

Le dangereux renforcement des pouvoirs du parquet

18 MAI 2018 | PAR BENJAMIN FIORINI | BLOG : LE BLOG DE BENJAMIN FIORINI

Dans la droite ligne des réformes intervenues ces dernières décennies, le projet de loi de programmation pour la justice présenté le 20 avril en Conseil des ministres prévoit un accroissement drastique des pouvoirs du parquet, au détriment du juge d'instruction. L'occasion de s'interroger sur la pertinence et les implications d'une telle évolution.

Il est un danger permanent, dans une collectivité humaine, de réunir trop de pouvoirs entre les mêmes mains. En effet, il est à craindre que la personne ou l'institution s'étant vue confier des prérogatives extravagantes, enivrée de sa toute puissance, ne finisse par en faire un usage contraire à l'intérêt général pour satisfaire ses propres désirs. Tel est le sens de la célèbre formule de Montesquieu qui, dans son ouvrage *De l'esprit des lois* (1748), énonçait que « *c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser* ».

Pour éviter de tels abus - ou tout du moins les cantonner -, Montesquieu proposait un principe qui définit encore aujourd'hui le profil de nos institutions politiques : la séparation des pouvoirs. Un principe selon lequel, dans un système politique donné, il ne doit exister aucune confusion entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, de façon à éviter une concentration synonyme de totalitarisme, mais aussi à permettre que les excès potentiels de chaque pouvoir soient régulés par les deux autres. Rapportons là-encore les propos de Montesquieu : « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ».

En France, ce principe est pleinement consacré sur le plan juridique, qui plus est dans l'un de nos textes les plus fondamentaux : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui, en son article 16, prévoit que « *toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il s'ensuit que la séparation effective des pouvoirs conditionne l'existence de la France en tant que corps politique constitué ; à partir du moment où elle ne serait plus acquise, l'unité politique de la nation disparaîtrait. Voici donc, à n'en pas douter, un principe cardinal !

Pourtant, dans les faits, la concrétisation du principe s'avère plus discutable, la faute notamment à un exécutif repoussant toujours plus loin les frontières de son empire. Si le pouvoir législatif s'apprête de nouveau à en faire les frais - en tout cas si la réforme constitutionnelle annoncée par le président de la République arrive à son terme -, le pouvoir judiciaire n'est pas en reste, puisque le [projet de réforme \(https://www.lexisactu.fr/projet-de-loi-de-programmation-pour-la-justice-un-texte-inacceptable-pour-les-avocats\)](https://www.lexisactu.fr/projet-de-loi-de-programmation-pour-la-justice-un-texte-inacceptable-pour-les-avocats) de la justice présenté au Conseil d'Etat par la garde des Sceaux Nicole Belloubet aura fatalement pour effet de conforter l'influence du Gouvernement sur les affaires pénales. Un choix assez surprenant à une heure où, confrontée à des dossiers politiques de premier plan, la justice gagnerait plutôt à ce que son indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques soit [renforcée \(https://www.mediapart.fr/journal/france/dossier/lindependance-de-la-justice\)](https://www.mediapart.fr/journal/france/dossier/lindependance-de-la-justice)...

Pour comprendre les risques de fragilisation de la séparation de pouvoirs contenus dans ce projet de réforme, il convient de rappeler brièvement l'état actuel de la procédure pénale. Aujourd'hui, lorsque des indices laissent penser qu'une infraction a été commise, les forces de police ou de gendarmerie peuvent mener leurs investigations dans deux cadres théoriques : soit elles agissent sous la direction du procureur de la République, magistrat du parquet, au cours de ce qu'il convient de nommer une *enquête* ; soit elles effectuent leurs recherches sous l'autorité d'un juge d'instruction, magistrat du siège, à l'occasion de ce que l'on nomme une *information judiciaire*.

Le critère permettant de déterminer lequel de ces deux magistrats est compétent pour diriger les investigations - procureur ou juge d'instruction ? - n'est autre que la nature de l'affaire. S'il s'agit d'un crime, c'est-à-dire de l'une des infractions les plus graves prévues par le Code pénal - par exemple le viol, le meurtre, ou encore la torture - le procureur a l'obligation de saisir le juge d'instruction pour qu'il ouvre une information judiciaire. S'il s'agit d'un délit, c'est-à-dire d'une infraction punie d'une peine correctionnelle allant jusqu'à 10 d'emprisonnement - par exemple, le trafic d'influence, la corruption, ou encore le vol -, le procureur, de sa propre initiative, *peut* décider de saisir le juge d'instruction lorsque l'affaire lui apparaît particulièrement grave ou complexe ; c'est par exemple ce qui s'est produit dans l'affaire du possible financement libyen de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy. Concernant les délits moins graves ou plus simples à élucider, le procureur dirige lui-même l'enquête.

► La subordination du parquet à l'exécutif

A notre époque où l'idée de *simplification* est devenue un mantra électoral, il paraît légitime de s'interroger sur la pertinence de ce système bicéphale, en se demandant s'il ne serait pas plus *efficace* de confier la direction de l'ensemble des investigations à seulement l'un de ces deux magistrats. Quitte à jouer jusqu'au bout la carte du *bon sens*, il conviendrait alors de confier l'ensemble des dossiers au procureur, puisque c'est déjà lui qui s'occupe de 97,2% du contentieux pénal, seuls 2,8% (http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Chiffres%20Cl%E9s%202017.pdf) des poursuites étant orientées vers le cabinet du juge d'instruction. C'était d'ailleurs le projet qu'avait défendu en son temps le président de la République Nicolas Sarkozy, ce dernier ayant proposé en 2009 une réforme (finalement avortée) ayant pour objectif principal la suppression du juge d'instruction - et rétrospectivement, on comprend peut-être pourquoi...

Pourtant, comme dans bien d'autres domaines, la Sainte Trinité *simplification / efficacité / bon sens* n'est qu'un trompe l'œil rhétorique, son principal défaut étant de masquer les raisons impérieuses justifiant l'existence du juge d'instruction. Évidemment, l'obligation de saisir ce juge pour les crimes, de même que l'usage consistant à lui confier les affaires délictuelles les plus complexes et les plus graves, ne tombent pas du ciel ; il s'agit au contraire d'une clé de répartition pensée pour favoriser au maximum la recherche de la vérité tout en la préservant au mieux des droits et libertés des citoyens. Ainsi, s'il appartient au juge d'instruction de se pencher sur les dossiers les plus sensibles, c'est notamment parce qu'il présente, par rapport au procureur, des garanties infiniment plus grandes en termes d'indépendance et d'impartialité - et c'est là que resurgit la problématique de la séparation des pouvoirs !

En quoi consiste exactement la différence entre le procureur et le juge d'instruction ? La réponse se situe en partie au niveau des statuts respectifs de ces magistrats. Comme nous le disions précédemment, le juge d'instruction appartient au corps des magistrats du siège, pour lesquels les textes organisent une totale indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Aucun membre du Gouvernement ne dispose statutairement de la moindre influence sur les juges d'instruction ; l'exécutif ne peut ni leur adresser de consignes, ni leur imposer de sanctions, ni interférer dans le déroulement de leur carrière. Par conséquent, si un ami du pouvoir politique était soupçonné d'avoir commis une infraction, le juge d'instruction n'aurait a priori aucune raison de ne pas traiter son cas conformément aux exigences de la loi. Si cela n'immunise évidemment pas ce juge - qui reste un être humain - contre l'erreur ou le soupçon de partialité - combien d'hommes politiques accablés par les preuves ont été réduits, pour se défendre, à soulever ce soupçon ! -, force est de constater que du point de vue des statuts, le juge d'instruction ne saurait se voir reprocher la moindre dépendance ou partialité objective.

Or, tel n'est absolument pas le cas du procureur, ce dernier étant un magistrat du parquet. En effet, les textes prévoient que les parquetiers sont hiérarchiquement subordonnés au pouvoir exécutif, plus précisément au garde des Sceaux (ou ministre de la Justice) qui se situe au sommet de la pyramide du parquet. Concrètement, il en résulte que le garde des Sceaux est habilité à donner des consignes à « ses » procureurs - adjectif possessif employé par l'ancienne garde des Sceaux Rachida Dati, ce qui en dit long sur la nature de ce lien de subordination... Par ailleurs, le ministre de la Justice dispose sur les parquetiers de prérogatives en matière de discipline et d'avancement, de sorte que s'il souhaite gravir rapidement les échelons, un procureur a tout intérêt à

se montrer *obéissant* envers le pouvoir exécutif, pour ne pas dire *docile*. Par conséquent, si un individu proche du pouvoir politique était suspecté d'avoir commis une infraction, il pourrait être tentant pour le procureur d'étouffer l'affaire, s'attirant ainsi les faveurs de son supérieur. Dans la même optique, ce procureur pourrait être incité à inquiéter un authentique innocent, dont le seul méfait serait d'être un ennemi du pouvoir politique.

En clair, cette subordination hiérarchique envers le garde des Sceaux est susceptible d'entraîner des cas de conscience aigus chez les parquetiers, tiraillés entre l'exigence de loyauté envers leur hiérarchie et leur mission d'appliquer correctement la loi. Il ne s'agit évidemment pas de dire que tous les magistrats du parquet seraient malhonnêtes ou prompts à sacrifier la justice sur l'autel de leur confort personnel, mais de démontrer que le statut auquel ils sont soumis peut, en certaines occasions, les placer dans des situations intenable. Ce sont moins les *personnes* qui sont en cause que les effets produits par le *système* dans lequel elles sont immergées.

► **Des garanties insuffisantes contre les immixtions du Gouvernement**

Certes, pour éviter ces situations de tiraillement, des garde-fous ont été prévus, mais qui demeurent malheureusement trop faibles pour éteindre totalement les soupçons de dépendance et de partialité du parquet. Premièrement, les gardes des Sceaux s'étant succédé place Vendôme se sont généralement engagés à ne pas utiliser leur position pour intervenir dans les affaires individuelles ; ils prétendent n'avoir diffusé à leurs subordonnés que des instructions générales de politique pénale sans jamais s'immiscer dans les dossiers particuliers, quand bien même ils concernaient des personnalités politiques de premier ordre. Sans remettre en cause la bonne foi de ces différents gardes des Sceaux, nous relevons toutefois que ces engagements sont totalement insuffisants pour dissiper l'ensemble des risques d'immixtion du pouvoir exécutif dans les affaires pénales individuelles. Le soupçon provient de l'existence même du lien hiérarchique, dont on craint qu'il soit détourné en catimini par la Chancellerie pour intervenir dans le traitement de dossiers sensibles. Si l'engagement contraire du garde des Sceaux est de nature à estomper le soupçon, en aucun cas il ne peut l'effacer complètement, le mensonge n'étant pas un usage inconnu des ministères... Ce n'est donc pas la conduite vertueuse de tel ou tel ministre qui pourra offrir au parquet une image d'indépendance et d'impartialité.

Secondement, toujours avec l'espoir d'évacuer la suspicion pesant sur le parquet, une loi du 25 juillet 2013 est venue interdire formellement les instructions du garde des Sceaux dans les affaires individuelles. Néanmoins, il faut immédiatement relever que la proscription légale d'un comportement n'a jamais assuré sa disparition ; un décalage existe évidemment entre l'idéal dépeint par la loi et la réalité – sans lequel, d'ailleurs, la répression pénale n'aurait pas lieu d'être... Les instructions individuelles peuvent donc toujours survenir de manière officieuse, dans l'ambiance feutrée d'un bureau ou par un coup de fil discret de la Chancellerie. La survivance du lien hiérarchique entre le garde des Sceaux et le parquet est donc intrinsèquement problématique, tant il est vrai que les intérêts du pouvoir exécutif ne coïncident pas toujours à ceux de la justice.

C'est essentiellement au regard de cette différence de statut que les affaires les plus complexes et les plus graves sont, pour l'heure, confiées au juge d'instruction et non au parquet. S'agissant d'affaires particulièrement sensibles, dans lesquelles des mesures d'investigations extrêmement coercitives et intrusives sont susceptibles d'être mises en œuvre (détention provisoire, perquisitions nocturnes, interceptions téléphoniques, etc.), il a jusqu'alors été décidé de s'en remettre - sauf exceptions de plus en plus nombreuses... - à un magistrat présentant le maximum de garanties en termes d'indépendance et d'impartialité. Transmettre ces pouvoirs à des magistrats du parquet dépendant du garde des Sceaux ferait incontestablement planer sur la justice pénale française le spectre d'une dépendance objective vis-à-vis du pouvoir exécutif, comme l'indique d'ailleurs la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

► **Le juge d'instruction dépecé au profit du parquet**

Et pourtant, sans aller jusqu'à proposer la mise à mort du juge d'instruction ni la totale hégémonie du parquet, c'est vers un dépeçage des compétences du premier au profit du second que s'oriente le projet défendu par Nicole

Belloubet. Deux mesures en ce sens, particulièrement alarmantes, méritent d'être mentionnées. Premièrement, il est prévu de permettre au procureur de demander la réalisation d'écoutes téléphoniques, d'interceptions de communications électroniques et de mesures de géolocalisation dans toutes les affaires criminelles et délictuelles où la peine encourue est supérieure à 3 ans d'emprisonnement (cette dernière limitation n'étant pas de mise lorsque la ligne sur laquelle s'opère l'interception appartient au plaignant). Il s'agira d'une extension massive et sans précédent des pouvoirs du parquet, puisque l'on considère actuellement que la décision de solliciter des mesures si attentatoires à la vie privée doit normalement revenir au juge d'instruction, celui-ci présentant de meilleures garanties en termes d'indépendance et d'impartialité qu'un magistrat du parquet. Le procureur n'aura donc plus à solliciter l'ouverture d'une information judiciaire pour que de telles investigations soient réalisées ; le risque de détournement de ces colossaux moyens d'enquête au profit du pouvoir exécutif n'en sortira qu'accru.

Secondement, la faculté pour les victimes d'infraction de réaliser une plainte avec constitution de partie civile sera considérablement amoindrie. A l'heure actuelle, si le procureur refuse de poursuivre un individu sur la base d'une plainte, ou s'il reste inactif pendant les 3 mois suivants la réception de cette plainte, il est généralement possible pour le plaignant de saisir le juge d'instruction par le biais d'une *plainte avec constitution de partie civile* ; le juge d'instruction doit alors ouvrir une information judiciaire et investiguer sur les faits rapportés dans la plainte. Ce mécanisme a notamment pour but d'éviter que le procureur, par une inertie injustifiée - ou justifiée par des motifs inavouables... -, ne puisse enterrer des affaires sans possibilité de recours. Une intention fort opportune, dont le projet de loi se propose pourtant de diminuer la portée. Pour commencer, les délais d'introduction d'une plainte avec constitution de partie civile seront rallongés : dans un premier temps, le procureur de la République devra rester inactif pendant 6 mois suite à la réception de la plainte initiale ; ensuite, le plaignant devra adresser un recours au procureur général (le supérieur hiérarchique du procureur de la République), et c'est seulement si ce dernier ne répond pas à son tour dans un délai de 6 mois qu'une plainte avec constitution de partie civile pourra être introduite. Une attente de 1 an entre la plainte initiale et l'ouverture de l'information judiciaire est donc à prévoir, alors même que l'expérience démontre que l'écoulement du temps est l'un de plus puissant facteur de déperdition des preuves !

Et encore, le parcours du combattant du plaignant ne s'arrêtera pas là : lorsqu'il sera saisi d'une plainte avec constitution de partie civile, le juge d'instruction pourra refuser de la traiter s'il est établi que le plaignant pouvait procéder à une *citation directe*, c'est-à-dire qu'il pouvait directement renvoyer l'auteur présumé de l'infraction devant le tribunal correctionnel. Cette stratégie est pourtant peu utilisée en pratique, tant il est difficile pour un particulier de réunir lui-même les preuves de l'infraction qu'il a subi, là étant justement tout l'intérêt de l'enquête et de l'information judiciaire... Il est donc évident qu'une telle réforme, en semant des embûches sur le chemin conduisant à la plainte avec constitution de partie civile, aura mécaniquement pour conséquence de faciliter la mise sous le tapis de certains dossiers par les parquets.

Si l'on additionne à ce recul programmé du juge d'instruction les nouveaux pouvoirs octroyés par ailleurs au parquet - notamment l'accroissement de son rôle de *négociateur* en matière de [plaider-coupable](https://www.mediapart.fr/benjamin-fiorini/blog/230318/reforme-de-la-justice-penale-entre-culture-de-la-negociation-et-religion-de-laveu) (<https://www.mediapart.fr/benjamin-fiorini/blog/230318/reforme-de-la-justice-penale-entre-culture-de-la-negociation-et-religion-de-laveu>), même dans des matières politiquement brûlantes comme la [fraude fiscale](https://www.mediapart.fr/paul-cassia/blog/300318/la-permeabilisation-en-marche-des-activites-publiques-et-privees) (<https://www.mediapart.fr/paul-cassia/blog/300318/la-permeabilisation-en-marche-des-activites-publiques-et-privees>) -, le risque d'une atteinte de plus en plus marquée à la séparation des pouvoirs apparaît évident. En confiant un rôle toujours plus exorbitant au parquet sans jamais songer à lui offrir son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, les réformes successives alimentent inmanquablement le soupçon d'une justice aux ordres. Cette regrettable évolution ne semble d'ailleurs qu'à son aurore, puisque demain, d'aucuns n'hésiteront sûrement pas à proposer de nouveau la suppression du juge d'instruction, prétextant que ce dernier ne traitant qu'une part marginale des affaires, les procureurs pourraient très bien se débrouiller seuls... Certes, mais ce serait oublier que les jugements ne sont respectés que par la confiance qu'ils inspirent aux citoyens, et que l'indépendance de la justice est nécessaire à la préservation de ce lien de confiance. Si le Gouvernement souhaite réellement rénover la justice du sol au plafond, peut-être devrait-il commencer par refaire le parquet...

LAUTEUR



BENJAMIN FIORINI (<https://blogs.mediapart.fr/benjamin-fiorini>)

2 BILLETS / 1 FAVORI / 14 CONTACTS



Lisez Mediapart en illimité sur ordinateur, mobile et tablette.

[Je m'abonne](#)

LE BLOG

SUIVI PAR 16 ABONNÉS

Le blog de Benjamin FIORINI (<https://www.mediapart.fr/benjamin-fiorini/blog>)

MOTS-CLÉS

BELLOUBET • INDÉPENDANCE • JUGE D'INSTRUCTION • JUSTICE • LOI DE PROGRAMMATION • PARQUET • PROCUREUR

CHOISISSEZ L'INDÉPENDANCE !

[Je m'abonne](#)



- ▶ Accès illimité au Journal et au Studio
- ▶ Participation au Club
- ▶ Application mobile

[Je m'abonne](#)