

Recueil Dalloz

Recueil Dalloz 2013 p. 1361

Faut-il supprimer les instructions pénales individuelles du garde des Sceaux au parquet ?
A propos du projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 juin 2013

Jean Pradel, Ancien magistrat

1 - Un projet de loi supprimant les instructions individuelles - Selon l'article 30 du code de procédure pénale, en sa rédaction due à la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, le garde des Sceaux « adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique » (al. 2) et « peut... enjoindre » (au procureur général) « 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 qu'il juge opportunes » (al. 3). Le ministre, pour assurer l'application de la « politique d'action publique » (al. 1^{er}) dispose donc de deux leviers, celui des instructions générales (ou circulaires) et celui, pour des affaires particulières, des instructions individuelles.

Ce sont ces dernières qui sont aujourd'hui l'objet d'une attaque en règle. M^{me} Taubira, garde des Sceaux, en avait promis la disparition dans sa circulaire du 19 septembre 2012. Elle présente donc aujourd'hui en ce sens un projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique (AN, n° 845, 27 mars 2013). L'article 1^{er} de ce projet réécrit l'article 30 précité, dont l'alinéa 3 dispose désormais : « Il (le garde des Sceaux) ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles ». Subsistent seules les instructions générales qui font l'objet d'une double retouche : l'article 2 du projet réécrit l'article 35 du code de procédure pénale pour décider que le procureur général « (...) précise et le cas échéant, adapte les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort » ; l'article 3 dudit projet crée un article 39-1 selon lequel « le procureur de la République met en oeuvre dans son ressort la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice et du procureur général, en tenant compte du contexte propre au ressort ». En réalité, l'essentiel est bien la disparition des instructions individuelles du garde des Sceaux.

2 - Un principe contraire à la tradition - Ce projet de loi, en supprimant les instructions individuelles, va à l'encontre d'une tradition ancienne et solide. Déjà, l'article 274 du code d'instruction criminelle de 1808 permettait au garde des Sceaux de donner au parquet des ordres de poursuite. De façon très proche, l'article 36 du code de procédure pénale, en sa version première, décidait que « le ministre de la justice peut enjoindre au procureur général d'engager ou de faire engager des poursuites ». Une loi du 4 janvier 1993 a ajouté au texte que ces ordres devaient être écrits et une autre, du 24 août 1993, qu'ils devaient « être versés au dossier ». Il est à noter que les deux lois de 1993 ont été adoptées par deux majorités parlementaires différentes, ce qui traduit bien une continuité juridique malgré une diversité politique. Si la loi du 9 mars 2004 a transposé le contenu de l'article 36 à l'article 30, alinéa 3, il n'en a pas changé le contenu. Ajoutons que l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, inchangé à ce jour, pose que « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre ». Le principe hiérarchique, d'origine napoléonienne, est donc traditionnel et solide.









3 - Deux cas particuliers dans le système traditionnel - Le premier est celui de savoir si le ministre peut donner des ordres de non-poursuite. La lettre de l'article 30 semble bien l'interdire en ne visant que « l'engagement » de poursuites. A notre avis, il ne faut pas admettre de tels ordres qui constituent une immixtion dans le fonctionnement puisqu'aucun juge ne sera jamais saisi, alors que les instructions de poursuites laissent au juge sa liberté d'appréciation. Le second point discuté porte sur le pouvoir du garde des Sceaux d'arrêter une poursuite. L'article 30, alinéa 3, semble ne pas l'exclure en ce que « le ministre peut saisir la








juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes » : rien ne semble donc s'opposer à ce qu'un ministre donne à un magistrat du parquet un ordre de réquisition, un non-lieu ou une relaxe à l'audience (sur le débat, M.-L. Rassat, *Le ministère public entre son passé et son avenir*, LGDJ, 1967, p. 102-103).

4 - Dans l'abstrait, trois systèmes possibles - Le premier, celui du droit italien et du projet de loi de mars 2013, consiste à séparer totalement les deux autorités. Il n'a guère de défenseurs en France, si ce n'est dans une version très édulcorée que l'on peut trouver dans le rapport de la commission de réflexion sur la justice, dit « rapport Truche ». Ce rapport pose certes le principe « afin d'éliminer radicalement le soupçon, que soit désormais interdite toute possibilité pour le garde des Sceaux de donner aux magistrats des instructions... dans les dossiers particuliers » ; mais il ajoute que « face aux nécessités d'une égale application de la loi sur tout le territoire... toute communication ne doit pas être coupée entre les parquets et le garde des Sceaux, le maintien d'un échange réciproque d'informations et d'avis, y compris dans les dossiers individuels, apparaît indispensable du moment qu'il est parfaitement transparent ». Et en cas de classement par le parquet, le ministre pourrait exercer lui-même l'action publique (rapp. Truche, Doc. fr., 1997, p. 34-35).

Le second système est celui d'un appel à un procureur général de la République qui, à première vue, cumulerait l'avantage de protéger le garde des Sceaux et celui de donner au parquet un chef si l'on est convaincu qu'il en faut un. Ce système est adopté par le Portugal. Mais malgré ses avantages, il a été tellement critiqué que l'on n'ose plus le proposer.

Enfin, le troisième système, celui du maintien du système actuel, est très souvent défendu par de grands universitaires (comme J. Carbonnier et R. Drago, Contributions écrites demandées par la commission Truche, Annexes au rapp., p. 157 et 163) et par des hommes politiques comme M. Perben, garde des Sceaux, qui, à son entrée en fonction, avait déclaré « qu'il ne se priverait pas de cet instrument, d'ailleurs approuvé par le Conseil supérieur de la magistrature » (rapp. J.-L. Warsmann, Adapter la justice aux évolutions de la criminalité, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 856, mai 2003, p. 198).

5 - Défense des ordres individuels - Trois raisons peuvent être invoquées. D'abord, *sur le plan constitutionnel*, le système des ordres individuels a été validé par le Conseil constitutionnel. A l'opposition qui invoquait à l'encontre de l'article 30 une atteinte à la séparation de pouvoirs, le Conseil a opposé l'article 20 de la Constitution selon lequel le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, notamment dans le domaine de l'action publique, ainsi que l'article 5 de l'ordonnance de 1958 d'où il résulte qu'il n'y a pas d'atteinte à la séparation des pouvoirs (Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, D. 2004. 2756 , obs. B. de Lamy , 956, chron. M. Dobkine , 1387, chron. J.-E. Schoettl , et 2005. 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino  ; RSC 2004. 725, obs. C. Lazerges , et 2005. 122, étude V. Bück  ; RTD civ. 2005. 553, obs. R. Encinas de Munagorri ). Faut-il préciser que cette politique a été voulue par les citoyens à travers l'élection des parlementaires et que l'article 30 permet d'assurer le respect de leur volonté ? Il apparaît d'ailleurs que ces ordres ont un caractère bien plus technique que politique (étude d'impact du projet de loi, p. 14-20).

Ensuite, *sur le plan conventionnel*, la recommandation 2000-19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ne condamne pas du tout les instructions individuelles comme le laisse pourtant entendre l'étude d'impact (p. 21) : elles doivent seulement satisfaire au principe de transparence et être acheminées par la voie hiérarchique (F. Falletti, La recommandation 2000-19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Rev. pénit. 2001. 490). Précisément, les instructions sont, depuis 1993, écrites et versées au dossier de la procédure. En outre, la Cour de Strasbourg n'est pas du tout hostile à la dépendance du parquet à l'égard du garde des Sceaux, sauf dans le cas particulier de la garde à vue (CEDH 23 nov. 2010, n° 37104/06, *Moulin c/ France*, § 57, D. 2010. 2761, édito. F. Rome , 2776, obs. S. Lavric , 2011. 26, point de vue F. Fourment , 277, note J.-F. Renucci , et 338, note J. Pradel  ; AJDA 2011. 889, chron. L. Burgorgue-Larsen  ; RSC 2011. 208, obs. D. Roets ). Enfin, le projet de loi n° 736 portant diverses adaptations dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne, déposé à l'Assemblée nationale le 20 février 2013, prévoit

l'institution d'une procédure de « recommandation » écrite d'Eurojust adressée aux autorités nationales, appelant une réponse motivée en cas de refus (art. 695-5-1 modifié c. pr. pén.) : voilà bien une preuve éclatante du refus d'indépendance du parquet. Alors comment concevoir une indépendance de celui-ci à l'égard du ministre de la justice et pas à l'égard d'Eurojust ?

Enfin, *sur le plan pratique*, ces instructions ont l'immense avantage d'assurer une cohérence de la politique pénale et donc une certaine égalité des citoyens devant la loi pénale (E. Bonis-Garçon et O. Décima, Le parquet et les sirènes de l'indépendance, JCP 2013, n° 460). Sans les instructions, le risque est même celui d'une privatisation rampante de la justice pénale, chaque procureur exerçant à sa façon ses pouvoirs en fonction de ses seules idées personnelles. Ajoutons que les ordres individuels ont des contreponds dont le plus important est la liberté de parole du parquetier à l'audience.

Mots clés :

ACTION PUBLIQUE * Ministère public * Instructions individuelles * Garde des Sceaux * Suppression

Copyright 2013 - Dalloz - Tous droits réservés.