

Un séisme judiciaire : pour la Cour européenne des droits de l'homme, les magistrats du parquet ne sont pas une autorité judiciaire

Jean-François **Renucci**, Professeur à l'Université de Nice Sophia-Antipolis

Les foudres européennes sont à nouveau tombées sur la France : après les avocats généraux et les commissaires du Gouvernement (1) soupçonnés de rompre le principe de l'égalité des armes (2), c'est le procureur qui est sur la sellette (3). Pour la Cour européenne des droits de l'homme, les magistrats du parquet ne sont pas une autorité judiciaire au sens de la Convention parce qu'ils ne sont pas indépendants vis-à-vis du pouvoir exécutif (§ 61 de l'arrêt). La Cour balaye ainsi d'un revers de main la jurisprudence nationale, notamment celle du Conseil constitutionnel considérant que l'autorité judiciaire, qui assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et les magistrats du parquet (4). L'affirmation des juges européens, au demeurant contraire à la tradition plus que séculaire d'un Pays considéré comme celui des droits de l'homme, est particulièrement lourde de conséquences.

La charge est vive et, à moins que la grande chambre n'apporte quelques tempéraments, il n'est sans doute pas exagéré de parler d'un véritable *séisme* judiciaire compte tenu des bouleversements procéduraux qui en découleraient. En effet, si la position actuelle de la Cour était confirmée sans nuances, certaines prérogatives du parquet deviendraient illégales. Par ailleurs et au-delà, c'est toute la question de l'unité du corps judiciaire qui serait ainsi posée, avec ses variantes ainsi que cela a été remarqué (5) (statut du parquet, autonomie ou non, éventuelle création d'un procureur général de la Nation... etc.). Vaste programme, d'autant plus que les réformes qui s'imposeraient alors dans cette nouvelle logique mettraient en jeu les grands équilibres de notre procédure. Sans doute peut-on se dire « pourquoi pas ? », mais encore faut-il être conscient de l'ampleur de la tâche et de ses difficultés, ainsi que des éventuelles déceptions et/ou effets pervers. D'ailleurs, les politiques ne s'y sont pas trompés puisque le débat se déplace déjà sur leur terrain : au lendemain de l'affaire *Medvedyev*, un parlementaire a posé la question au Gouvernement sur les conséquences qu'il entend tirer de cet arrêt et sur les mesures qu'il compte prendre (6). Pour l'instant, il ne saurait y avoir de réponse définitive puisque la grande chambre a été saisie (l'audience est actuellement fixée au 6 mai) et que celle-ci n'a pas encore rendu son arrêt, mais il faudra bien y faire face à bref délai. La question des réformes actuellement envisagées se poserait aussi : *quid* de la suppression programmée du juge d'instruction au profit d'un juge de l'instruction mais dessaisi du pouvoir d'enquête qui serait confié au parquet ? L'indépendance du parquet, ne devient-elle pas un préalable de la réforme mais - question subséquente - une telle indépendance est-elle réellement souhaitable dans la mesure où il est peut être judicieux que la politique judiciaire de la Nation relève de la responsabilité du Gouvernement en la personne du garde des Sceaux ? beaucoup de questions se posent et nul doute que la solution de l'arrêt *Medvedyev*, si elle était confirmée, compliquerait davantage encore les réformes annoncées... tout en imposant des réformes non prévues qui ne seront pas toutes faciles à mettre en oeuvre.

Sur le fond, ce n'est pas à proprement parler une surprise puisque, dans la logique européenne et compte tenu de l'orientation de la jurisprudence strasbourgeoise, la situation du magistrat du parquet français devenait très délicate. Avec d'autres, nous avons attiré l'attention sur le risque d'une condamnation européenne et nos craintes étaient fondées (7). Il reste que l'attaque est virulente. Certes, les juges européens observent que l'indépendance du parquet vis-à-vis de l'exécutif pose problème puisqu'il est hiérarchisé et qu'au sommet de cette hiérarchie on retrouve le garde des Sceaux qui est un membre éminent du pouvoir exécutif : cela est incontestable et nul ne peut nier la difficulté. Mais de là à dire que le parquet n'est pas une autorité judiciaire, il y a tout de même un pas qu'il fallait oser franchir.

Les magistrats français, qu'ils soient au siège ou au parquet, sont recrutés par le même concours, font partie d'un même corps et ont la possibilité de passer du parquet au siège et inversement tout au long de leur carrière : leur état d'esprit et leur indépendance ne saurait fluctuer aussi fortement au gré de leurs différentes affectations, même s'il est évident que les missions - et les garanties - ne sont pas les mêmes selon les fonctions ; le président de la Cour de cassation de Belgique a d'ailleurs observé que cette fluidité dans la carrière est importante pour le parquet dans la mesure où elle symbolise, précisément, l'appartenance à une autorité judiciaire <sup>(8)</sup>. S'ils sont assurément des agents de l'Etat, les parquetiers sont avant tout des *magistrats*, investis en tant que tel, d'un statut qui n'est pas celui de la fonction publique <sup>(9)</sup> : il est d'ailleurs significatif de remarquer que, s'agissant des « gens de justice », l'on distingue habituellement les magistrats professionnels du corps judiciaire (siège et parquet) des « fonctionnaires » des juridictions administratives <sup>(10)</sup>. Il est vrai que les parquets sont hiérarchisés, mais il est vrai aussi qu'il s'agit d'un rapport hiérarchique très particulier, d'autant plus qu'il a toujours existé des limites au principe de subordination hiérarchique avec la liberté de parole et le pouvoir propre des chefs de parquet ; ces limites sont significatives d'une certaine indépendance que les juges européens n'ont pas pris en considération.

Beaucoup de questions se posent donc désormais. Certains observateurs se demandent si la Cour entend toujours respecter la diversité des systèmes judiciaires européens et s'interrogent : pourrait-on se soumettre à un jugement qui viendrait nier le statut français du parquet et, au-delà, un des éléments essentiels de notre organisation judiciaire ? la Cour cherche-t-elle à imposer, sans en avoir eu le mandat, un modèle anglo-saxon de justice accusatoire à l'ensemble du continent <sup>(11)</sup> ? Plus généralement, le débat est ouvert : un lien de subordination aussi particulier que peut l'être celui des parquetiers est-il nécessairement incompatible avec l'indépendance exigée par l'article 5 de la Convention ou peut-il l'être sous certaines conditions ? si l'europeanisation des procédures nationales est devenue une impérieuse nécessité, faut-il pour autant faire table rase des traditions nationales ou celle-ci peuvent-elles subsister dans une certaine mesure ? quel parquet pour une justice moderne et respectueuse des droits fondamentaux ? une procédure pénale de type inquisitoire est-elle encore possible ou faut-il désormais opter obligatoirement pour une procédure accusatoire ? Toutes ces questions découlent de l'affaire *Medvedyev* dont l'importance est considérable : l'on comprend mieux dans ces conditions pourquoi l'arrêt de la grande chambre est si impatientement attendu, tant en France que dans bon nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Les enjeux sont très importants : cette jurisprudence va provoquer une réflexion approfondie sur le statut des magistrats du parquet, peut-être même sur leur devenir, et il n'est pas impossible que se pose également la question de la nature du contrôle européen, voire du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Nul ne sait ce qui va se passer précisément mais, ce qui est certain, c'est que nous allons traverser une zone de turbulences avec ce séisme judiciaire dont l'épicentre est à Strasbourg.


### **Mots clés :**





DROIT ET LIBERTÉ FONDAMENTAUX \* Liberté et sûreté \* Privation de liberté \* Contrôle \* Ministère public \* Autorité judiciaire  
ACTION PUBLIQUE \* Ministère public \* Privation de liberté \* Contrôle \* Convention européenne des droits de l'homme \* Autorité judiciaire

(1) Devenus, depuis, des « rapporteurs publics », Décr. n° 2009-14, 7 janv. 2009.

(2) V. pour le commissaire du Gouvernement la célèbre affaire *Kress* et ses suites, et pour l'avocat général, l'affaire *Reinhardt et Slimane-Kaïd* et la jurisprudence postérieure. Ces affaires ont fait l'objet de très nombreux commentaires : V. not., J.-F. **Renucci**, *Traité de droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, 2007, n° 349 (avocat général) et n° 350 (commissaire du Gouvernement), et les réf.

(3) L'arrêt ayant déjà été commenté, nous n'insisterons pas sur les autres aspects de la solution retenue, en particulier l'obligation de célérité imposée par l'art. 5 de la Convention :

V. P. Hennion-Jacquet, D. 2008. Jur. 3055 . *Adde* obs. J. Buisson, Procédures 2008, n° 12, Comm. n° 343 ; obs. F. Sudre, JCP 2009. I. 104, n° 5 ; G. Lucazeau, *Le délai raisonnable est-il bien raisonnable ?* JCP 2009. I. 103.

(4) Cons. const., 11 août 1993, n° 93-326 DC, JO 15 août, p. 11599. V° aussi Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, § 98, JO 10 mars, p. 4634 ; D. 2004. Somm. 2756, obs. B. de Lamy, et 2005. Pan. 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino  ; RSC 2004. 725, obs. C. Lazerges , et 2005. 122, obs. V. Bück  ; RTD civ. 2005. 553, obs. R. Encinas de Munagorri .

(5) G. Lucazeau, *Le délai raisonnable est-il bien raisonnable ?* art. préc., n° 10 *in fine*.

(6) JOAN Q n° 34204, 4 nov. 2008.

(7) J.-F. **Renucci**, Le magistrat du parquet est-il un « magistrat » au sens européen du terme ? , *Mél. Cohen-Jonathan*, Bruylant 2004, p. 1345s ; J.-F. **Renucci**, *Traité de droit européen des droits de l'homme, op. cit.*, n° 262 ; S. Guinchard et J. Buisson, *Procédure pénale*, 4e éd., Litec, 2008, n° 346.

(8) I. Verougstraete, *Le parquet, in* L'indépendance de la justice, Dakar, 2007, AHJUCAF (Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage la langue française).

(9) Ord. n° 58-1270, 22 déc. 1958 dite « ordonnance statutaire ». En ce sens, V. S. Guinchard, G. Montagnier et A. Varinard, *Institutions juridictionnelles*, 9e éd., Précis Dalloz, 2007, n° 766.

(10) S. Guinchard, G. Montagnier et A. Varinard, *Institutions juridictionnelles, op. cit.*, n° 765.

(11) Le Club des Juristes, Les juges européens s'attaquent au parquet français, *Les Echos*, 27 nov. 2008, p. 11.