

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Jean-Amédée Lathoud (*séance du lundi 20 février 2006*)

André Damien : Vous êtes le premier magistrat chef d'un parquet qui vienne parmi nous. Le parquet est un terme souvent employé, mais mal connu de nos concitoyens et inconnu de nombreux pays, telle la Grande-Bretagne.

Chez tous les juristes reste ce vieil adage : « La plume est servie, mais la parole est libre. », ce qui signifie que le procureur peut requérir comme il l'entend sur les ordres qu'il a reçus. Pourtant, à l'occasion du Tchernobyl judiciaire qui se profile aujourd'hui, les critiques pleuvent et beaucoup n'ont cessé de prôner la suppression du parquet. Voilà une bien belle proposition, mais par quoi remplacerait-on ce parquet ? Par la police ? Dans ce cas, il faudrait créer une instance chargée de surveiller la police, ce dont s'acquittent aujourd'hui des magistrats indépendants de leur condition de magistrats – même s'ils sont dépendants, pour la politique générale, du Garde des Sceaux.

Le système anglais que l'on oppose au système français est malheureusement à la fois, lourd, coûteux et inégalitaire.

On pourrait certes rendre le parquet tout puissant en supprimant le juge d'instruction. Mais la suppression du juge d'instruction, fort utile en dépit de certains dérapages de procédure qui font scandale, me paraîtrait être une sottise. D'ailleurs, pour que le parquet puisse exercer pleinement sa puissance, il faudrait le rendre totalement indépendant, ce qui poserait d'autres problèmes.

Personnellement, je serais favorable à la réalisation du projet du procureur général Matter, présenté en 1938, qui prévoyait un « juge de l'instruction » égal en rang, en avantages, en traitement et en dignité au président et au procureur, et qui aurait sous ses ordres un corps de juges d'instruction.

Mais une telle réforme impliquerait la création de nombreux postes, ce qui ne serait pas tout à fait déraisonnable au vu de la situation actuelle. Elle priverait en outre de nombreux petits tribunaux de province de leur juge d'instruction car il faudrait alors remonter sans doute au niveau de la région pour trouver le corps des juges d'instruction. On comprend ainsi aisément que des considérations électorales peuvent faire frein à la mise en place de cette réforme.

*
* *

Roland Drago : Ma première remarque concerne la présentation de la question du parquet dans les médias. On a entendu aussi bien à la radio qu'à la télévision, à l'occasion de l'audition du juge Burgaud par la commission parlementaire, que serait ensuite interrogé « le procureur de la République, son supérieur hiérarchique » ! On voit là combien est grande l'ignorance concernant le sujet dont vous nous avez entretenu.

Vous avez dit que le secrétariat du parquet était composé de « greffiers ». Or, il me semble que les personnels des secrétariats ne portent pas la robe. Ont-ils acquis le titre de greffier ?

Il existe en France des juridictions qui n'ont pas de parquet. Il n'y aurait donc pas une nécessité immanente pour toutes les juridictions d'avoir un parquet. L'exemple le plus patent est celui du Conseil constitutionnel.

Enfin, j'aimerais connaître votre sentiment sur la signification de l'adjonction d'un parquet auprès de juridictions qui n'en comportaient pas ? Je pense en particulier aux tribunaux de commerce auprès desquels le parquet est désormais bien présent.

On a le sentiment, en voyant la jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle de la Cour européenne des droits de l'homme, que le parquet des juridictions suprêmes – Cour de cassation, Conseil d'Etat, Cour des comptes – se trouve dans une situation particulière et qu'il a des fonctions

différentes de celles des parquets dans les autres juridictions. Si c'est bien le cas, comment l'expliquez-vous ?

*
* *

Jean-Claude Casanova : L'expérience historique fournit un certain nombre d'exemples d'affaires qui ont défrayé la chronique, depuis l'hélicoptère de l'Himalaya jusqu'au procès d'Outreau, et qui font que beaucoup s'interrogent aujourd'hui sur le rôle du parquet dans la procédure pénale. En outre, en raison de la prééminence du cinéma américain, les Français ont comme modèle le fonctionnement de la justice américaine. C'est pourquoi je ne crois pas inutile de souligner ce qui différencie le système américain du système français.

Les Etats-Unis ont un parquet qui est directement lié aux pouvoirs publics et ayant autorité sur la police. L'*attorney* général est membre du Cabinet et est obligatoirement pris dans les professions judiciaires, selon une procédure qui veille scrupuleusement à son indépendance totale vis-à-vis du pouvoir politique.

Les différences avec la France sont de deux ordres. Le premier est qu'il n'y a, aux Etats-Unis, aucune relation entre les juges et le parquet. Toutes les professions judiciaires reçoivent la même formation, sont issues des *law schools* et sont recrutées selon des procédures électives. Mais le parquet fédéral n'est pas élu ; il est nommé hiérarchiquement. Le second tient au fait que les Etats-Unis, comme toutes les démocraties depuis une cinquantaine d'années, connaissent un problème délicat : les parquets publics, c'est-à-dire soumis au gouvernement, sont obligés par la loi de requérir contre des personnes qui appartiennent au système politique, soit des élus soit des financiers des élus. Ce problème ne peut être résolu en faisant appel à des abstractions du type « Etat » ou « nation » qui n'ont aucun contenu juridique précis. Soumis à ce problème, les Etats-Unis, comme l'Angleterre, ont inventé à l'intérieur de leur parquet une institution spécifique : lorsqu'apparaissent des affaires délicates, à contenu politique précis, mettant en cause des élus ou indirectement des élus, mettant en cause des fonctionnaires ou indirectement des fonctionnaires, on nomme un procureur spécial dont on s'assure de la parfaite indépendance par rapport au pouvoir politique. Il est en effet évident qu'un pouvoir politique ne saurait requérir contre lui-même, sauf à supposer de ceux qui requièrent une perfection certainement souhaitable, mais que l'examen de la nature humaine ne permet pas de considérer comme nécessaire et inévitable.

Le problème français est le suivant : le parquet est composé de magistrats, ce qui pose deux problèmes. Quelle est l'influence réciproque des magistrats du parquet sur les magistrats du siège ? Et quelle est l'influence du pouvoir politique sur le parquet dans les affaires « délicates » ? Or, il est difficile d'éviter que le pouvoir politique soit sans influence sur des gens dont il gouverne presque entièrement la carrière. L'expérience historique française récente nous montre trop que l'on ne peut être totalement indépendant du pouvoir politique quand sa propre carrière dépend entièrement de ce même pouvoir.

Le deuxième point que j'aimerais évoquer concerne les rapports du parquet et de la police. Le parquet dirige la police judiciaire, laquelle est composée selon les cas de la police ou de la gendarmerie. Est-ce que le parquet est vraiment sûr que dans les affaires dites « délicates » que le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Défense ne sont pas prévenus avant lui ? Ou même après lui, ce qui est tout autant contraire à la loi et à la constitution ? Comment peut-on alors être assuré que le parquet dirige effectivement la police judiciaire ?

*
* *

Bernard Bourgeois : Vous avez beaucoup insisté sur le fait que le procureur de la République était le représentant de la nation, et non pas celui de l'Etat ou du gouvernement. Où, pour vous, s'exprime la voix de la nation ?

Vous avez par ailleurs dit que les procureurs, comme les juges, avaient le souci essentiel de la justice. Or la nation renvoie à la particularité alors que la justice vise à l'universel. Comment peut alors s'exprimer la voix d'une justice nationale ou d'une nation juste, une voix compromise par la tension entre l'universalité de la justice et la particularité de la nation ?

*
* *

François Terré : Pourquoi un parquet ? Que se passerait-il si l'on supprimait le parquet ?

La première fonction du parquet est la protection des incapables. Mais la protection des incapables doit-elle nécessairement être confiée à des magistrats ?

La deuxième question qui se pose est celle de l'opportunité des poursuites. A partir du moment où, sous l'influence de divers courants, on a conféré le pouvoir de déclencher l'action en justice à toutes espèces d'associations, le principe de l'opportunité des poursuites a été mis à mal. Ne pourrait-on pas plutôt confier à des fonctionnaires assermentés la charge de juger de l'opportunité des poursuites dans certaines affaires délicates plutôt que d'en laisser le soin à des associations qui trouvent là leur seule raison d'exister ?

Le troisième problème, déjà évoqué, tient à la surveillance de la police et à la coopération sans doute excessive entre magistrats du siège et magistrats du parquet. Est-il donc indispensable que, dans ces circonstances, il existe un parquet ?

*
* *

Alain Plantey : Ce qui caractérise la situation actuelle des affaires est que chaque portion d'espace abandonnée par l'Etat se privatise sous la pression des intérêts particuliers. On voit ainsi des mercenaires qui louent leurs services pour faire la guerre, des commissions d'audit privées qui font des enquêtes sur les gouvernements et les publient, des litiges qui sont plaidés et arbitrés sous l'œil du public – et réglés par des compromis pécuniaires (affaire *Executive Life*), etc. Je crains beaucoup que l'on se trouve confronté à de tels problèmes si l'on s'en prend au parquet, sans réfléchir à son rôle profond dans l'Etat. Lorsque l'Etat recule, l'argent ou l'idéologie prennent sa place, au grand dommage de l'intérêt général.

*
* *

Jean Foyer : Personnellement je suis tout à fait opposé, comme mon confrère François Terré, à ce droit d'action qui a été lâchement concédé aux associations. Je constate avec tristesse que l'Etat a forgé, depuis un certain nombre d'années, des moyens qui sont utilisés contre lui-même.

Vous vous êtes sagement abstenu d'apporter votre soutien à des thèses dangereuses ou fantaisistes, émises parfois par des magistrats, telle que l'idée de soumettre le ministère public à l'autorité hiérarchique non plus du Garde des Sceaux, mais d'une sorte de super-procureur général. En réalité, cette idée s'inspire à tort du système de la *Prokuratura* soviétique. Le procureur général qu'était Vychinski était en fait un homme politique par excellence. S'il n'avait pas le titre de Garde des Sceaux ni celui de ministre de la Justice, il était totalement soumis à Staline et intervenait beaucoup plus dans le fonctionnement de la justice répressive en Union soviétique que ne l'a jamais fait un Garde des Sceaux dans la France républicaine. Il est donc peu raisonnable de proposer que la France s'aligne sur ce modèle...

Du reste, il convient de ne pas se voiler la face : rompre le lien entre le ministre de la Justice et le parquet est impossible. Ce lien est dans la tradition et répond à une absolue nécessité. Il est d'ailleurs certains cas dans lesquels le problème de l'opportunité des poursuites se pose de manière si dramatique que l'ordre public tout entier est menacé ; il faut alors laisser le gouvernement prendre ses responsabilités.

On a aussi parlé des relations du parquet et du siège. J'oserai dire que dans un certain nombre d'affaires et notamment dans celle qui défraye la chronique depuis quelques mois, il aurait été souhaitable que les liens entre le parquet et le juge d'instruction fussent plus étroits qu'ils ne le sont. On a voulu couper l'un de l'autre le procureur et le juge d'instruction. Il me semble toutefois que le code de procédure criminelle de 1807 répondait mieux à la réalité des faits que les dispositions actuelles ; il faisait en effet du juge d'instruction un officier de police judiciaire auxiliaire du procureur de la République. On ne se rend pas suffisamment compte qu'il est tout à fait satisfaisant pour le bon fonctionnement de la justice que les rapports entre le juge d'instruction et le parquet soient maintenus.

*
* *

Réponses :

En prolégomènes, je dirai que la vie étant complexe, la société étant complexe, les rapports humains étant complexes, il paraît peu probable que l'on puisse apporter des réponses simples à des problèmes complexes. Croire qu'il existe une solution facile relève d'une vue de l'esprit.

Ma deuxième remarque liminaire est qu'il faut laisser sa prééminence à la loi. On évoque des réformes possibles ; fort bien, mais c'est à la loi d'en décider et nous nous y soumettons.

En ce qui concerne les greffiers, il n'y a plus de parquets autonomes ni de greffiers titulaires de charges. L'ensemble des magistrats dans les tribunaux et dans les cours sont des fonctionnaires de catégorie A, B ou C, qui relèvent du statut de la fonction publique.

Ont été évoquées également les juridictions sans parquet. L'adjonction d'un parquet a correspondu au besoin du roi de disposer de porte-parole pour porter devant les juridictions les questions d'intérêt général qu'il estimait devoir communiquer aux juges et à la volonté de ce même roi de protéger les intérêts des faibles par l'intermédiaire d'un avocat ou d'un procureur.

Il y a un très beau texte sur la poursuite pénale dans lequel Montesquieu s'exclame : « Quel beau système que le nôtre dans lequel ce n'est pas la vindicte qui poursuit les gens » devant les juridictions, mais un corps de procureurs avec l'éthique et l'objectivité nécessaires.

En matière civile, il est clair que le parquet doit être hiérarchisé jusqu'au ministre, notamment pour les questions de nationalité. Il est logique que le ministère public intervienne en matière civile pour transmettre devant les juridictions un certain nombre de conclusions ou d'actions. C'est dans ce cadre que s'inscrit la protection des « incapables majeurs », appelés

maintenant « majeurs à protéger ». Il faut prendre en compte également le vieillissement de la population qui place les juges d'instance face à un difficile contentieux.

Certes on pourrait confier cela à un autre qu'à un procureur. Toutefois, je vous citerai le texte d'un grand avocat qui se méfie de la force de l'accusation. Il écrit : « Chez nous, la trop grande puissance des accusateurs s'est toujours heurtée à la résistance du peuple entier, à la sagesse prévoyante des juges. Je n'admets pas qu'un accusateur vienne devant le tribunal avec trop de puissance, trop d'influence, un prestige éminent ni un excès de crédit. Que tous ces avantages [ceux du procureur] soient employés à sauver des innocents, à protéger les faibles, à secourir les malheureux, mais non à compromettre et à perdre des citoyens ! ». L'auteur de ce texte est Cicéron et le procureur en question est Marcus Porcius Caton.

En ce qui concerne les tribunaux de commerce, les magistrats du parquet sont aujourd'hui présents à toutes les audiences des procédures collectives. Ils exercent ainsi un rôle de protection, qui est celui du ministère public, devant les juridictions consulaires. Il est vrai qu'il y a peu de magistrats du parquet devant les conseils de prud'hommes. Néanmoins, il y a, dans ma cour, deux avocats généraux qui vont régulièrement conclure dans les affaires de droit du travail.

Quant à leur indépendance, les magistrats du parquet y sont tout aussi attentifs que les magistrats du siège. D'après une jurisprudence qui remonte aux années 1820, les magistrats du siège n'ont pas d'injonctions à donner aux magistrats du parquet. Lorsqu'ils l'oublient, on saisit la cour de cassation qui les rappelle à l'ordre.

Mais cela relève davantage de la théorie que de la pratique car je peux attester que la cohabitation dans un même palais de justice de magistrats qui ont la même formation se fait sans connivence. Une expérience de quelque quarante ans dans une douzaine de juridictions m'a montré que jamais un magistrat du parquet ne discute en catimini, officieusement, avec un magistrat du siège. Ce serait extrêmement grave et ni les magistrats du siège ni le procureur général ne le tolèreraient.

Il n'en demeure pas moins qu'en matière d'audiencement pénal, c'est le parquet qui est demandeur à l'action, qui doit rapporter la preuve et qui poursuit ; il doit donc nécessairement travailler avec les juges pour prendre en compte leur capacité de traitement des affaires et leur capacité d'organisation. C'est également le parquet qui examine de façon minutieuse la question de l'exécution des peines. N'oublions pas que les procureurs et les magistrats du ministère public ont, comme les juges, une obligation de célérité et d'efficacité du cours de la justice.

Je m'étonne qu'aucune question ne m'ait été posée sur un point essentiel à mon sens, celui des relations avec les avocats. Une des origines des problèmes qui sont apparus avec l'affaire d'Outreau tient au fait qu'avocats et magistrats ne se sont ni écoutés ni entendus. C'est sans doute là le prix à payer pour la défense de rupture. Un avocat devrait s'adresser avant tout à l'humanité du magistrat. Il ne devrait pas uniquement contester la légitimité du magistrat et rentrer dans un rapport de force qui pousse certains magistrats à la crispation. Une des réformes utiles à entreprendre serait certainement de rétablir un vrai dialogue, dans le respect mutuel, entre magistrats et avocats.

Outre cette mobilité avec le barreau, il me paraît souhaitable que l'on favorise également la mobilité de la magistrature avec l'université et avec un certain nombre de professions.

Le coût d'un procureur indépendant a été évoqué. J'ai lu que prenait place régulièrement, tous les trois mois, aux Etats-Unis, une vraie négociation entre le procureur spécial et le ministre de la Justice pour examiner les résultats obtenus en fonction du budget alloué et pour envisager des ressources supplémentaires. Il y a là sans doute une piste intéressante. C'est du reste l'esprit de la LOLF qui, pour une cour comme celle que je dirige, fixe des objectifs en termes de délais de réponse et en termes de stocks.

Serait-il raisonnable de retirer certaines fonctions au ministère public ? Sans doute, mais peut-être pas en matière d'action publique. Par contre demander aujourd'hui aux procureurs de la République et aux procureurs généraux d'être présents dans les communes, aux conseils locaux de prévention, de sécurité et de la délinquance, de visiter les hôpitaux psychiatriques, de conclure

devant les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes, de participer aux réunions à la préfecture sur la sécurité routière, sur les malades mentaux, sur l'assistance éducative pour les mineurs en danger etc., tout cela m'apparaît démesuré et on est en droit de penser qu'il vaudrait mieux que les magistrats du parquet se recentrent sur leurs attributions juridictionnelles.

Le principe de l'opportunité des poursuites peut être remis en cause, mais rappelons-nous que tous les gouvernements demandent, depuis une bonne dizaine d'années, aux parquets d'avoir des réponses pénales systématiques : rappels à la loi, classements sous condition, médiations-réparations, injonctions thérapeutiques, composition pénale, stages de sécurité routière.

M. Bourgeois a évoqué d'un point de vue philosophique la tension entre justice et nation. Il me semble qu'au centre se trouve le concept d'ordre public, certes très critiqué dans une certaine acception, mais qui a, pour un magistrat, un sens bien précis : il désigne les valeurs essentielles de la vie en société, l'égalité, la liberté et la fraternité, déclinées avec les principes constitutionnels ainsi que les principes de droit public et de droit privé. L'ordre public, c'est également la volonté des pouvoirs publics – Président de la République, gouvernement, loi – et c'est aussi les réalités locales – ainsi au mois de novembre, l'ordre public avait un sens aux Mureaux et à Trappes qu'il n'a plus aujourd'hui.

Je suis convaincu que le ministère public qui protège et garantit les libertés et l'égalité devant la loi mérite d'être mieux compris. Il y a là un effort d'explication à faire, d'autant que, depuis un certain nombre d'années, l'institution judiciaire pâtit d'une image négative, dont souffrent du reste beaucoup les jeunes magistrats.

Permettez-moi de citer en guise de conclusion

« Il est bon qu'une nation soit assez forte de tradition et d'honneur pour trouver le courage de dénoncer ses propres erreurs, mais elle ne doit pas oublier les raisons qu'elle peut avoir de s'estimer elle-même. C'est en fonction de l'avenir qu'il faut poser les problèmes sans remâcher interminablement les fautes du passé. » C'est exactement l'esprit dans lequel mes collègues, mes collaborateurs et moi-même entendons continuer à travailler.

*
* *