies que la justice est contrainte d'entériner. Parfois une politique affirmée par les chefs de parquet

auprès des interlocuteurs quand les substituts gèrent au quotidien selon leurs contraintes d'effectifs, de multiplicité des audiences et des permanences, les négociations permanentes avec leurs interlocuteurs policiers pour une enquête, les travailleurs sociaux pour une prise en charge ou leurs collègues du siège pour une fixation d'audience.

Mais ce qui caractérise sans doute le plus le nouveau métier de procureur, c'est que ce procureur contemporain, homme des politiques publiques, est aussi devenu aussi **un homme d'administration**, co-gestionnaire avec le président du tribunal, de l'ensemble de la juridiction, directeur des ressources humaines, homme de conception, de relation, de communication interne et externe. Cette évolution est celle de toutes les hiérarchies judiciaires.

Dans une grande juridiction ou une cour d'appel, le procureur -le président- ne vont plus ou exceptionnellement à l'audience. Lorsque la quasi totalité de l'activité d'un magistrat est consacrée à d'autres chose qu'à l'activité juridictionnelle, il existe le risque d'une déconnexion des collègues confrontés constamment à la réalité des permanences, des règlements et des audiences. Et s'il n'est pas accompagné d'une véritable politique de gestion des ressources humaines, ce décalage risque d'être aggravé par la demande de « productivité » et de « résultats », comme cela est l'objectif de la loi du 1^{er} août 2001 sur la réforme des lois de finances qui donne cinq ans à la justice, comme aux autres administrations pour affecter ses budgets aux juridictions selon des indicateurs d'activité et des indicateurs de performance.

En conclusion, **le parquet était auparavant une sorte de tour de contrôle de toute l'institution judiciaire**. Il est devenu aujourd'hui une institution qui mène une politique publique, à l'interface de toute la société, et saisit la juridiction d'affaires individuelles dans lesquelles le parquetier va à chaque fois retrouver son identité de magistrat.

C'est un passionné de politique publique venu sur le tard au métier de procureur qui vous le dit. Les multiples facettes de cette fonction en font un superbe métier, et je suis sûr que les débats de ces deux jours vont le mettre en évidence.

Jean-Paul JEAN