

Le statut et le rôle du ministère public dans le système judiciaire français

Pascal Lemoine,
magistrat, inspecteur des services judiciaires,
conférence à Amman (Jordanie), 13 novembre 2007.

Introduction : l'appartenance du ministère public à un corps judiciaire unique, une spécificité française ?

Aux termes des articles 64 et 65 de la constitution du 4 octobre 1958 et de l'ordonnance portant statut de la magistrature, les magistrats du ministère public forment, avec leurs collègues du siège et les auditeurs de justice, qui sont les magistrats en cours de formation à l'école nationale de la magistrature, le corps judiciaire. Cette unité du corps judiciaire remonte à une loi du 30 août 1883 sur l'organisation judiciaire.

Périodiquement, la question se pose néanmoins de savoir s'il reste opportun et conforme à l'évolution de leurs attributions de maintenir les magistrats du parquet au sein d'un corps judiciaire unique ou si, à l'inverse, il ne serait pas préférable d'organiser la séparation fonctionnelle et statutaire avec les magistrats du siège, comme cela existe dans certains États voisins dont le système judiciaire est pourtant proche du nôtre (l'Allemagne, l'Espagne ou la Suisse, par exemple). La plupart du temps, ce sont des magistrats du siège qui sont à l'origine de cette revendication « séparatiste », alors même que l'on pourrait penser que l'implication importante des magistrats du ministère public dans des politiques publiques déterminées par le gouvernement risquerait parfois de les mettre « en porte à faux » avec l'indispensable impartialité que commande la conduite, par eux, de l'action publique. Il en irait ainsi, notamment, lorsque des personnalités politiques, par ailleurs fortement impliquées, aux côtés du procureur de la République, dans la mise en œuvre des politiques publiques, peuvent être concernées par des poursuites.

Par cette revendication « séparatiste », certains magistrats du siège soutiennent que l'image d'impartialité et d'indépendance qui sied à l'exercice de leurs fonctions suppose, davantage qu'auparavant, que, dans la représentation qui est habituellement celle de la justice, ils ne puissent être confondus avec le procureur, et plus généralement les magistrats du ministère public, et qu'il serait donc préférable que ces derniers soient désormais directement rattachés au pouvoir exécutif.

La grande majorité des magistrats, siège et parquet confondus, reste néanmoins fortement attachée à l'unité d'un corps judiciaire, même s'ils conviennent généralement que le statut des magistrats du parquet ne peut être absolument identique à celui de leurs collègues du siège, ce qui est d'ailleurs le cas puisque, à l'inverse de ces derniers, les membres du ministère public ne bénéficient pas de la garantie d'inamovibilité et sont intégrés dans une hiérarchie au sommet de laquelle se trouve le garde des sceaux, ministre de la justice.

En outre, les différentes commissions de réflexion sur la justice mises en place au cours des trente dernières années ne sont jamais allées jusqu'à remettre en cause l'appartenance des magistrats du parquet au corps judiciaire ni le principe de leur subordination hiérarchique au garde des sceaux. Les propositions les plus élaborées ont, à cet égard, été formulées par la commission présidée par Pierre Truche, ancien procureur général puis premier président de la

Cour de cassation qui, en juillet 1997, avait proposé d'encadrer l'exercice du principe d'opportunité des poursuites par la possibilité d'exercer un recours contre les décisions de classement sans suite, l'affirmation solennelle de la qualité de magistrat reconnue aux membres du ministère public et le maintien du lien organique entre le parquet et le garde des sceaux devant être accompagné d'un renforcement des garanties statutaires.

Cette volonté de maintenir un corps judiciaire unique tient, dès l'origine, à la nature même des attributions des magistrats du ministère public : magistrats à part entière, ils ont pour mission de défendre les intérêts généraux de la société dans le respect des libertés individuelles.

Dans deux décisions rendues les 11 août 1993 (*Cons. const.*, 11 août 1993, n° 93-326 DC : RFD const. 1993, p. 848, note Renoux) et 2 février 1995 (*Cons. const.*, 2 févr. 1995, n° 95-360 DC ; J. Pradel, D. 1995, chron. n° 23, p. 171 ; T. Renoux, RFD const. 1995, p. 405 ; J. Volff, D. 1995, chron. n° 26, p. 201), le Conseil constitutionnel a d'ailleurs opportunément rappelé que les magistrats du parquet étaient, en cette qualité, gardiens des libertés publiques, au même titre que leurs collègues du siège.

Et une recommandation sur le «rôle du ministère public dans le système de justice pénale», adoptée en 2000 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui n'a pas de valeur contraignante mais constitue uniquement un guide devant inspirer les législateurs nationaux, débute, précisément, par la définition suivante du ministère public : «autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant, compte, d'une part, des droits des individus, et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale». Ainsi cette recommandation commence par affirmer, de la manière la plus solennelle, que le ministère public doit être guidé, dans son action et dans la conduite de l'action publique, exclusivement comme représentant de l'intérêt général, exprimé par la loi, et non par les exigences d'un gouvernement ou par référence à de quelconques intérêts politiques, économiques ou de quelques groupes de pression que ce soit.

Ainsi le système français se caractérise par cette subtile alchimie dans laquelle la hiérarchie du ministère public se combine, mais est également tempérée, par la qualité de magistrat reconnue à ses membres qui, pour l'exercice de leur fonction, bénéficient d'une délégation directe de la loi qui fonde leur légitimité.

Unité du corps judiciaire ne signifie pas, pour autant, uniformité de statut et unicité de fonction. C'est ainsi qu'après que la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 eut inscrit, dans l'article 64, à propos du Conseil supérieur de la magistrature, l'existence des magistrats du parquet à côté de ceux du siège, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 2 février 1995, a considéré que "si le membre du parquet appartient à l'autorité judiciaire, s'il possède la qualité de magistrat professionnel, il n'est pas pour autant juge", censurant ainsi la disposition d'une loi qui avait conféré au ministère public le pouvoir d'éteindre l'action publique par une voie transactionnelle.

De même, dans deux arrêts *Pantéa c. Roumaine* (3 juin 2003) et *Vasilescu c. Roumanie* (22 mai 1998), la Cour européenne des droits de l'homme, à propos de la situation d'un requérant qui arguait que sa détention n'avait pas été examinée par un juge dans le délai raisonnable exigé par les articles 5.3 et 6.1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a considéré qu' «en Roumanie, les

procureurs, agissant en qualité de magistrat du ministère public, subordonnés d'abord au procureur général, puis au ministre de la justice, ne remplissaient pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif» pour en conclure que « le procureur qui a ordonné la mise en détention du requérant n'était pas un magistrat au sens du troisième paragraphe de l'article 5».

En matière disciplinaire, le conseil supérieur de la magistrature n'est pas l'instance disciplinaire à proprement parler des magistrats du parquet, en ce sens qu'il ne prononce pas la sanction mais son rôle se limite à émettre un simple avis sur un projet de sanction disciplinaire que le garde des sceaux n'est ensuite pas obligé de suivre. En revanche, si le ministre, qui est l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, envisage de prononcer une sanction plus lourde que celle préconisée, il est alors tenu de solliciter à nouveau l'avis du conseil supérieur de la magistrature sur ladite sanction. Le Conseil d'Etat, juge de cassation des sanctions prononcées par le garde des sceaux, a toutefois jugé que ce dernier ne pouvait, à l'avance, se lier en annonçant qu'il suivrait l'avis formulé par le conseil supérieur de la magistrature car une telle déclaration revient, pour le ministre, à renoncer à l'exercice du pouvoir d'appréciation qu'il lui appartient pourtant de mettre en œuvre en application de la constitution et de l'ordonnance portant statut de la magistrature (*CE, 20 juin 2003, AJDA 2003, p. 1338*).

De façon générale, d'ailleurs, tant le conseil supérieur de la magistrature que le Conseil d'Etat, du fait qu'ils sont fermement attachés à l'unité du corps judiciaire, ont toujours considéré qu'il n'existait pas de déontologie spécifique des magistrats du ministère public mais que leur était applicable les règles de déontologie communes à tous les magistrats, quitte à se que soient éventuellement prises en compte les particularités tenant à la nature spécifique des fonctions qu'ils exercent (V. sur cette question *J-P. Sudre «Règles de comportement et déontologie du ministère public», doc. ENM, 2004*). Ainsi, à propos du principe d'impartialité, dans une décision rendue le 21 décembre 1994, la formation parquet du conseil supérieur de la magistrature contient le considérant suivant : «considérant que se les magistrats du parquet tiennent de la loi le pouvoir d'apprécier la suite à donner aux procédures pénales dont ils sont saisis, ils ne peuvent le faire qu'en respectant l'égalité entre citoyens ; qu'ils doivent dès lors s'abstenir de toute intervention dans les procédures lorsque leur action s'analyse en une prise de position subjective, compte tenu de leurs liens avec une partie, ou même lorsqu'objectivement elle ne permet pas d'écarter un doute légitime sur leur attitude, et ne saurait passer pour neutre d'un point de vue des parties, même si les décisions prises peuvent ne pas être critiquables...qu'en prenant des décisions de poursuite ou de classement dans des procédures mettant en cause des personnes avec lesquelles il était en relation d'affaires, M. X. a pu légitimement faire douter de l'impartialité du parquet et qu'il a ainsi, manquant aux devoirs de son état, commis une faute disciplinaire d'une particulière gravité».

Si l'on tente de prendre un peu de distance, voire de hauteur de vue, par rapport à cette revendication minoritaire d'une séparation du corps judiciaire, force est alors de constater que la nécessité de sauvegarder un corps unique s'est, incontestablement, fortifiée au fil du temps, principalement sous l'influence des trois facteurs suivants :

D'abord, le fait que nombre de magistrats exercent, au cours de leur carrière, alternativement des fonctions au siège et au parquet, ce qui a contribué à développer une culture commune déjà largement acquise au cours de leur formation commune à l'école nationale de la magistrature ; ensuite, l'implication de plus en plus importante des magistrats

du ministère public dans les politiques publiques, malgré toute l'ambiguïté de ce concept, a développé la réflexion sur la place et le rôle des magistrats dans la société, lorsqu'ils sont confrontés aux contraintes de gestion dans les diverses instances mises en place au sein des collectivités territoriales dans une optique de prévention de la délinquance ; enfin, les différentes réformes de procédure pénale intervenues au cours de ces vingt dernières années, guidées notamment par la volonté de reconnaître une place effective à la victime dans l'instance pénale, ont "renforcé, fonctionnellement, le rôle du procureur, qui n'est plus seulement celui qui accuse et demande au juge de prononcer des peines, mais également celui qui, en premier lieu, apprécie la plus juste et la plus opportune réaction judiciaire en prenant en considération à la fois l'intérêt des victimes, la prévention de la récidive, l'ordre public, mais aussi les moyens dont dispose l'institution judiciaire" (*J.-P. Dintilhac, « Le procureur de la République », L'Harmattan, 2003, p. 29*).

Par ailleurs, à l'encontre des tenants de la « thèse séparatiste », il convient d'observer que la recherche d'un équilibre harmonieux entre ces deux impératifs, l'un d'ordre public -la défense des intérêts généraux de la société- l'autre d'ordre privé -le respect des libertés individuelles-, est l'aboutissement d'une longue et patiente élaboration coutumière de cette institution qu'est le ministère public, dont les missions et les attributions ne résultent pas d'une construction théorique mais sont nées, historiquement, de la pratique et de ses exigences, et sont consubstantielles à la création puis au développement de l'État moderne.

En effet, sous l'ancien régime, étant confrontées à la complexité croissante du droit coutumier tandis que se diffusaient le droit romain et sa procédure, les juridictions séculières furent progressivement amenées à avoir recours à des éléments professionnels, de formation savante, constamment disponibles parce qu'ils étaient "à gages" et en faisaient métier et qui exerçaient déjà devant les juridictions ecclésiastiques. Le Roi, mais aussi les seigneurs, les communautés et les particuliers, prirent ainsi l'habitude de se faire représenter et défendre en justice par des procureurs qui tenaient la plume (rédigeant des assignations, des convocations de témoins, produisant et communiquant des pièces et actes de procédure), et par des avocats, réputés pour leur éloquence, qui portaient la parole. En se développant, le pouvoir royal eut de plus en plus fréquemment recours à ces représentants établis auprès des juridictions, pour toutes les affaires où il était intéressé, justifiant ainsi l'adage ancien selon lequel "nul ne plaide en France par procureur, hors le roi" dès lors qu'il a été admis que le ministère public intervenait alors au nom d'un intérêt supérieur, l'intérêt du service du public (*B. Kriegel, le parquet dans la construction de l'État : in Le parquet dans la République, doc. ENM, p. 22*).

La délégation des "gens du Roi", de temporaire devint progressivement permanente et son caractère se transforma comme celui du pouvoir monarchique qui, de simple suzerain, devint le représentant de l'intérêt général. Ces procureurs du Roi se trouvèrent ainsi amenés à poursuivre d'initiative les auteurs des crimes et autres infractions qui portaient atteinte à l'ordre social, dont le Roi était désormais le gardien. En 1539, la grande ordonnance de Villers-Cotterets sur la justice mentionnera que le procureur du Roi est dorénavant partie dans tout procès et ce texte rendra, en outre, obligatoire l'engagement des poursuites dans tous les cas de commission d'un crime, même si aucune plainte n'a été déposée, faisant de la sorte émerger une conception spécifique de l'ordre public, distincte du seul intérêt de la victime.

Depuis une vingtaine d'années cependant, des associations, dont la liste ne cesse de s'allonger, se sont vues reconnaître un rôle important dans le déclenchement des poursuites pénales puis pour intervenir dans le cours de la procédure (*CPP, art. 2-1 à 2-20*). Le risque existe néanmoins que ce mouvement, guidé par des préoccupations empreintes d'humanité, ne

ramène, par une singulière régression, aux abus de la vengeance privée et de la procédure accusatoire. Ce serait faire paraître ce que Montesquieu (*L'Esprit des lois, Livre VI, Chap. VIII : Des accusations dans les divers gouvernements*) dénonçait comme "un genre d'hommes funestes, une troupe de délateurs, pseudo-procureurs le plus souvent étrangers à tout souci de défense du bien public et absolument imperméables à la notion d'opportunité des poursuites".

Ainsi, le statut du ministère public présente-t-il des spécificités qui sont largement héritées de l'histoire mais que l'évolution contemporaine devrait contribuer à faire évoluer.

I – un statut hybride hérité de l'histoire

Le caractère hybride du statut du ministère public (l'expression est de *J-P. Jean* « *Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen* », *Rev. sc. crim.* 2005, p. 670) résulte de sa subordination hiérarchique tempérée par le fait qu'il tire ses prérogatives d'une délégation directe de la loi (A), d'une indivisibilité qui n'emporte toutefois pas des conséquences absolues (B) et d'une certaine forme d'indépendance reconnue au paquet (C).

A - unité du ministère public et hiérarchie du parquet

Les magistrats du ministère public sont placés " *sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la justice. À l'audience, leur parole est libre* " (*Ord. n° 58-1270, 22 déc. 1958, art. 5*).

Tous les membres du ministère public, à l'exception notable du parquet général de la Cour de cassation dont le statut est atypique (*V. P. Lyon-Caen, Le parquet général de la Cour de cassation : D. 2003, chron. p. 211. - J. Sainte-Rose, Le parquet général de la Cour de cassation réformé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : mythe ou réalité ? : D. 2003, chron. p. 1443. - J.-F. Burgelin, La paille et la poutre : D. 2004, chr. p. 1249*), sont donc unis par un lien hiérarchique au sommet duquel se trouve le garde des sceaux, membre du gouvernement, représentant le pouvoir exécutif. C'est en cette qualité que le ministre de la justice a autorité sur les procureurs généraux près les cours d'appel dans les conditions précisées à l'article 30 du code de procédure pénale qui dispose que "le ministre de la justice conduit la politique d'action publique déterminée par le Gouvernement. A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique".

Le procureur général, quant à lui, "a autorité sur tous les officiers du ministère public du ressort de la cour d'appel" (*CPP, art. 37*) et l'article 35 du même code précise qu'il "veille à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel et au bon fonctionnement des parquets de son ressort. A cette fin, il anime et coordonne l'action des procureurs de la République ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets de son ressort".

Ces dispositions, issues d'une loi récente du 9 mars 2004, ont ainsi inscrit dans la loi et, ce faisant, renforcé le rôle d'animation et de coordination de l'action des procureurs de la République reconnu au procureur général. Elles traduisent également une volonté de renforcer l'autorité hiérarchique de ce dernier sur les procureurs de la République de son ressort, comme en témoigne l'insertion d'un troisième alinéa ainsi rédigé : "Sans préjudice des rapports particuliers qu'il établit soit d'initiative, soit sur demande du procureur général, le procureur de la République adresse à ce dernier un rapport annuel sur l'activité et la gestion de son parquet ainsi que sur l'application de la loi" qui consacre ainsi dans la loi

l'obligation de rédiger un rapport annuel expliquant la politique pénale conduite dans le ressort et l'obligation de rendre compte des affaires signalées.

Le pouvoir hiérarchique du garde des sceaux se manifeste dans le droit de déclencher et de faire exercer l'action publique, d'exprimer des directives générales de politique pénale et d'être tenu informé de l'activité judiciaire.

La subordination hiérarchique du ministère public est cependant tempérée par l'existence de pouvoirs propres reconnus au procureur de la République. Ce dernier est, et reste, le seul maître d'engager l'action publique disposant de l'opportunité, non seulement, dans la décision d'engager ou non des poursuites mais, encore, dans les formes procédurales selon lesquelles il décide de les engager. Et, s'il décide de rester inerte, personne ne pourra se substituer à lui et seules des instructions écrites et motivées du procureur général, intervenant soit de sa propre initiative soit sur ordre du garde des sceaux, le contraindront à agir (*CPP, art. 30*).

Si le ministre s'est ainsi vu reconnaître le droit de prescrire d'engager des poursuites pénales dès lors qu'un fait lui paraît constituer une infraction à la loi pénale, en revanche, l'article 36 du code de procédure pénale ne l'autorise pas à interdire à un procureur de la République d'exercer l'action publique, c'est à dire à donner des instructions de classement (*Cass. crim., 28 juill. 1814 : Bull. crim., n° 34. - Cass. crim., 14 avr. 1815 : Bull. crim., n° 26 - Cass. crim., 22 déc. 1827 : Bull. crim., n° 218*).

Toutefois, lorsque l'action publique a été engagée et qu'il s'agit alors de soutenir l'accusation, le garde des sceaux peut légalement donner pour instruction de déposer, à tous les stades de la procédure, toutes réquisitions écrites qu'il jugera opportunes, c'est à dire non seulement dans le sens de la poursuite, mais aussi dans celui du non-lieu, de la relaxe ou de l'acquiescement.

La question se pose néanmoins de savoir dans quelle mesure un magistrat du parquet est tenu d'obéir aux instructions régulières reçues de sa hiérarchie.

Un point est certain : dans la rédaction de ses réquisitions et conclusions écrites, il est tenu de s'y conformer, sauf à commettre une faute professionnelle.

Il reste, cependant, qu'en pratique un chef de parquet ne pouvant matériellement adresser aux magistrats de son parquet des instructions expresses pour chacune des procédures qui sont traitées, et ceux-ci n'ayant, d'ailleurs, pas à les solliciter dès lors qu'ils tiennent leur pouvoir de la loi, il leur appartient, en conséquence, lorsqu'ils sont confrontés à des situations délicates, inédites ou incertaines, d'en aviser préalablement leur supérieur hiérarchique afin de mettre ce dernier en mesure de faire connaître son point de vue, voire ses instructions, pour le traitement du dossier en cause.

Cette situation amène à se poser la question, non résolue par les textes, de savoir si un magistrat du parquet pourrait invoquer la clause de conscience pour refuser d'exécuter une instruction de son supérieur hiérarchique.

Il s'agit de bien mesurer les enjeux du débat sur ce point : en effet, la situation envisagée ne correspond pas à celle de l'ordre illégal, qui est classiquement résolue par le recours à la théorie dite des "baïonnettes intelligentes", mais à celle de la légalité des

instructions reçues, s'inscrivant dans le respect des valeurs laïques et républicaines.

Il semble inconcevable de nier le droit de chacun de s'abstenir d'accomplir un acte contraire à sa conscience, dès lors toutefois que celui qui le revendique expose des motifs objectivement pertinents. Le devoir de loyauté doit, alors, conduire le subordonné à aviser préalablement son supérieur hiérarchique de manière à lui laisser la possibilité de s'organiser pour faire accomplir ou accomplir lui-même l'acte en question. L'exception serait, toutefois celle où le subordonné serait seul présent au parquet, durant une période prolongée, et où personne ne pourrait le remplacer, de telle sorte que, du fait de son inaction, le cours de l'action publique serait interrompu.

En revanche, lorsqu'il est à l'audience, le magistrat du parquet ne relève plus que de la loi et de sa conscience. C'est ce qu'exprimait, dès l'ancien régime, un adage qui résume le véritable caractère des magistrats du ministère public - "la plume est servie, mais la parole est libre" - qu'ont tenu à consacrer expressément les articles 33 du code de procédure pénale et 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Mais il faut bien voir, cependant, que depuis une quinzaine d'années, l'application de ces textes ne soulève plus de réelle difficulté en pratique. Il en est ainsi pour deux raisons essentielles : d'abord, parce que, depuis 1993, les gardes des sceaux successifs ont tous fait savoir, avec parfois quelques nuances pour certains, qu'ils n'entendaient pas user, ou n'en user qu'avec modération, de leur droit d'adresser des instructions particulières ; ainsi, cette subtile construction se trouve-t-elle privée d'une bonne partie de sa raison d'être et de son intérêt.

Ensuite, parce que les procureurs généraux, le plus souvent de leur initiative ou, parfois, sur invitation de la chancellerie, organisent périodiquement des réunions de concertation avec les procureurs de la République de leur ressort, qui en font de même avec les officiers de police judiciaire et qui sont, eux-mêmes, tenus informés en temps réel des faits délictueux commis dans leur circonscription ; ces réunions, au cours desquelles sont définies des orientations générales pour la conduite de l'action publique sur le ressort, permettent de prévenir, dans une large mesure, d'éventuelles divergences ultérieures sur l'appréciation des affaires et l'opportunité de telles ou telles réquisitions spécifiques.

En outre, comment ne pas évoquer, dans le même ordre d'idées, que la succession régulière d'alternances politiques au cours des vingt-cinq dernières années, intervenant tant à l'échelon du pouvoir central qu'à celui des exécutifs locaux, a incité les procureurs de la République à ne plus craindre, si tant est que c'eût été le cas auparavant, d'engager l'action publique même à l'encontre de personnalités politiques et, à l'inverse, que les gardes des sceaux successifs ont souvent hésité à adresser des instructions dans des dossiers particuliers, craignant qu'elles ne soient perçues comme intempestives.

Il n'en demeure pas moins que tant que les rapports procureur-substitut ne seront pas plus clairement définis, des difficultés demeureront en germe puisqu'il n'est pas contestable qu'un substitut n'agit pas uniquement par délégation de son procureur, mais qu'il tient ses pouvoirs directement de la loi (*CPP, art. 1er*). Comme l'écrit un praticien, spécialiste de ces questions, "il faut réfléchir à une conception nouvelle permettant de concilier l'indivisibilité du parquet, la mise en œuvre de politiques pénales et l'autonomie du magistrat du ministère public " (*G. Accomando, op. cit., p. 100*).

Quoiqu'il en soit, la doctrine et la jurisprudence ont toujours affirmé que, même si

une poursuite a été exercée sur l'ordre du ministre ou sur celui du supérieur hiérarchique, le magistrat du ministère public peut, à l'audience, conclure contre l'exercice même de cette poursuite. Il a la libre initiative de la parole et la pleine liberté de la nature et du contenu de ses réquisitions, et n'a aucun ordre à recevoir quant à ses conclusions orales : il ne doit exprimer, à l'audience, que l'opinion personnelle que lui dictent la loi et sa conscience. Ce principe de la liberté de parole, constamment affirmé par la jurisprudence, a d'ailleurs été clairement exprimé par la Cour de cassation dès un arrêt du 14 pluviôse, an XII (3 février 1803).

Actuellement, l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, relative au statut de la magistrature, selon lequel "*à l'audience, leur parole est libre*" et, surtout, l'article 33 du code de procédure pénale énoncent le principe de la liberté de parole en ces termes : "(le ministère public) est tenu de prendre des réquisitions écrites, conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36, 37 et 44. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice".

Pour autant, cette liberté de parole doit s'articuler avec tant le devoir de loyauté que l'organisation hiérarchique et l'indivisibilité du parquet, ce qui doit conduire le magistrat à faire connaître à sa hiérarchie qu'il entend développer oralement des conclusions ou des réquisitions non conformes, laissant ainsi la possibilité à son supérieur d'apprécier l'opportunité de laisser faire le récalcitrant, de le remplacer ou de le faire remplacer sur le dossier en question. L'expérience démontre qu'à chaque fois que s'instaure ce dialogue préalable, loyal, corollaire du lien de subordination, du principe d'indivisibilité et du devoir de loyauté, la liberté de parole conserve ses droits. La question n'est pas, pour le substitut, de demander l'autorisation de s'exprimer librement, mais d'aviser qu'il s'apprête à le faire, comme il aviserait tout autant son supérieur qu'il s'apprête à prendre telle ou telle décision dans des cas délicats.

C'est ainsi que, par une décision du 9 octobre 1987, la commission de discipline du parquet, dont la formation parquet du conseil supérieur de la magistrature a repris les attributions qu'elle exerçait auparavant en matière disciplinaire, rappelant que de la liberté de parole à l'audience constitue «une dérogation au principe de la subordination hiérarchique du magistrat du parquet et qu'elle a pour effet de soustraire e dernier à la direction et au contrôle de ses chefs hiérarchiques comme à l'autorité du garde des sceaux, pour ne le soumettre qu'aux commandements de sa seule conscience», avait néanmoins énoncé que «(c)e principe ne constitue pas une immunité au profit du magistrat du parquet...le représentant du ministère public n'est pas affranchi des obligations liées au devoir de réserve, ni autorisé à toutes les licences».

En outre, comme il a été précisé, le magistrat du ministère public est, en sa qualité de membre du corps judiciaire, directement investi par la loi d'un pouvoir propre (*CPP, art. 1er*) qui est également de nature à tempérer les éventuels excès de la hiérarchie.

Ainsi, dans l'absolu, il n'existe, pour l'autorité hiérarchique, aucun pouvoir de substitution, aucun moyen de saisir les juridictions répressives en cas de refus du procureur de la République, ni d'éviter qu'elles ne soient saisies si le procureur de la République en décidait contrairement aux instructions reçues de ses supérieurs hiérarchiques. Du fait de son insubordination, le procureur de la République téméraire pourrait encourir des observations, voire s'exposer à des poursuites disciplinaires sur le terrain de la loyauté, mais cela n'affecterait en rien la régularité et la validité des actes juridiques de poursuite qu'il aurait

accomplis. De même, personne ne pourrait se substituer à lui s'il refusait d'agir dans le sens qui est préconisé par ses supérieurs hiérarchiques.

De l'existence et de la nature de ce pouvoir propre découlent plusieurs conséquences : d'abord, du fait de l'organisation hiérarchique du parquet, le procureur de la République est le chef de son parquet et ni le ministre ni le procureur général ne sauraient adresser directement d'instructions à l'un de ses substituts, sauf, évidemment, à considérer qu'elles seraient destinées au procureur de la République lui-même.

Ensuite, la poursuite engagée par le procureur de la République, même contre les directives de sa hiérarchie, resterait régulière, engagerait valablement l'action publique et emporterait régulièrement saisine de la juridiction, sans que les éventuelles remontrances, voire l'action disciplinaire intentée, n'affectent la régularité procédurale de cette saisine.

Enfin, la juridiction saisie devrait, quoiqu'il en soit, statuer après avoir vérifié la légalité de la poursuite, et ne pourrait se refuser à le faire au prétexte de rechercher si le procureur de la République, ce faisant, avait suivi ou non les instructions qui lui avaient été adressées : l'opportunité de la poursuite ne peut être mise en cause par la juridiction, quelle qu'elle soit, et la poursuite engagée est régulière et demeure valable.

Au stade de l'engagement des poursuites, une telle situation est, au demeurant, peu concevable puisque, comme cela a été exposé, si le ministre a le droit de prescrire aux procureurs généraux de poursuivre les faits qui lui paraissent constituer des infractions à la loi pénale, et qu'il en est de même du procureur général à l'égard du procureur de la République, les articles 30, dernier alinéa, et 36 du Code de procédure pénale étant rédigés en termes identiques, la loi ne les autorise pas, dans l'interprétation qui en est donnée, à interdire l'exercice de l'action publique.

En revanche, une telle divergence peut survenir lorsque, une fois les poursuites engagées, il s'agit de soutenir l'accusation. Dans une telle hypothèse, il nous semble que le recours au principe précédemment rappelé ("la plume est servie, mais la parole est libre"), dans le cadre du respect du devoir de loyauté, doit permettre de résoudre toute éventuelle difficulté.

Cette nécessaire indépendance du parquet a, d'ailleurs, été soulignée par deux textes internationaux : d'abord, une recommandation de la sous-commission des Nations Unies sur l'indépendance judiciaire et les droits de l'homme dont l'article 29 dispose, notamment, que l'indépendance des procureurs est indispensable pour renforcer l'indépendance des juges et pour garantir la justice, la liberté et le respect de la légalité, ainsi que pour la protection des droits de l'Homme de toutes les personnes dans toute la société ; ensuite, ainsi qu'il a été signalé, la recommandation 2000 (19) du Conseil de l'Europe (V. sur cette question, *M. Robert, La recommandation 2000 (19) du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe : Rev. sc. crim. 2002, p. 47*).

B - indivisibilité du ministère public

Si, comme l'écrivent deux auteurs, "le principe d'indivisibilité est absolu" (*L. Lemesle, F.-J. Pansier, op. cit., p. 43*), il ne s'applique, bien évidemment, qu'aux actes effectués par les magistrats du ministère public près leur juridiction d'affectation. En contrepartie, dès lors qu'un acte de procédure entre dans les prérogatives du magistrat du parquet qui l'a effectué ou

ordonné, il est réputé avoir été fait par le parquet tout entier.

L'existence d'un corps judiciaire unique, jointe au principe de l'indivisibilité du ministère public est toutefois susceptible de présenter une difficulté lorsque, du fait des hasards ou des choix du déroulement de la carrière, un magistrat exerce successivement des fonctions au parquet puis au siège. Pour remédier à d'éventuelles difficultés pouvant survenir dans ce type de situations, on considère généralement que s'il y a entre les membres d'un même parquet une communauté de fonctions, de droits et d'obligations, l'indivisibilité du ministère public constitue davantage une indivisibilité de fonctions qu'une indivisibilité de personnes. Et notamment, dès lors qu'un magistrat du ministère public qui n'a rien connu d'une affaire qu'il doit à connaître étant devenu magistrat du siège, il peut participer au jugement de cette affaire, dans laquelle son esprit est libre de tout préjugé et absolument disponible à toute solution que le droit et l'équité pourront lui inspirer.

La Cour de cassation a, ainsi, jugé que "s'il existe entre les membres du ministère public d'une même juridiction une certaine indivisibilité résultant de la communauté de fonctions qu'ils exercent, cette indivisibilité ne peut aller jusqu'à les faire considérer comme ayant tous participé aux poursuites exercées par l'un d'entre eux" (*Cass. crim.*, 17 déc. 1964 : *JCP G 1965, II, 14042, note Combaldieu*).

D'une manière générale, la Cour de cassation a limité la portée de l'incompatibilité au cas où un magistrat du parquet, nommé ensuite au siège, a fait véritablement acte de poursuite dans l'affaire à laquelle il participe comme juge (*Cass. crim.*, 23 mars 1869 : *Bull. crim.*, n° 83. - *Cass. crim.*, 14 sept. 1905 : *Bull. crim.*, n° 445. - *Cass. crim.*, 22 févr. 1917 : *S. 1917, I, p. 227*. - *Cass. crim.*, 16 févr. 1922 : *Bull. crim.*, n° 67. - *Cass. crim.*, 15 mars 1960 : *Bull. crim.*, n° 148. - *Cass. crim.*, 17 déc. 1964 : *JCP G 1965, II, 14012, note Combaldieu*. - *Cass. crim.*, 29 oct. 1979 : *Bull. crim.*, n° 296). Elle a néanmoins estimé qu'en vertu du principe de l'indivisibilité du ministère public, l'incompatibilité frappant le substitut qui a accompli un acte de poursuite s'étend au procureur de la République sous les ordres duquel il est présumé avoir agi, mais non aux autres magistrats du parquet (*Cass. crim.*, 29 oct. 1864 : *Bull. crim.*, n° 119. - *Cass. crim.*, 5 sept. 1884 : *Bull. crim.*, n° 284).

Cette jurisprudence apparaît cohérente dans la mesure où l'exigence d'impartialité et la garantie à un tribunal indépendant et impartial, énoncées à l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne visent que les juges et non pas le représentant du ministère public ainsi que la Cour de cassation l'a rappelé à plusieurs reprises (*Cass. crim.*, 6 mai 1996 : *Bull. crim.*, n° 187. - *Cass. crim.*, 13 nov. 1996 : *Bull. crim.*, n° 404. - *Cass. crim.*, 6 janv. 1998 : *Bull. crim.*, n° 1. - *Cass. crim.*, 8 mars 2000 : *Juris-Data n° 2000-001619*. - *Cass. crim.*, 21 mai 2003, précité).

C - indépendance du ministère public

Après ce qui vient d'être exposé, il peut sembler saugrenu, ou à tout le moins paradoxal, d'évoquer l'indépendance du ministère public. Aussi cette notion doit-elle être précisée.

Elle s'exerce, d'abord, à l'égard des tribunaux, lesquels n'ont aucun pouvoir sur l'exercice de l'action publique et le ministère public est indépendant de la juridiction à laquelle il appartient. Cette règle découle du principe d'indépendance du ministère public vis à vis des juridictions auprès desquelles il requiert, et qui résulte, lui-même, du principe de la

séparation des autorités de poursuite et de jugement : "juge de la poursuite, le ministère public ne saurait s'ériger en juge des infractions ou des personnes qui les ont commises" (*L. Lemesle et F.-J. Pansier, op. cit., p. 46*).

Mais l'indépendance s'exerce, ensuite, à l'égard des justiciables : aussi, pas plus qu'il n'est tenu d'agir sur simple plainte, le procureur de la République n'est lié par un retrait de plainte ou un désistement. C'est en vertu du même principe qu'un magistrat du ministère public ne peut être récusé par les autres parties au procès pénal ni être concerné par une requête en suspicion légitime.

Elle s'exerce, enfin, à l'égard du pouvoir exécutif. A cet égard, poser la question de l'indépendance du ministère public peut, en l'état, paraître paradoxale, tant a été souligné le principe de subordination hiérarchique qui structure et gouverne son organisation actuelle.

Pourtant, les magistrats du ministère public sont des magistrats à part entière, dont la qualité a été énoncée à l'occasion de la réforme constitutionnelle intervenue par la loi du 27 juillet 1993 ; en pratique, ensuite, ils se trouvent, à présent, dans une situation de quasi-inamovibilité tant sont rares, sauf, peut-être, pour certains membres de la haute hiérarchie judiciaire et, lorsqu'ils interviennent, entourés de garanties, les déplacements d'office dans l'intérêt du service.

Enfin, si l'indépendance des magistrats du siège tient à leur inamovibilité, à l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature dans leur nomination et à leur régime disciplinaire, celle des magistrats du parquet tient essentiellement au pouvoir propre qu'ils tiennent de l'article 1er du code de procédure pénale et à leur liberté de parole à l'audience, telle qu'elle est garantie par l'article 33 du même code, deux spécificités qui participent du caractère atypique de l'organisation hiérarchique du parquet de telle sorte qu'on a pu évoquer, à son propos, une "hiérarchie à contenu variable" (*J.-P. Dintilhac, op. cit., p. 67*).

Ces règles spécifiques qui viennent d'être exposées, et qui fondent le statut des magistrats du ministère public évolueront nécessairement, sans pour autant être remises radicalement en cause, sous l'influence de plusieurs facteurs contemporains.

II - un statut qui évoluera nécessairement sous l'effet de l'histoire

Les particularités du statut des magistrats du ministère public, telles qu'elles viennent d'être exposées, résultent de ce que ce dernier est le représentant de la Nation souveraine, et non du gouvernement, et que c'est en cette qualité qu'il est chargé d'assurer le respect de la loi. Magistrat, et à ce titre garant des libertés individuelles et des intérêts généraux de la société, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans ses deux décisions des 11 août 1993 et 2 février 1995 précitées, le membre du ministère public bénéficie, dans l'exercice de ses attributions, d'une délégation directe de la loi qui lui confère sa légitimité.

Mais, pour l'application de la loi, le procureur de la République tient de l'article 40 du Code de procédure pénale, le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'engager ou non des poursuites. Il s'agit là d'un des attributs essentiels de la souveraineté puisque, comme l'écrivent L. Lemesle et F.-J. Pansier (*op. cit., p. 35*) "apprécier l'opportunité des poursuites est un pouvoir de nature politique, au sens plein du terme, qui ne peut se fonder que sur une légitimité supérieure à celle du magistrat. Dans le système français, et il faut lui reconnaître à cet égard une réelle cohérence, c'est son rattachement hiérarchique au garde des Sceaux qui

confère au ministère public cette légitimité supérieure".

Néanmoins, du fait de sa subordination hiérarchique au garde des sceaux, le ministère public est, en outre, le relais institutionnel et fonctionnel pour la mise en œuvre de la politique pénale du gouvernement, telle qu'elle est exprimée par le garde des sceaux, soit par les directives qu'il adresse dans une affaire particulière, soit par des directives générales adressées sous forme de circulaires dont la loi précitée du 9 mars 2004 a légalisé l'existence dans l'article 30, alinéa 2, du code de procédure pénale qui prévoit que le garde des sceaux «adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique». Certaines de ces circulaires sont d'ailleurs très détaillées et constituent de véritables guides d'exercice de l'action publique.

En effet, aux termes de l'article 33 du Code de procédure pénale, " *Il est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36, 37 et 44. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice* ". Ces dispositions permettent ainsi à l'exécutif de faire entendre son point de vue au juge, d'une manière officielle et, désormais, transparente puisqu'aux termes de l'article 30, alinéa 3, du code de procédure pénale " *(le ministre de la justice) peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes* ".

Cette dualité fonctionnelle explique que "depuis plus d'un siècle, la discussion porte essentiellement sur le moyen de concilier l'indépendance du parquet et sa subordination au pouvoir exécutif" (*G. Accomando, op. cit., p. 87. - V. également L. Lemesle et F.-J. Pansier, op. cit., p. 6*).

C'est également ce qu'exprime Bruno Cotte, actuel président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans les termes suivants : "j'incline à penser que le ministère public est avocat de la loi, car, d'une part, la loi fixe son cadre d'activité et légitime son action ; d'autre part, son rôle est de la faire appliquer. Par ailleurs, d'une certaine façon et sous certaines conditions, il est également l'avocat de l'État dans trois cas, lorsqu'il est le représentant d'un gouvernement ayant constitutionnellement la responsabilité d'assurer l'exécution des lois, lorsqu'il est investi de la mission de mettre en œuvre les grandes orientations de politique judiciaire -notamment la politique pénale- arrêtées par le gouvernement ; enfin, lorsqu'il est amené à remplir, de temps à autre, le rôle de porte-parole du gouvernement qui, à mon sens, ne doit pas rester silencieux dans certaines circonstances et se trouve dans l'obligation de faire connaître à la juridiction -qui appréciera- le point de vue des pouvoirs publics à un moment donné dans une affaire déterminée " (*B. Cotte : in Les entretiens de Saintes, op. cit., p. 62*).

Comment, et jusqu'à quel point, est-il donc possible de concilier l'indépendance du parquet, et de ses magistrats, avec sa subordination au pouvoir exécutif ?

Trois voies peuvent, à cet égard, être explorées : le rattachement des magistrats du ministère public à une hiérarchie au sommet de laquelle se trouverait une autre autorité que le garde des sceaux (A), la garantie procurée par une procédure de nomination assurant davantage de transparence et de garanties (B) et l'observation du fonctionnement d'instances internationales de création récente (C).

A – la proposition d’instituer un procureur général de la Nation

Pour remédier aux éventuelles difficultés que peut générer la double subordination du ministère public à l’exécutif et à la loi, dont il est et reste le serviteur compte tenu de sa qualité de magistrat, et de la délégation directe de la loi en vertu de laquelle il exerce ses prérogatives, un ancien procureur général près la Cour de cassation, Jean-François Burgelin, avait proposé, en référence à un modèle européen en vigueur dans certains États voisins - l’Espagne, notamment - de placer au sommet de la hiérarchie du ministère public un procureur général de la Nation qui serait nommé et révoqué par le pouvoir politique avec certaines garanties (V. J.-F. Burgelin et P. Lombard, *Le procès de la justice : Plon, 2003*).

Cette idée a été récemment reprise par l’ancien procureur général de Paris, Yves Bot, dans des termes un peu différents mais qui ne semblent toutefois pas avoir, pour l’heure, suscité un véritable consensus (Y. Bot « *L’évolution des prérogatives du ministère public français* », *mélanges en l’honneur de P. Léger, 2007, p. 25*). Dans cette version, il est proposé de confier le soin d’adresser, le cas échéant, des instructions individuelles et de mettre en œuvre les instructions générales de politique pénale à un procureur général de la Nation, dont la durée des fonctions serait limitée dans le temps, qui serait assisté, dans l’exercice de ses attributions, par un conseil de surveillance composé de personnalités reconnues et qui rendrait compte au parlement de son activité concernant la mise en œuvre des instructions générales de politique pénale.

Jean-Paul Jean (*op. cit.*) estime toutefois qu’une coupure radicale du lien entre politique criminelle et pouvoir exécutif «ne paraît pas compatible avec la responsabilité politique qui s’attache à la conduite des politiques publiques dont fait partie la politique pénale (et qu’il) reste à définir les équilibres nécessaires entre pouvoir politique et magistrats du ministère public dans un rapport adulte et responsable».

Toujours est-il que lorsque les deux intérêts dont le magistrat du parquet est en charge -assurer le respect de la loi et mettre en œuvre les directives du garde des sceaux- ne lui paraissent pas coïncider, fort de la légitimité qu’il tient de la loi elle-même pour l’appliquer, il recouvre alors son entière liberté d’action. Au sein de chaque parquet, l’application de ce principe doit, cependant, se concilier avec le fait que «l’organisation hiérarchique place le substitut dans un rapport de subordination vis-à-vis de son procureur, dans un rapport de loyauté et de professionnalisme» (J-P. Jean, *op. cit.*), d’où la nécessité de développer la réflexion déontologique sur ces questions et de doter les magistrats du parquet d’un statut qui soit davantage protecteur, pour lui-même mais aussi vis-à-vis des magistrats du siège et des justiciables pour faire en sorte que, dans chaque affaire particulière, le citoyen ait, non seulement l’assurance mais, également, la conscience que l’impartialité de l’autorité de poursuite est assurée.

B – une procédure de nomination assurant davantage de transparence et de garanties

Aussi bien pour garantir l’impartialité dans le traitement de l’action publique que la garantie judiciaire dans l’exercice au quotidien de ses activités de gardien, au même titre que ses collègues du siège, des libertés individuelles que pour le protéger de toute ingérence de l’exécutif dans l’exercice de celles-ci, il convient de prévoir une procédure de nomination présentant des garanties accrues de transparence.

Actuellement, l’article 65 de la constitution dispose, en ses alinéas 7 et 8, que la

formation du conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres (qui sont ceux de procureur général près la Cour de cassation, de procureurs généraux près les cours d'appel et de directeurs de l'administration centrale du ministère de la justice.

A la suite du dépôt du rapport de la commission présidée par Pierre Truche, le gouvernement de l'époque déposa plusieurs projets de loi, dont un projet de loi constitutionnelle qui prévoyait la nomination des magistrats du parquet sur avis conforme du conseil supérieur de la magistrature. Ce faisant, les conditions de nomination, à l'exception, toutefois, des postes de procureur général, étaient donc alignés sur celles des magistrats du siège. Bien qu'adopté dans des termes identiques par chacune des deux chambres du parlement, ce texte ne fut jamais soumis au vote du congrès –qui est la réunion des deux chambres composant le parlement- selon la procédure de révision constitutionnelle. Néanmoins, durant la législature 1997/2002, le garde des sceaux, qui en avait pris l'engagement, ne passa jamais outre un avis négatif du conseil supérieur de la magistrature. Les gardes des sceaux qui lui ont succédé, qui n'avaient pas pris, et n'étaient d'ailleurs pas tenus, de réitérer cet engagement, sot passés outre des avis négatifs à plusieurs reprises, le plus souvent pour des postes considérés comme stratégiquement importants.

Un autre projet de loi visait à prohiber toutes instructions particulières du garde des sceaux, sauf dans les affaires mettant en cause les intérêts fondamentaux de la Nation. Du fait que le projet de loi constitutionnel dont il a été précédemment question, et qui en constituait le préalable, n'a jamais été adopté, celui-ci n'a pas davantage prospéré.

La recommandation 2000 (19) du Conseil de l'Europe, dont il a déjà été question, comporte, à cet égard, des développements spécifiques à propos des ministères publics qui sont subordonnés ou dépendants du pouvoir exécutif. Elle invite les États concernés à prendre “toutes mesures afin de garantir que a) la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du ministère public soient précisées par la loi ; b) le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit ; c) toute instruction à caractère général émanant du gouvernement revête une forme écrite et soit publiée selon les modalités appropriées ; d) lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint à solliciter au préalable l'avis écrit du ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps, à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique ; e) le ministère public conserve le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique, même dans les cas où, lorsqu'il la saisit par écrit, il est dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'il a reçues ; f) les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et que, s'il n'en est pas ainsi, de telles instructions, par ailleurs exceptionnelles, soient assujetties non seulement aux règles énoncées aux paragraphes d. et e. mais également à un contrôle spécifique approprié dans le but notamment de garantir la transparence“.

C – l'exemple des instances et juridictions internationales

Enfin, plusieurs institutions créées récemment, notamment aux échelons européen et

international, portent en elles des pratiques innovantes sur la question de l'indépendance des organes de poursuite.

Il en va ainsi, par exemple, de l'office européen de lutte antifraude, créé le 25 mai 1999 par l'Union européenne pour traquer la fraude aux intérêts financiers de l'Union. Cet organisme est doté d'une unité d'enquête composée de magistrats qui disposent d'une entière indépendance dans l'exercice de leurs fonctions d'enquête, laquelle est garantie par un comité de surveillance composé de personnalités extérieures, et surtout indépendantes, de la commission. Il en est également ainsi pour l'unité Eurojust qui pourrait être l'embryon d'un futur parquet européen.

Ces deux exemples démontrent, s'il en était besoin, que la réflexion sur la nécessité de repenser la question de l'indépendance des organes de poursuite est désormais une question centrale dans toute réflexion sur la justice.

Et, puisqu'il a été question, à plusieurs reprises au cours de cet exposé, du garde des sceaux, comment ne pas terminer, par une note de surcroît optimiste, en citant les propos suivants à propos de ce que pourrait, devrait (?), être le positionnement de cette autorité :

«que le ministre de la justice soit consulté sur les questions de droit, sur l'application des lois nouvelles, sur des mesures d'administration générale et tenu exactement au courant des faits importants qui se produisent dans un ressort, rien de plus normal. Mais j'entends, en matière de poursuites pénales, quelles que soient les personnes en cause, que les chefs de parquet décident selon la seule inspiration de leur conscience, dans le cadre des prescriptions de la loi. Dans ma pensée, cette mesure est destinée, en développant le sentiment de responsabilité chez les représentants du ministère public, à élever encore leur conscience professionnelle et à fortifier l'indépendance de la magistrature».

Ces propos sont ceux d'un garde des sceaux français. Ils sont contenus dans une circulaire tout à fait officielle.

C'était en 1930. Ce garde des sceaux s'appelait Henri Chéron.