

PARQUET et POLITIQUE PENALE

Introduction

De par la place et le rôle qu'il occupe au sein du processus pénal, le parquet a été fréquemment à l'origine des grandes évolutions qui ont touché l'institution judiciaire depuis plusieurs décennies.

Confronté aux enjeux de société et à des attentes ou des besoins de plus en plus prégnants, parfois contradictoires avec le temps et les contraintes judiciaires, le parquet est nécessairement la première composante à "traiter" les dossiers qui sont soumis à l'institution judiciaire, c'est à dire à leur donner une réponse dans le respect des principes de l'égalité devant la loi et de l'individualisation des peines.

Aux grands débats des années soixante-dix sur le rôle du droit et des institutions judiciaires ont succédé des réalisations pratiques qui ont profondément modifié les manières de travailler des parquets et résolument consacré ces derniers comme acteurs des politiques publiques.

Les innovations ont autant porté sur les réponses judiciaires¹ (certaines consacrées ensuite par la loi), que sur les structures et types d'organisation², générant parfois de nouveaux concepts.³

Ainsi évoque-t-on communément, aujourd'hui, les notions de politique pénale ou criminelle, de service public de la justice. De même parle-t-on, entre autres, d'une nécessaire communication de l'institution judiciaire avec ses partenaires et avec les citoyens, ainsi que d'une évaluation de son action.

Suscitées ou subies, ces évolutions résultent d'un lent processus qui doit autant aux acteurs de la justice (à cet égard, la fonction et le rôle du procureur de la République s'avèrent avoir été déterminants) et aux contextes⁴ qu'aux structures de pouvoir et de décision, nationales ou locales.

Les axes de l'appel d'offres

Deux axes ont fait l'objet d'une attention particulière :
- la politique pénale (I)

¹ Médiations pénales, classement sous condition de réparation ou d'indemnisation, simple rappel à la loi ou avertissement, sursis à poursuite avec condition et autres : les modes alternatifs de règlement des infractions pénales ont pris différentes formes et appellations.

² On peut distinguer les innovations relatives à la manière de travailler (le traitement en temps réel par exemple) et celles qui ont pour objectifs de « territorialiser » l'action judiciaire (notamment : les maisons de justice et du droit, les groupes locaux de traitement de la délinquance).

³ L'explosion de certains contentieux dits « de masse » (infractions à la circulation routière, aux moyens de paiement, ou encore, petits vols commis dans les grandes surfaces) est à l'origine des premiers « grands choix de politique pénale ».

⁴ Transformation des contentieux, situations de crise (sang contaminé, catastrophe écologique...).

- les nouvelles formes du parquet (II)

Ils caractérisent, en effet, les mutations de l'institution judiciaire pour la période allant du début des années soixante-dix à aujourd'hui. La principale a correspondu à un glissement de l'individuel vers le collectif, qui s'est traduit formellement par de nouveaux modes d'organisations, de nouvelles manières d'opérer.

I - LA POLITIQUE PENALE

A) Terminologie, fondements, définitions, processus de création de la politique pénale

Evolutions terminologiques

Un premier volet devra être consacré à l'étude des termes qui, en leur temps, ont rendu compte de « la politique pénale », avant que l'expression n'ait été consacrée.

Il s'agira de rappeler les débats terminologiques et de restituer leur signification.

Définitions et fondements

Avant de définir la notion de politique pénale et de décrire les étapes qui ont marqué le processus de sa création, il importe de dégager les pratiques sur lesquelles elle repose ainsi que les justifications qui fondent sa légitimité.

Ces questions sont essentielles et complexes car le terme de « politique pénale » n'est pas inscrit expressément dans la loi ni, a fortiori, défini par elle. Il se déduit seulement de la combinaison entre différents textes et pratiques.

La production d'éléments de droit comparé sera, ici, particulièrement recherchée.

L'analyse des textes, des circulaires et des différents rapports des commissions traitant du rôle des parquets et de la politique d'action publique servira de base à l'examen de cette problématique.

Processus de création

Il s'agira de dresser un bilan de ce qu'a pu être la politique pénale au cours des dernières décennies, au moyen d'approches générales et thématiques.

Seront envisagées les politiques pénales, générales ou particulières, qui se sont succédées de 1970 à aujourd'hui.

Les principales étapes de la création et du développement des politiques pénales devront être décrites, en faisant ressortir systématiquement les objectifs initiaux, les axes forts, les constances, les ruptures, les champs couverts et ceux qui ne le sont pas.

A l'occasion de l'étude du processus de création de chaque politique pénale nationale, il conviendra de mettre à jour les pratiques développées au plan local (généralement qualifiées d'innovations ou d'expériences), d'évaluer leur importance.

Issues du terrain, ces pratiques ont souvent été réappropriées par l'administration centrale pour nourrir de manière déterminante la politique pénale nationale.

B) Politiques pénales nationales et politiques pénales locales

Il existe des relations d'influence réciproque entre les politiques pénales nationales et locales.

Généralement, une politique pénale nationale est en partie issue de politiques expérimentales locales, puis se décline en autant de politiques pénales locales traduisant son adaptation aux réalités et contraintes d'un ressort, voire d'un territoire donné.

Certaines questions se posent, qui n'ont jamais fait l'objet de productions de connaissance. Ainsi en est-il des modalités d'établissement des priorités de l'action publique.

L'interrogation porte, par ailleurs, sur les degrés d'autonomie de ces politiques pénales locales. Peuvent-elles intervenir en tout domaine ? Existe-t-il un risque d'incompatibilité avec une politique pénale nationale et, éventuellement, un risque de contradiction avec d'autres politiques publiques, nationales ou locales, pénales ou non ?

Cette autonomie risque-t-elle, concrètement, de compromettre le principe de l'égalité de traitement du citoyen devant la justice ?

En relation directe avec ces problématiques on s'interrogera sur les correctifs envisageables, sur les dispositifs de coordination en vigueur (réunions des Parquets généraux, conférences de politique pénales locales...) et sur le rôle de la Chancellerie et des Procureurs généraux.

C) Les acteurs de la politique pénale

La liste des acteurs participant à la définition et à la conduite d'une politique pénale est longue.

Pour l'institution judiciaire, sont ainsi concernés l'administration centrale et ses services, les chefs de tribunaux et de cours d'appel, les responsables des services déconcentrés du ministère de la Justice (administration pénitentiaire et protection judiciaire de la Jeunesse).

A ces acteurs "naturels", il faut ajouter ceux qui, aux plans national et local, sont à l'initiative de tel ou tel mouvement ou participent à la conduite d'une politique pénale particulière (politique locale de prévention de la délinquance, par exemple). Pour l'essentiel, ce sont les administrations, les élus, les responsables économiques, les mouvements associatifs (acteurs et/ou partenaires ?).

Il s'agira d'évaluer le rôle, ou l'absence de rôle, ainsi que le poids respectif de chacun d'entre eux dans le processus de création et de mise en œuvre de la politique pénale, d'identifier éventuellement de nouveaux acteurs et de définir leur influence.

Les traits saillants et les évolutions les plus notables de leurs démarches respectives seront soulignés, notamment à partir des interrogations suivantes :

- Est-on confronté à des initiatives purement individuelles ou à une démarche collective ?
- Les acteurs non judiciaires ont-ils oeuvré comme des groupes de pression « incitant » les parquets à évoluer ?
- En retour, ces parquets jouent-ils un rôle d'incitation au changement en sollicitant les acteurs non judiciaires ? Si oui, comment ?
- Toute phase expérimentale a-t-elle été nécessairement suivie d'une phase d'institutionnalisation ?
- Y a-t-il eu, de la part des initiateurs d'une politique pénale, conceptualisation et modélisation de leurs réalisations ?

D) Les moyens de la politique pénale

La question des moyens doit être entendue de manière très large.

Il s'agira, bien sûr, d'examiner les ressources humaines, budgétaires et matérielles affectées à cette activité. Ici, les administrations centrales et les autorités disposant de crédits seront directement concernées.

Devra, également, être quantifiée la « charge de travail » que représentent, pour un parquet, la mise en place et la conduite d'une politique pénale.

Ce thème sera encore envisagé sous l'angle du coût et de la répartition de la prise en charge des politiques pénales, notamment lorsqu'il est fait appel à des collaborations extérieures.

E) L'évaluation des politiques pénales

Comme toute politique publique, la politique pénale doit pouvoir être évaluée. Son impact, ses résultats, l'adéquation des objectifs recherchés avec ceux atteints sont autant d'éléments qui doivent être mesurés. Néanmoins, du fait de la complexité de sa mise en œuvre, il n'a jamais été réellement procédé à cet exercice, tant au plan national que local, faute probablement, d'un savoir-faire adéquat.

Aussi conviendra-t-il, d'une part de définir des méthodes d'évaluation comprenant des instruments de mesure appropriés au champ pénal⁵, qui puissent être utilisées utilement aux échelons central et local, et, d'autre part, de tester de telles méthodes sur un ou plusieurs sites mettant en œuvre une politique pénale particulière.

II - LES NOUVELLES FORMES DU PARQUET

Ce deuxième axe de recherche est exclusivement centré sur le parquet.

⁵ Cf. : critères qualitatifs, partenaires concernés, dispositifs statistiques ...

Un premier volet se rapportera à l'évolution des activités des magistrats du parquet, la conduite de la politique pénale exceptée. Un second volet traitera de l'organisation et des méthodes de travail du ministère public, lesquelles ont été largement modifiées.

Les évolutions constatées dans ces deux domaines suscitent plusieurs types d'interrogations.

A) Les activités des parquets

Aux activités traditionnelles que l'on pourrait qualifier de juridictionnelles, se sont ajoutées d'autres activités, de nature différente, liées à la « judiciarisation » de la société du fait du recours plus systématique à la justice et à la reconnaissance progressive de l'institution judiciaire comme véritable service public, notamment dans les domaines de la sécurité juridique et publique (politique de la ville ...).

A ce titre, l'institution judiciaire a été amenée à « communiquer », à expliquer son action et, plus généralement, à participer à l'action des autres services de l'Etat dans les domaines de compétence qui sont les siens.

Les activités nouvelles

Ce double mouvement a généré l'apparition de nouvelles tâches - dont il conviendra de mesurer le poids et les incidences et dont l'absence d'inscription dans les dispositifs statistiques n'a permis de connaître ni l'étendue ni le poids réel.

Aussi sera-t-il nécessaire de mesurer la place de ces nouvelles missions dans l'activité des services des parquets ainsi que dans celle des magistrats, d'évaluer leur éventuelle influence sur le fonctionnement de la justice et sur la nature même de l'exercice de l'action publique (s'orientent-elles vers une action publique plus négociée ?).

Le degré de participation ou d'association des magistrats à ce type d'activités devra par ailleurs être estimé. Les éventuelles difficultés qui pourraient en découler, notamment en terme d'équilibre des pouvoirs au sein de la juridiction, devront être identifiées et analysées.

Les orientations nouvelles des activités traditionnelles

Certaines activités d'un parquet, bien que traditionnelles, connaissent néanmoins, de par leurs modalités d'exercice, une évolution importante. C'est, en particulier, le cas de la conduite des enquêtes. Afin d'améliorer le contrôle de l'action des services de police judiciaire et d'accélérer le traitement des procédures, de véritables bureaux d'enquêtes ont été mis en place. Dirigés par des magistrats du parquet, ces services sont chargés de suivre le déroulement des enquêtes préliminaires et d'aboutir rapidement à une mise en état des affaires ainsi qu'à une saisine du tribunal.

Il conviendra de répondre aux interrogations que soulève cette évolution, notamment :

- Cette activité traduit-elle une évolution sensible du système judiciaire français ?

- Comment assurer le respect de certains principes (le principe du contradictoire, celui des droits de la défense...)?
- Quels types de relations se sont instaurés entre le parquet et la police judiciaire? Que doit-on en attendre?

B) Organisation et modes d'intervention des parquets

D'une manière générale, il s'agira de décrire les différents types d'organisation et les modes opératoires qui ont pu se succéder dans le temps, d'analyser les caractéristiques et les raisons de ces évolutions et d'indiquer si ces dernières concernent l'ensemble des parquets.

Dans ce cadre, plusieurs paramètres tenant compte, entre autres, de la taille des juridictions donneront lieu à des investigations particulières.

La première portera sur la place de plus en plus différenciée qu'occupe le procureur de la République au sein d'un parquet et sur les prérogatives qui lui sont personnellement dévolues, notamment au regard du principe statutaire d'indépendance. Ces évolutions peuvent-elles remettre en cause les fondements du parquet, à savoir son indivisibilité et son unité?

La seconde concerne les difficultés qui peuvent se poser aux parquets, tout spécialement dans les petites juridictions, pour concilier des impératifs contradictoires. Ainsi, comment allier une spécialisation jugée indispensable des magistrats du parquet avec cette autre nécessité qu'est l'ancrage territorial de l'action judiciaire?

Enfin, il conviendra d'évaluer les effets des différentes transformations du parquet sur le fonctionnement des autres services du tribunal et sur celui des services déconcentrés de la Justice.

Les axes de réflexion évoqués ci-dessus ne sont pas exclusifs d'autres perspectives d'approche, complémentaires ou distinctes.

Quelle que soit leur nature, les projets devront privilégier l'observation des pratiques. En conséquence la plus grande attention devra être accordée aux critères (explicitement mentionnés) de choix des terrains. De même devront être précisées les méthodes d'investigation : entretiens, analyse des dossiers (par exemple suivi de cohortes de dossiers pour l'analyse des politiques pénales locales ...).

Juristes, sociologues, économistes, politologues, historiens ... sont, séparément ou, de préférence, conjointement sollicités sur un thème qui se prête également à un éclairage comparatif.

Les dispositions rappelées ci-dessus sont, pour partie, reproduites et développées dans la notice "modalités de soumission à l'appel d'offres" jointe au présent document.