

MINISTÈRES DE LA JUSTICE ET MINISTÈRES PUBLICS EN EUROPE

[Jean-Paul Jean](#)

Dalloz | « Les Cahiers de la Justice »

2016/1 N° 1 | pages 63 à 74

ISSN 1958-3702

DOI 10.3917/cdlj.1601.0063

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2016-1-page-63.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Dalloz.

© Dalloz. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Ministères de la Justice et ministères publics en Europe

par Jean-Paul Jean

Jean-Paul Jean, Président de chambre à la Cour de cassation.

Au regard des recommandations ou standards européens, mais aussi des tendances ou évolutions des pays comparables, la spécificité du ministère public français, son rapport à la Chancellerie et à la Direction des affaires criminelles et des grâces sont mis ici en évidence via un triple éclairage fondé sur des travaux les plus récents : l'évolution de la structure institutionnelle des ministères publics, les incidences de l'économie du procès pénal sur le ministère public et les effets de la rationalisation de l'organisation du parquet comme de la crise financière sur l'évolution de son rôle dans les divers pays européens.

This article highlights the unique nature of the French public prosecution system and its relationship to the Ministry for Justice and the Directorate for Criminal Affairs and Pardons, with regard to European recommendations and standards but also with respect to the developments and trends observed in countries with comparable justice systems. Based on the latest research, the author presents a three-fold analysis of the current situation which takes in: the evolution of the institutional structure of public prosecutors' offices, the economic consequences of criminal trials for public prosecutors, and the effects of streamlining and reorganisation of public prosecution as well as the impact of the economic crisis on the role of public prosecutors in a number of European countries.

Quelles interactions entre les modes d'administration de la justice et les politiques pénales ? Dans la problématique complexe du rapport entre la façon dont la justice pénale est administrée et ses conséquences sur la conduite de la politique pénale, aucune comparaison européenne

n'est possible si l'on n'intègre pas l'histoire et la culture nationales, si l'on ne confronte pas données juridiques et pratiques effectives.

Pour la France, je resituerai la perspective historique d'une formule qui résume les tensions contraires affectant le ministère public : « entre modèle jacobin et modèle européen »¹.

En effet, on ne peut pas comprendre la

1. J.-P. Jean, « Le ministère public, entre modèle jacobin et modèle européen », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2005, 3, pp. 670-683.

culture du ministère public français et l'évolution des rapports entre les magistrats du parquet et la Chancellerie si l'on ne connaît pas le rapport de la France à l'État central, qui a peu à voir avec des pays fédéraux (Alle-

« Tout au long de l'histoire du parquet, dans le domaine de l'action publique, la pratique a souvent précédé la loi. »

magne, Suisse) ou aux pouvoirs régionaux très importants (Espagne, Italie, etc.)

La conduite des politiques locales, pour lesquelles l'autorité centrale laisse plus ou moins d'autonomie aux procureurs, conditionne pour beaucoup le contenu des pratiques judiciaires. Tout au long de l'histoire du parquet, dans le domaine de l'action publique, la pratique a souvent précédé la loi. Ce sont les parquets confrontés aux réalités de terrain qui, avant toute disposition légale ou réglementaire, ont inventé le flagrant délit et le petit parquet, le classement sans suite, le classement sous condition et les alternatives aux poursuites, les maisons de la justice et du droit, etc.², toutes pratiques qui ont eu une influence beaucoup plus déterminante sur la justice pénale que nombre de textes de loi.

Le second aspect déterminant de l'évolution du rapport chancellerie-parquets, qui, pour les politiques, est toujours le premier, concerne évidemment le traitement des affaires signalées. C'est cette évolution sur deux siècles que l'on peut suivre à travers les

archives, mettant en évidence l'emprise du ministère, du cabinet du garde des Sceaux et de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) sur l'action des procureurs, et les conséquences déterminantes sur les nominations et les carrières ; en relevant toujours la spécificité du parquet général de la cour d'appel de Paris et de celle du parquet de la Seine, devenu parquet de Paris, qui concentre les dossiers les plus sensibles³. Les pratiques réelles de traitement des affaires signalées n'ont connu, en réalité, d'évolutions significatives qu'à partir de la fin des années quatre-vingt-dix.

Il est donc important de savoir sur quelles sources on s'appuie pour essayer de traiter une question aussi délicate. Par-delà les connaissances particulières et les références citées concernant tel ou tel pays, les données rassemblées et les analyses comparées réalisées dans les diverses instances du Conseil de l'Europe me paraissent les plus pertinentes pour mesurer certaines tendances ; sans doute aussi parce que les sources officielles font l'objet d'un traitement comparé dans un cadre scientifique par des groupes d'experts d'origines très variées, intégrant des praticiens du parquet.

Je m'appuierai donc notamment sur les travaux de la CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice), sur ceux de la Commission de Venise pour les questions institutionnelles relatives au ministère public, et sur les travaux du Conseil consul-

2. C. Bruschi, dir., *Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle*, Paris, PUF, 2002.

3. J.-P. Jean, « Les rapports entre la chancellerie et les parquets pendant la guerre d'Algérie », in *Revue Histoire de la justice*, « La justice en Algérie 1830-1962 », 2005, pp. 203-223.

tatif des procureurs européens (CCPE) des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Les échanges avec les collègues étrangers, notamment dans le cadre de l'ENM, permettront en outre d'apporter des éclairages concrets et des nuances à certains éléments ⁴.

La spécificité du ministère public français, le rapport à la Chancellerie et donc à la DACG, par rapport aux tendances et évolutions des pays comparables ainsi qu'au regard des recommandations ou standards européens, peuvent être mis en évidence sous trois éclairages : l'évolution de la structure institutionnelle des ministères publics ; les incidences de l'économie du procès pénal sur le ministère public ; les effets de la rationalisation de l'organisation du parquet et de la crise sur l'évolution de son rôle dans les divers pays européens.

L'évolution de la structure institutionnelle du ministère public

Elle peut se mesurer à l'aune de deux indicateurs : l'autonomie ou l'indépendance fonctionnelle affichée ou réelle des ministères publics dans la conduite de l'action publique (c'est la question statutaire) et le mode d'organisation et de gestion des moyens des ministères publics – autonomie

ou dépendance gestionnaire, rapport avec le siège (c'est la question organisationnelle).

Les ministères publics nationaux s'inscrivent dans des systèmes de justice pénale issus de cultures juridiques diverses et il n'existe pas de modèle uniforme applicable à tous les États. On observe d'importantes différences entre les systèmes accusatoires et les systèmes inquisitoires, entre les systèmes dans lesquels un magistrat diligente l'enquête et ceux dans lesquels un procureur non judiciaire ou la police dirige cette même enquête ⁵. Mais les systèmes européens de justice pénale se rapprochent entre eux sous l'égide de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, avec une accélération au sein des États membres de l'UE et l'extension des compétences en matière pénale depuis le Traité de Lisbonne. Il n'existe plus aujourd'hui de système qui n'ait importé d'importants éléments de l'extérieur. Ainsi, alors que le ministère public, en tant qu'institution, était inconnu de la *common law*, il se retrouve aujourd'hui dans tous les systèmes de ce type ⁶ ; ainsi le *Crown Prosecution Service* (CPS) en Angleterre/Pays de Galles. Cette évolution est trop peu soulignée.

Le degré d'autonomie ou d'indépendance affiché de ce ministère public peut constituer un marqueur du rapport au ministère de la justice et donc au politique.

La diversité des modèles quant au statut

4. *L'avenir du ministère public*, Sénat, Cour de cassation, Dalloz éd., coll. Les grands colloques, 2008 ; J.-P. Jean, « Le ministère public français au regard des justices pénales d'Europe », *AJ Pénal Dalloz*, mars 2011, pp. 106-112 et le dossier consacré au ministère public dans ce numéro.

5. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Rapport sur les normes européennes

relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public », CDL-AD(2010)040, Étude n° 494/2008, adopté lors de la 85^e session plénière, Venise, 17-18 déc. 2010, p. 4.

6. *Ibidem*

d'indépendance du ministère public par rapport au pouvoir exécutif

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, en 2000, dans sa Recommandation sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, avait ainsi constaté que l'Europe judiciaire était divisée « entre les systèmes juridiques, qui défendent une totale indépendance du ministère public vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif, et ceux dans lesquels le ministère public reste subordonné à l'un ou l'autre de ces pouvoirs, tout en bénéficiant d'une marge d'autonomie plus ou moins grande »⁷.

L'enquête très complète conduite sur 30 États membres du Conseil de l'Europe, présentée en novembre 2012 par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)⁸, distingue, à partir des seules garanties statutaires formelles – élément à souligner particulièrement⁹ –, deux principaux modèles de statuts des ministères publics :

– le ministère public présenté comme indépendant du pouvoir exécutif, dont l'autonomie est généralement prévue et garantie par la Constitution de l'État : Albanie, Arménie, Bulgarie, Croatie, Finlande (2012), Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Monaco (2009), Monténégro, Norvège, Pologne (séparation 2009), Portugal, Rou-

manie, Russie (sic), Slovaquie, Slovénie (2011), Espagne (1981 amendé 2007), Suède, Suisse (2011) et Ukraine ;

– le ministère public subordonné au ministère de la Justice ou à un autre ministère (Autriche, République tchèque, Danemark, Estonie, France, Géorgie, Allemagne, Liechtenstein)¹⁰.

La tendance dominante de la dernière décennie va donc dans le sens de l'inscription dans les textes de l'indépendance statutaire du ministère public.

La convergence des systèmes quant à l'autonomie fonctionnelle des parquets

Quel que soit le modèle, il apparaît que, dans tous ces États, les procureurs disposent d'une large autonomie dans l'exercice de leur fonction. En ce sens, aucune autorité n'est habilitée à ordonner au procureur général d'initier ou d'interrompre une procédure dans une affaire ou d'orienter les poursuites dans une affaire en particulier, cela étant garanti soit par la loi soit par la tradition¹¹.

« Exemple : Norvège, où le Roi en Conseil est formellement habilité à donner des instructions au Directeur du ministère public dans des affaires en particulier. Toutefois, cela n'a jamais eu lieu et serait contraire à une ancienne et constante tradition ainsi qu'à la

7. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, exposé des motifs, p. 10.

8. Avis (2012) n° 7 du Conseil consultatif des procureurs européens sur la gestion des moyens du ministère public, adopté par le CCPE lors de sa 7^e réunion plénière, CCPE(2012)3Final, Strasbourg, 26-27 nov. 2012.

9. Ainsi, la Commission de Venise a estimé que le modèle soviétique de la *prokuratura* était le reflet d'un passé non

démocratique et n'était pas compatible avec les normes européennes ni avec les valeurs du Conseil de l'Europe.

10. Working group of the CCPE, « Summary of replies to the questionnaire circulated with the view to preparation of the opinion n° 7 of the Consultative Council of European Prosecutors », *op. cit.*, point 1.

11. Working group of the CCPE, « Summary... », *op. cit.*, point 7.

position officielle adoptée par le Parlement sur l'autonomie du ministère public » ¹².

Par ailleurs, dans les États où le ministère public est dirigé et géré par le ministère de la justice, le procureur général est généralement tenu de présenter au Parlement un rapport annuel et peut recevoir des instructions sur les priorités de politique pénale du Parlement, voire du Gouvernement ¹³.

La Commission de Venise relève quant à elle « une tendance générale à un ministère public plus indépendant, plutôt qu'à un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif » ¹⁴. Cette tendance est visible non seulement dans les pays de droit romain, mais également dans les pays de *common law*. Ainsi, en Irlande du Nord, le Directeur des poursuites publiques (DPP) est devenu indépendant. L'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande ont également supprimé progressivement le pouvoir de poursuite de la police, élément traditionnel des systèmes de *common law*, au profit d'un procureur public.

Il ne reste plus que quelques pays membres du Conseil de l'Europe dans lesquels le ministère public fait partie de l'exécutif et est subordonné au ministre de la Justice. Par exemple, au Danemark, en Autriche, mais où il existe un débat concernant notamment le procureur national anti-corruption. En

« La Commission de Venise relève quant à elle “une tendance générale à un ministère public plus indépendant, plutôt qu'à un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif”. »

Allemagne, le 4 août 2015, le ministre de la Justice a mis fin aux fonctions du procureur général de la République en estimant que sa confiance en lui était « durablement affectée » par son attitude dans un conflit avec la presse ¹⁵.

Ces données institutionnelles sont confortées par celles de la CEPEJ ¹⁶, qui documente la tendance nette qui s'est dégagée en Europe, conduisant à distinguer de plus en plus clairement les organes de poursuite des organes de jugement.

Cette distinction est immédiatement visible dans la plupart des pays par la séparation entre les bâtiments du ministère public et ceux de la juridiction (en Russie comme au Royaume-Uni). De même, l'architecture des salles d'audience pénale laisse-elle le juge

« Il ne reste plus que quelques pays membres du Conseil de l'Europe dans lesquels le ministère public fait partie de l'exécutif. »

seul sur l'estrade centrale. L'accusation et la défense sont situées, l'une et l'autre, face ou parallèlement au juge, pour respecter aussi

¹². Working group of the CCPE, « Summary... », *op. cit.*, n° 5.

¹³. Working group of the CCPE, « Summary... », *op. cit.*, point 8.

¹⁴. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public*, *op. cit.*, p. 7, point 27 ; ces constats sur les pays de *common law* ne contiennent pas plus de détails et le questionnaire du CCPE n'a pas obtenu de réponse de ces États.

¹⁵. Le procureur général a été mis à la retraite anticipée suite au scandale lié aux poursuites qu'il avait engagées pour « trahison d'État » contre deux journalistes blogueurs ayant publié des informations critiques sur le travail des services secrets (*Le Monde* du 5 août 2015).

¹⁶. *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité*, rapport de la CEPEJ sur 47 pays, éd. du Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 20, 570, p. 2014.

dans leur positionnement l'égalité des armes. Leurs bureaux respectifs sont totalement séparés de l'espace réservé aux juges.

Aujourd'hui, héritage napoléonien, la structure administrative et budgétaire commune entre siège et parquet n'existe plus que dans huit pays sur 47 États membres du Conseil de l'Europe : Andorre, Autriche, Belgique, France, Grèce, Luxembourg, Monaco et Turquie. L'Espagne a également mis en œuvre un budget autonome pour le ministère public depuis 2010.

Il convient de souligner que le Conseil de l'Europe, qui intègre pleinement la logique de bonne administration de la justice et d'efficacité dans la conduite des politiques publiques de la justice, rappelle constamment que les moyens adéquats et des garanties statutaires élevées sont indispensables aux membres du ministère public comme aux juges ¹⁷.

Les rapports d'évaluation de la CEPEJ permettent aussi d'approcher la réalité de l'activité des ministères publics en Europe. L'inventaire de l'ensemble des attributions possibles du ministère public en matière pénale, depuis la direction d'enquête jusqu'à la phase de l'exécution des peines, outre les

responsabilités en matières civile, sociale ou commerciale, met ainsi en évidence que les procureurs français sont parmi ceux qui ont les compétences les plus étendues en Europe ¹⁸. Or, par ailleurs, ils sont aussi parmi ceux qui traitent le plus d'affaires avec auteur identifié par habitant, même si des nuances sont à apporter du fait des différences de qualifications juridiques appliquées aux infractions ¹⁹, ainsi que des différences de mode de traitement procédural des petites affaires, en particulier celles relevant de la circulation routière, gérées de plus en plus de façon administrative.

Même si, là encore, des éléments de pondération doivent être apportés, les membres du ministère public sont aussi en France parmi les moins nombreux en Europe, soit 2,9 pour 100 000 habitants, un chiffre proche de celui de l'Italie (3,2) ou de l'Autriche (4,1) ²⁰, voire des Pays-Bas (4,7), de l'Angleterre-Pays de Galles (4,8) et de la Grèce (5) ²¹. Un second groupe de pays, comparables, aux effectifs supérieurs à 5 procureurs pour 100 000 habitants, se compose de l'Espagne (5,3), de la Turquie (5,8), de l'Allemagne (6,5), de la Finlande (7,4) et de la Belgique (7,4) ²².

17. Recommandation (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale; Recommandation (2010)12 du 17 nov. 2010 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Avis (2012) n° 7 du Conseil consultatif de procureurs européens sur la gestion des moyens du ministère public.

18. J.-P. Jean, « La justice pénale en Europe dans le rapport 2014 de la CEPEJ », *AJ Pénal Dalloz*, fév. 2015, pp. 76-79.

19. Les catégories utilisées par la CEPEJ sont celles du *Sourcebook européen sur la criminalité et la justice pénale*, European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, 5^e éd., sept. 2014 http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/qrmWoCVTF/HEUNI_report_80_European_Sourcebook.pdf

20. L'Autriche, comme la Suisse (10,4), a augmenté le nombre de ses procureurs suite à la suppression du juge d'instruction et à l'extension des pouvoirs du ministère public dans la conduite des enquêtes.

21. Dans ces trois pays, d'autres professionnels, notamment des personnels de police, peuvent exercer des attributions du procureur pour des infractions mineures. Ainsi, en France, les délégués du procureur pour les alternatives aux poursuites, ou les commissaires pour le tribunal de police. Dans les pays de *common law*, certaines fonctions sont confiées à des avocats qualifiés.

22. Dans certains pays nordiques comme le Danemark (10,1), la Suède (10,6) et la Norvège (12,2), des membres de la police judiciaire sont intégrés et comptabilisés dans les services du ministère public. Si l'on met à part le cas particulier du Portugal

La conclusion qui en résulte est assez simple. Si l'on intègre le nombre de magistrats du ministère public par habitant, le nombre d'affaires traitées et le champ de compétences des procureurs français, ceux-ci apparaissent indiscutablement comme parmi les plus chargés d'Europe.

La gestion des moyens du ministère public en Europe

L'action du ministère public fait partie des missions régaliennes essentielles. Le CCPE insiste donc prioritairement pour qu'il dispose des ressources financières, humaines et techniques adéquates. Dans la plupart des États européens, le ministère public dépend d'un ministère ou d'une administration s'agissant de son financement, de son personnel (y compris la formation) ou du partage des systèmes informatiques²³. Le cadre de cette implication varie sensiblement d'un État à l'autre mais la tendance est à l'établissement de « contrats de performance » déterminant pour chaque année les objectifs du ministère public²⁴.

« Tel est le cas du Danemark. Ce type de contrat, qui est conclu entre le ministère public et le ministère de la Justice, n'est juridiquement pas contraignant²⁵. Il comprend des objectifs de performance, de production,

de délai de procédure, de réduction des charges et couvre également les ressources humaines ainsi que la prise en compte de certaines spécificités locales²⁶ ».

Une demande d'autonomie de gestion des moyens

Dans son avis n° 7 sur la gestion des moyens du ministère public adopté les 26 et 27 novembre 2012, le CCPE estime que, « même si les compétences du ministère public de gérer de manière autonome son propre budget et ses ressources varient d'un État membre à l'autre, l'autonomie de gestion constitue l'une des garanties de son indépendance et de son efficacité »²⁷. Récemment, il a réaffirmé que « l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire » et que « la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère devrait être encouragée »²⁸.

C'est ainsi que dans son avis n° 9 sur les normes et principes européens concernant les procureurs du 17 décembre 2014, il a estimé que « les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et effectuer leurs tâches sans subir de pressions externes ni d'ingérence, conformément

(14,9), c'est dans les pays d'Europe de l'Est que le nombre de membres du ministère public par habitant est le plus élevé, avec l'héritage des puissantes *prokuratura*.

23. Working group of the CCPE, « Summary... », *op. cit.*, point 10.

24. Working group of the CCPE, « Summary... », *op. cit.*, point 11.

25. Working group of the CCPE, « Summary of replies to the questionnaire circulated with the view to preparation of the opinion n° 7 of the Consultative Council of European Prosecutors », *op. cit.*, note de bas de page n° 7.

26. CCPE, « Questionnaire sur la gestion des moyens des ministères publics – Compilation des réponses au questionnaire », CCPE-GT(2012)1, point 24, p. 39.

27. CCPE, « Avis (2012) n° 7 du Conseil consultatif de procureurs européens sur la gestion des moyens du ministère public », *op. cit.*, point 11.

28. CCPE, « Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs », CCPE(2014)4Final, Strasbourg, 17 déc. 2014, Charte de Rome, point IV.

aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité »²⁹. En ce sens, la « Charte de Rome » (appellation donnée au recueil des normes et principes européens concernant les procureurs dans l'avis n° 9 du CCPE) préconise que « le ministère public devrait avoir la possibilité d'évaluer ses besoins, de négocier ses budgets et de décider comment utiliser les fonds alloués de manière transparente afin de remplir ses objectifs rapidement et dans un souci de qualité »³⁰.

La grande majorité des États européens a vu la situation financière des ministères publics se dégrader après la crise financière. Le CCPE relève divers instruments utilisés par les États afin d'allouer ou réajuster les ressources des ministères publics : en Estonie, le budget est revu tous les six mois et réajusté en fonction des performances des procureurs ; en Finlande, les ressources sont réparties entre les différents parquets en fonction des heures de travail effectuées par les parquetiers ; en Allemagne, le budget prévisionnel pour l'année à venir est déterminé sur la base des budgets alloués les précédentes années ; en Slovaquie et en Slovénie, il est possible de redistribuer les fonds entre les différents parquets en fonction des besoins ; en Suède, les ressources sont allouées sur la base de statistiques sur la criminalité³¹.

Une réforme de grande ampleur est en cours en Belgique avec une refonte de la carte judiciaire, par regroupement de tribunaux et

autonomie de gestion, le ministère allouant un budget global aux juridictions sous l'égide d'un collège des magistrats du siège, avec une procédure parallèle pour le ministère public, et la création d'un organisme spécifique avec transfert des personnels et des budgets (*cf. infra*). Mais si le texte est voté, la structure de gestion n'est pas encore créée et l'inquiétude est très grande, suscitant nombre de protestations, dont celles des plus hautes autorités judiciaires car des coupes drastiques dans les budgets sont prévues, le ministère leur transférant la responsabilité des réductions d'effectifs à assumer dans le cadre de ce budget global.

Les incidences de l'économie du procès pénal sur le ministère public

Peut-on rester aujourd'hui dans le même rapport historique entre chancellerie et parquets, en ignorant le mouvement de redistribution du rôle des acteurs du procès pénal qui s'est effectué partout en Europe. De façon préparée et évaluée, comme en Autriche (2008) et en Suisse (2011), ou bien comme en France, étape par étape, sous le regard de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), avec deux dominantes : l'extension du rôle du parquet dans la phase préparatoire du procès, même dans les affaires les plus complexes, avec le mouvement de suppression du juge d'instruction en Europe (c'est le

29. CCPE, « Avis n° 9 », *op. cit.*, point V.

30. CCPE, « Avis n° 9 », *op. cit.*, point XIX.

31. Working group of the CCPE, « Summary ... », *op. cit.*, point 20.

parquet – entité et politique pénale – avant le juge) ; le développement des alternatives aux poursuites et des procédures simplifiées pour les contentieux de masse (c'est le parquet quasi juge) ³².

L'équation posée est très simple. Dans la plupart des systèmes judiciaires en Europe, le ministère public gère lui-même de plus en plus d'affaires avec auteur identifié, les mesures portant atteinte aux libertés étant effectuées sous contrôle d'un juge (détention et mesures intrusives – perquisitions, écoutes, etc.) ; il gère aussi de plus en plus les procédures alternatives aux poursuites. Ce procureur avant le juge et ce procureur quasi juge disposent de prérogatives attachées à leur qualité de magistrat (protection des libertés, légalité, impartialité subjective) qui ont pour conséquence première une légitimité faible du ministère de la Justice à intervenir sur le fond des affaires individuelles. Mais, dans le même temps, cette politique pénale doit être cohérente, s'appliquer également sur tout le territoire, à un coût, doit intégrer des priorités et être évaluée, d'où la légitimité d'une autorité centralisatrice et régulatrice.

Le procureur avant le juge

En ce qui concerne la suppression du juge d'instruction, la tendance du transfert au ministère public de la phase préparatoire est incontestable : 1974 en Allemagne, 1980 au Portugal, 1988 en Italie, 2008 en Autriche, 2011 en Suisse. La réforme la plus récente concerne la Pologne, votée en 2013 et entrée en vigueur en juin 2015, la nouvelle législa-

tion prévoyant la conduite des investigations sous la responsabilité du parquet avec mise en œuvre du principe de l'égalité des armes

« L'équation posée est très simple. Dans la plupart des systèmes judiciaires en Europe, le ministère public gère lui-même de plus en plus d'affaires avec auteur identifié, les mesures portant atteinte aux libertés étant effectuées sous contrôle d'un juge. »

devant un juge neutre, ce qui suscite beaucoup d'inquiétude chez les praticiens, les parquetiers polonais n'étant pas habitués à intervenir au cours de l'enquête laissée jusque-là à la seule initiative de la police.

Le procureur quasi juge

Face à l'augmentation des affaires pénales constatée en Europe, les modes alternatifs de résolution des litiges, la médiation, les traitements simplifiés et négociés apparaissent comme un moyen efficace d'éviter l'audience pénale traditionnelle dans les affaires simples ou reconnues, ainsi que le recommande depuis longtemps le Conseil de l'Europe.

Parmi les mesures alternatives aux poursuites, la médiation en matière pénale est désormais pratiquée dans 26 pays, conformément à la Recommandation R99 (19) du 15 septembre 1999 qui préconise la médiation impliquant la participation active des victimes et des auteurs d'infractions.

C'est peut-être à ce niveau que sont en train de se produire les évolutions les plus importantes dans la régulation des affaires pénales en Europe, à la fois pour répondre

32. J.-P. Jean, *Le système pénal*, Paris, La Découverte, 2008.

aux contentieux de masse et pour favoriser une réponse pénale individualisée qui ne passe pas par le cadre de l'audience traditionnelle. Aujourd'hui, dans 22 pays sur 47, le procureur peut négocier ou imposer une sanction sans l'intervention du juge, et ce dans des proportions importantes en Autriche, en France, en Norvège et aux Pays-Bas, où la transaction pénale a été renforcée par une procédure d'injonction punitive qui règle aujourd'hui 30 % des affaires.

D'autres pays aux procédures très formalisées, sous l'égide d'un juge, n'ont pas encore développé de tels systèmes alternatifs (Espagne, Italie, Portugal). Certains ont fait le pari d'une approche pragmatique et mis en œuvre des procédures de jugement très simplifiées (ainsi en France le développement massif de l'ordonnance pénale délictuelle). Ce choix s'est doublé, en France, d'une gestion quasi exclusive du procureur dans un cadre juridique incertain (sous contrôle allégé du juge pour la mesure hybride qu'est la composition pénale, et des modes alternatifs qui n'éteignent pas l'action publique, fondés sur un classement sans suite constituant une simple mesure administrative). La transaction pénale de la loi du 14 août 2014 va amplifier cette tendance.

Les données de la CEPEJ permettent de commencer à mesurer l'importance comparée de la place des alternatives aux poursuites. Le calcul du *ratio* entre le nombre d'affaires portées par le procureur devant les tribunaux au regard de celui du nombre

d'affaires terminées par une mesure ou une sanction imposée ou négociée par le procureur permet d'avoir une première idée de cette évolution.

Ainsi, pour la France, en 2012, il y a eu à peu près autant d'affaires pénales jugées par les tribunaux que d'affaires terminées par une mesure ou une sanction alternative : 961 alternatives pour 100 000 habitants pour 958 portées devant les tribunaux (jugées), soit un *ratio* de 1. Il n'y a qu'en Norvège où le taux d'alternatives aux poursuites (*alternative dispute resolution* – ADR) a été supérieur (*ratio* de 0,9 pour les affaires jugées). Aux Pays-Bas, le nombre d'affaires jugées est de 1,5 fois plus important que celles terminées par une alternative décidée par le procureur. Ce même *ratio* est de 2 en Belgique et au Danemark, de 2,5 en Suède et de 2,9 en Autriche. L'Allemagne, avec un *ratio* de 5,5, utilise proportionnellement peu les mesures alternatives ; le Luxembourg encore moins (12,7) ³³.

Les effets de la rationalisation de l'organisation structurelle et de la crise financière sur l'évolution du rôle du parquet en Europe

La façon dont les ministères publics sont administrés et dont leurs moyens sont gérés conditionne la mise en œuvre d'une politique pénale au niveau national, régional ou

33. J.-P. Jean, *La justice pénale en Europe dans le rapport 2014 de la CEPEJ*, op. cit.

local. Ainsi, le mode d'engagement de la dépense (budget global, budget par acte, par enquête, délégation aux services de police) conditionne les modes de réalisation des investigations, tout comme le développement de l'informatisation, la charge de travail, les possibilités d'audiencement et de traitement des affaires conditionnent le mode de poursuite. Les recompositions considérables touchant à l'administration de la justice pénale et le développement des technologies de l'information obligent à repenser le rôle des administrations centrales et régionales à partir de leurs missions respectives.

Des tendances lourdes ressortent du rapport de la CEPEJ. Ainsi, partout en Europe, on développe les techniques du *new public management*, on repense et on rationalise la carte judiciaire, on spécialise les juridictions selon des compétences nationales, régionales, thématiques (terrorisme, criminalité organisée, corruption, environnement, accidents collectifs, environnement, etc.). Partout, l'informatisation et les traitements automatisés des procédures ont pour corollaire le développement des procédures simplifiées : transaction et ordonnance pénale – ou équivalents – pour les contentieux de masse, en particulier dans le domaine de la circulation routière. Partout, la crise budgétaire contraint à des réductions d'effectifs de fonctionnaires, l'informatisation massive laissant penser que des gains de productivité dégageront des marges financières.

Dans l'exemple belge cité plus haut, le plan présenté par le ministre de la Justice le 18 mars 2015 s'est heurté à de violentes protestations, dont notamment celle du Premier président de la Cour de cassation et à des recours juridictionnels émanant des associations de magistrats. Les économies programmées sur la période 2015-2019 sont de 4 % sur les crédits de personnel, à augmenter de 2 % chaque année, pour arriver à 10 % en 2018, et sont de 20 % sur les crédits de fonctionnement. Ces réductions se produisent dans le cadre d'une transformation totale du mode d'administration et de gestion d'ici 2017, avec un collègue qui sera en charge de toute la gestion pour le siège et un autre pour le parquet, instances nouvelles qui devront à la fois ajuster les effectifs et les moyens à partir du budget global fixé par le ministère.

Le fond même de la politique pénale, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, est et sera de plus en plus conditionné par ces questions d'administration. Mais, en fin de compte, quelle que soit la ville européenne dans laquelle il exerce ses fonctions, le procureur est toujours un magistrat confronté aux mêmes problèmes, pour mener une politique locale que l'on peut considérer comme assez proche.

Une recherche récente a confronté de manière très approfondie les systèmes judiciaires issus de traditions et cultures très différentes au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France ³⁴.

34. L. Cadiet, J.-P. Jean, H. Pauliat, dir. (A. Binet Grosclaude et C. Foulquier, coord.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger* (MAJICE), Rapport de recherche pour l'ANRS, 518 p., 2012 ; L. Cadiet, J.-P.

Jean, H. Pauliat, dir., *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice*, IRJS Editions, décembre 2014.

Si on regarde la politique pénale conduite localement à Cambridge, dans la banlieue de Londres, ou celle de Maastricht, aux Pays-Bas, un procureur français ne se sentirait pas du tout dépaysé, même s'il pourrait parfois s'étonner.

Ainsi, à Maastricht, les priorités sont fixées conjointement par le parquet, la police et le maire. Trois priorités ont été fixées : réduire le nombre de cambriolages, répondre systématiquement aux violences dont sont victimes les femmes, réduire les accidents par les contrôles d'alcoolémie et de prise de drogues. Mais ces priorités sont assumées en adéquation avec l'affectation des moyens et une évaluation prioritaire des coûts rapportés aux

« La question qui se pose aujourd'hui pour une administration centrale, et pas seulement à la DACG est : comment aider les responsables locaux confrontés à de multiples difficultés. »

résultats. La police dispose d'un budget global pour effectuer deux ou trois ADN systématiques pour les cambriolages, dispose d'un budget global pour les contrôles routiers. Les budgets sont ou non reconduits ou adaptés l'année suivante selon les résultats évalués de l'efficacité mesurée de cette politique. La municipalité de son côté met en œuvre les politiques sociales de prévention et de prise en charge.

À Cambridge, deux agents du CPS sont affectés en permanence dans les locaux du commissariat central pour donner suite aux procédures urgentes, la police déterminant la

politique avec les autorités locales et rendant compte publiquement de ses résultats.

Chaque pays, avec ses traditions et sa culture propre, répond aux mêmes questions de sécurité et de justice pénale. La culture française de l'État conduit à un système centralisé que renforcent sans doute l'informatisation et le mode de gestion budgétaire. En tant que magistrat désormais du siège, passionné de politique publique, je voudrais juste transmettre le message d'un « jacobin européen ».

La question qui se pose aujourd'hui pour une administration centrale, et pas seulement à la DACG est : comment aider les responsables locaux confrontés à de multiples difficultés ? Comment les aider techniquement, juridiquement, sans doute, mais aussi en leur laissant des marges d'initiative avec des dotations budgétaires correspondantes, pour ne pas réduire le rôle des procureurs à celui de simples gestionnaires de flux, réduits à définir des priorités drastiques au milieu de pressions contradictoires des victimes, des services de police et pénitentiaires, des avocats, des magistrats du siège et de la Chancellerie.

Le procureur français est celui qui, en Europe, dispose des plus larges prérogatives, mais aussi celui qui est le plus chargé. Pour exercer une des plus belles fonctions du service public et assumer pleinement ses responsabilités, il a besoin d'être conforté, à la fois dans son statut de magistrat et dans les moyens qui lui sont alloués.