

**LE PARQUET EN INTERACTION
AVEC SON ENVIRONNEMENT:
À LA- RECHERCHE DES POLITIQUES PÉNALES...**

Note de Synthèse

CAFI - Centre d'Analyse, de Formation et d'Intervention

Christian MOUHANNA
Werner ACKERMANN

Décembre 2001

Bien que son importance soit périodiquement réaffirmée par les Gardes des sceaux successifs et par les principaux gestionnaires de la justice, bien qu'il existe une forte demande des citoyens à l'égard de la Justice, demande à laquelle les gouvernants sont sommés de répondre, on peut s'interroger sur la portée concrète de la notion de politique pénale. Cette question est d'autant plus pertinente aujourd'hui que la Chancellerie a accru ses directives et ses instruments de contrôle en direction des parquets. Ceci s'est traduit par un certain nombre de circulaires destinées à donner des orientations pour l'action publique pénale. Quant au contrôle, il se manifeste à travers les obligations renforcées de "rendre compte" des activités menées par chaque parquet. On assiste en outre à un accroissement du rôle de direction des procureurs généraux près des cours d'appel, appelés à être les relais de la politique nationale auprès des procureurs de leur juridiction.

L'expression "politique pénale" est elle-même désormais utilisée de manière relativement courante dans les médias nationaux, chaque garde des sceaux ayant à coeur d'énoncer son programme en ce domaine. On la retrouve aussi localement, chaque procureur affichant ses propres déclinaisons de cette politique et ses priorités.

Néanmoins, dès que l'on commence à examiner les implications théoriques et pratiques d'une telle notion dans les parquets, on rencontre des limites à la réalisation d'une politique pénale. L'objectif fixé à cette recherche a donc été de mieux cerner la traduction effective de cette politique, en effectuant des entretiens auprès d'une douzaine de procureurs à la tête de parquets de différentes dimensions, puis en menant une enquête plus approfondie sur quatre ressorts, en interviewant tous les intervenants (magistrats, élus, partenaires) pouvant être concernés par cette politique.

On constate alors que la réaffirmation récente de l'importance de la politique pénale, comme contrepoids à l'indépendance renforcée des parquets, s'accompagne de la montée en puissance de tensions, qui naissent de la non résolution de contradictions intrinsèques à la définition même de cette politique pénale.

Si l'on se réfère à la définition usuelle de ce qu'est une politique, l'élaboration d'une politique pénale se heurte à l'impossibilité de donner des objectifs de "production" à l'appareil judiciaire, ce qui serait en opposition avec l'idée même de Justice et d'individualisation de la peine, principe qui guide toujours l'action de cette institution. Les procureurs, qui sont au premier chef concernés, apparaissent circonspects, voire embarrassés, lorsqu'on les interroge sur leur politique pénale. Les débuts de notre recherche ont coïncidé avec les demandes émanant de la Chancellerie sur les premiers rapports de politique pénale, ce qui les a incité à insister sur les directives nationales tout en critiquant parfois le manque de réalisme des objectifs fixés.

Le constat le plus frappant qui ressort globalement des entretiens, et en particulier avec les procureurs, qui devraient en être les promoteurs, c'est le flou qui entoure cette notion. Non seulement d'un parquet à l'autre, les définitions varient de façon nette, surtout lorsque nos interlocuteurs sont questionnés sur la pertinence de l'idée de politique pénale et son influence dans les pratiques quotidiennes. Mais en plus, au sein d'un même parquet les opinions sont loin d'être convergentes. Il se dégage même un consensus, en creux, sur le manque de lisibilité, pour les parquetiers, d'une telle appellation, et sur son manque d'opérationnalité.

Ces interrogations fondamentales se doublent de considérations matérielles que la théorie juridique et politique ignore ou sous-estime souvent. Pourtant, et même si cela doit heurter les tenants d'une rigueur juridique absolue, les moyens matériels et humains constituent bien souvent la première pierre d'achoppement sur laquelle vont buter les politiques pénales. Concrètement les manques structurent largement les modes de fonctionnement des parquets.. Si les dernières réformes en matière de procédure pénale se sont accompagnées d'améliorations significatives en termes de personnels ou de moyens, celles-ci sont loin d'avoir atteint des proportions permettant de répondre effectivement à toutes les injonctions de l'échelon central. Cela se manifeste par une impossibilité structurelle de traduire dans les faits les ambitions grandissantes de la politique pénale affichée, ne serait-ce qu'en termes de réponse systématique à tous les délits.

Malgré tous ces handicaps, la Justice peut difficilement s'en tenir à un silence distant, certes légitime si l'on considère sa fonction d'arbitrage dans la société, mais de plus en plus assourdissant face aux sollicitations croissantes dont elle est l'objet. Pris entre d'un côté l'exigence de réponse attendue par des citoyens inquiets, et de l'autre une demande en augmentation, conséquence de la "judiciarisation" des rapports humains dans la société actuelle, certains magistrats ont au cours des années 1990, tenté de proposer des solutions, tout en tenant compte de l'insuffisance structurelle de moyens qui handicapent continuellement cette institution.

Afin d'apporter une réponse à moyens constants, les parquets ont multiplié les mécanismes de règlements alternatifs des affaires, qualifiés aussi de "troisième voie", entre une poursuite devant les tribunaux rendue difficile par l'encombrement de ces derniers, et un classement sans suite devenu au cours du temps insupportable pour les victimes de délits. Timidement d'abord, puis plus franchement les procureurs se sont trouvés amenés à intégrer certains des dispositifs de la Politique de la Ville, ces derniers apportant ponctuellement des crédits supplémentaires pour financer les innovations.

Le développement du partenariat s'inscrit dans un cheminement plus complexe qu'il n'y paraît. Certes, il s'agit bien officiellement de répondre à la « demande sociale » exprimée par le public, mais il semble que d'autres objectifs soient poursuivis à travers ces relations multiples. Tout d'abord, ce « rapprochement » avec les partenaires illustre à notre avis la double légitimité sur laquelle les procureurs cherchent à se fonder. Cette légitimité repose en effet sur deux sources. Celle, "par le haut", que leur confère leur appartenance à une institution représentant l'un des piliers du système démocratique. Et, peut-être plus récemment s'affirme une seconde source, "par le bas", qui s'appuie sur le local, ou plus exactement sur la perception qu'a le procureur territorialement compétent de cette demande locale.

Cette double légitimité suscite elle-même une ambivalence, qui contribue en définitive à brouiller un peu plus la notion de politique pénale. D'un côté, on peut considérer que le fait de disposer d'une double légitimité offre au procureur une plus grande autonomie, selon le vieux principe qu'avoir plusieurs maîtres procure une plus grande liberté. Et il paraît clair que, outre la question des moyens, la nécessité de s'adapter au contexte local permet de relativiser le poids des directives nationales. Le développement du partenariat local peut aussi fonctionner, même si ce n'est ni sa fonction première, ni son enjeu essentiel, comme un renforcement de la légitimité "par le bas". À l'inverse, l'engagement dans le local ne se fait pas sans prudence et sans garanties : la légitimité "par le haut" est ponctuellement mais régulièrement évoquée pour refuser certaines des demandes émises "par le bas" au niveau local.

Mais l'indépendance de fait que tirent les procureurs de l'affirmation de leur double légitimité, s'accompagne d'un corollaire, celui d'une double responsabilité, qui les place dans une situation inconfortable entre le marteau étatique et l'enclume locale de la demande sociale. La Chancellerie recherche en tout cas une certaine unité, ou au moins une harmonisation des pratiques, comme le montre la volonté d'encadrer par des textes les innovations locales qui sont généralisées lorsqu'elles ont été considérées comme efficaces.

Le procureur - mais aussi dans des proportions différentes les autres parquetiers - est donc de plus en plus appelé à intervenir hors de son parquet et du tribunal. Cette tendance frappe aussi bien les petites que les grandes juridictions. La demande se fait plus pressante, et les procureurs y répondent en général volontiers, dans la mesure de leurs moyens. Pour ce faire, il est de plus en plus présent dans un nombre croissant de comités, de réunions, de forums. Sortant de son palais, le procureur se voit directement confronté aux demandes des populations, des élus qui les relaient, et à la pression qui s'exerce de manière proportionnelle à la montée du sentiment d'insécurité. De surcroît, plus il participe à la vie publique, plus il est connu, et plus on le sollicite. Dès lors, le chef du parquet se trouve en quelque sorte "coincé" entre d'un côté cette revendication publique d'une justice plus efficace, plus rapide mais simultanément plus juste et de meilleure qualité et de l'autre la pénurie structurelle qui affecte l'institution.

Comprendre la politique pénale locale du parquet, c'est donc se placer dans cette position d'équilibre entre deux légitimités, celle du haut et celle du bas, et surtout deux contraintes : une demande forte, avec des moyens limités. Dans ce cadre, on comprend la prudence, voire les réticences des procureurs qui se gardent bien de grandes déclarations volontaristes et offensives

pour présenter leur politique. Plus que la fixation d'objectifs ambitieux à partir de moyens maîtrisés, plus qu'une démarche reposant sur une analyse approfondie, la politique menée par les parquets, s'il y en a une, est davantage faite de réponses au coup par coup, d'adaptations, ou même de déclarations, plutôt que de stratégies élaborées.

À un premier niveau, on pourrait penser que cette participation à divers dispositifs permet d'obtenir plus d'informations au sujet de la criminalité ou des demandes des habitants. La plupart des procureurs rencontrés minimisent pourtant la qualité et la quantité des renseignements parvenus par ces biais. On note qu'à travers ces réunions partenariales, les procureurs cherchent surtout à restaurer l'image quelque peu ternie de l'institution judiciaire dans l'opinion publique. À la fois pédagogique et défensif, le procureur, en tant qu'"ambassadeur de la justice", comme aime à se définir plusieurs d'entre eux, voit davantage dans le partenariat une manière efficace de relégitimer l'action du parquet en dégonflant les critiques qui le visent. Clairement, il s'agit de montrer que, contrairement aux croyances trop répandues, et contrairement au ressenti des victimes, le parquet est efficace, fonctionne, mais qu'il est inséré dans un tissu de contraintes matérielles et légales qui limitent son champ d'action. On explique aussi aux élus que la répression à tous crins dont beaucoup d'entre eux se font les fervents partisans n'est pas une solution optimale. L'impression dominante est donc celle d'une participation qui, entre autres choses, permet au parquet de se dédouaner de toutes les accusations de laxisme, de lenteur, d'inefficacité, d'oubli des victimes que lui adressent élus et populations. Dans un sens, le discours du parquet renvoie les divers partenaires à leurs responsabilités : les élus ne peuvent pas apporter des réponses à l'insécurité qui soient uniquement tournées vers la répression pénale, tout en respectant la loi qui limite leurs prérogatives ; les policiers ne peuvent pas se défendre en invoquant l'inertie de la Justice, puisque le procureur vient aux réunions, chiffres à l'appui, montrer que le taux de classement ne correspond pas à des remises en liberté, mais à des affaires non élucidées, et le simple citoyen se retrouve confronté à ses propres exigences inflationnistes en termes de demande de justice.

Pour leur part les élus - comme tous les autres partenaires d'ailleurs - ne savent pas vraiment en quoi consiste la politique pénale du procureur. Ils notent sa participation à des réunions publiques ou restreintes, soulignent l'ouverture d'une MJD, ou d'un point justice dans leur commune, ou suivent les dispositifs innovants qui sont mis en place. Mais ils ont rarement l'impression de percevoir une stratégie claire, avec des objectifs définis. Et ce qui est sûr, c'est qu'ils se sentent exclus de tout processus d'élaboration de ces politiques pénales, ce que les procureurs reconnaissent et revendiquent bien volontiers. Une construction de la politique pénale à travers le partenariat paraît donc extrêmement difficile et limitée dans ses effets. En jouant le jeu du partenariat sans s'y engager vraiment, parce qu'ils ne le peuvent pas, les parquets n'ont pas la possibilité de fonder véritablement une politique d'action sur la coopération, ce qui ne les empêche pourtant pas de se revendiquer de cette légitimité du terrain.

L'action de la justice est d'autant moins visible aux yeux des personnes extérieures à l'institution que la complexité que l'on rencontre dans le fonctionnement des différentes directions du Ministère de la justice, et leur articulation problématique à travers des politiques verticales qui ne convergent pas forcément, obèrent la mise en place d'une action unifiée à l'échelle de l'ensemble de la justice, et sans même évoquer le cas du siège. Il paraît clair que ces services extérieurs du Ministère de la justice ne représentent ni des alliés ni des soutiens indéfectibles dans une éventuelle politique du procureur. Très souvent, ils ne sont pas informés des différentes dispositions prises par ce dernier. Ils repoussent donc le principe d'une politique définie soit au niveau central, soit au niveau local qui ne tienne pas compte de leurs propres contraintes et des spécificités de leurs métiers.

Pour les interlocuteurs de l'institution judiciaire, et en particulier pour les élus, ces rapports non coopératifs à l'intérieur de la Justice génèrent une incohérence qui nuit à lisibilité d'une éventuelle politique pénale se souciant aussi du post pénal.

En outre, les politiques pénales et, plus généralement, toute décision du parquet n'ont, à court et moyen terme, de pertinence que par rapport à une décision finale appartenant en droit et en fait au juge. D'où une tendance, que l'on retrouve dans plusieurs TGI, des procureurs à rechercher l'établissement de passerelles avec le siège. Dans ce cadre, la pression publique devient pour eux un argument pour faire "bouger" les juges. Mais ce type d'argumentaire ne satisfait pas forcément

les magistrats du siège, dont beaucoup considèrent encore aujourd'hui qu'ils ne sont pas là pour se plier aux desiderata des élus et de l'opinion publique, bien au contraire. Les magistrats du siège ne se sentent pas, et ne veulent pas se sentir concernés par la politique pénale du parquet.

Quand la concertation ne fonctionne pas, l'une des réponses du parquet a été le développement rapide des procédures alternatives. Ce nombre croissant d'affaires qui échappent au siège concrétise la division entre les deux magistratures, assise et debout, compensée jusqu'ici par la formation partagée et la possibilité pour les magistrats de passer de l'une à l'autre. Ce clivage semble aller vers un "durcissement", avec d'une part un parquet plus présent dans la cité, plus sensible aux débats publics, et d'autre part le siège dans son palais, préservé de ceux-ci. Une telle évolution ne semble toutefois pas susciter de réactions favorables dans les parquets, car elle risquerait de consacrer leur évolution vers un rôle de "préfet judiciaire", soumis soit aux directives de l'État, soit aux pressions des élus. Dès lors, ils ne pourraient plus s'appuyer sur la double légitimité qui fait leur force aujourd'hui.

Au sein des parquets, la hiérarchisation qui officiellement les régit ne dit finalement que peu de choses sur leur fonctionnement réel, au quotidien. Les conditions parfois difficiles dans lesquelles nombre de parquetiers exercent leurs fonctions leur impose certes une lourde charge, mais simultanément, et surtout dans les moyens ou les grands parquets, limitent les capacités concrètes de direction et de contrôle du procureur. D'ailleurs, rares sont les chefs qui revendiquent l'exercice d'une autorité forte sur leur parquet.

Chez tous les parquetiers rencontrés, l'individualisme et la défense de la liberté de décision de chacun sont des traits dominants. Sans remettre en cause une hiérarchie d'autant plus acceptée qu'en définitive elle est vécue comme peu pesante, les substituts affirment leur attachement à une forme d'indépendance qui les autorise à fonder leurs pratiques davantage sur leur propre vision des affaires qui leur sont soumises que sur des directives locales.

Au quotidien, la mise en oeuvre de véritables mécanismes de coordination au sein des parquets produit des résultats mitigés. Cette concertation interne, quand elle existe, ne débouche pas forcément sur une harmonisation intégrale des pratiques. Elle s'attache plutôt à définir ponctuellement une réponse commune au sujet d'affaires importantes ou particulières qu'à instituer des cadres de décision trop contraignants pour les parquetiers, comme le reconnaissent incidemment les substituts ou leurs procureurs. L'ouverture vers les partenaires extérieurs ne mène pas non plus à une cohérence interne renforcée. En effet, les parquetiers se trouvent partagés entre, d'un côté, un souci croissant d'ouverture vis-à-vis de l'extérieur, qui les invite à produire des décisions cohérentes et donc relativement homogènes et, de l'autre côté, un coût élevé -en temps, en énergie, en discussions- de la coordination entre eux.

Or, contre toute attente, la justice, au lieu de faire des choix restreignant ses "cibles" ou ses priorités et tenant compte également de ses capacités de traitement, peut-être par crainte de se voir reprocher d'éventuels manques, affiche une nette tendance à vouloir tout embrasser. Dans une large mesure, le partenariat et les sollicitations croissantes venues de l'extérieur accentuent ce mouvement. Mais, parallèlement, on constate un accroissement des moyens de l'institution qui est loin d'être proportionnel à l'augmentation des demandes. Il en résulte une contradiction structurelle, puisque la justice, et notamment les parquets, sont présents dans des domaines de plus en plus variés, mais peinent simultanément à traiter les affaires quotidiennes.

C'est ce double mouvement -judiciarisation d'une part moindre capacité au traitement de l'autre- qui explique peut-être le mieux les difficultés que rencontrent les procureurs à faire émerger une véritable politique pénale. Faire des choix, dessiner des priorités, cela reviendrait finalement à s'inscrire en opposition par rapport à cette tendance lourde de judiciarisation, qui englobe de plus en plus de domaines. Malgré les critiques qui émergent çà et là sur ce mouvement qui génère un accroissement des charges de travail sans apports de moyens supplémentaires suffisants, les procureurs ne semblent pas enclins à s'y opposer. D'ailleurs, la plupart d'entre eux, tout en déplorant ce manque de moyens et leur incapacité à tout traiter, s'enthousiasment pourtant lorsque de nouvelles perspectives de partenariat et de nouveaux champs d'intervention s'offrent à eux. Ils trouvent que le principal intérêt de leur travail réside justement dans ces nouvelles missions qui leur échoient, même si le "coût" de cet interventionnisme croissant est à court

terme un plus faible investissement dans les missions "classiques" et à long terme une moindre cohérence dans l'action du parquet.

La comparaison avec le parquet nippon nous interroge sur le bien fondé même d'une politique dans le monde judiciaire. N'y a-t-il pas une contradiction intrinsèque entre d'une part les principes qui guident et fondent l'action de la justice et de l'autre l'idée d'imposer des politiques qui sont censées s'adapter à une demande sociale par essence complexe et changeante ?

Reprenant à leur compte une tradition fortement ancrée dans l'administration française, les responsables nationaux ou locaux des parquets entrent de plus en plus dans un jeu "politique", au sens de la chose publique, en occupant le terrain médiatique. Chez plusieurs de ces procureurs français se retrouve une même analyse : il y a, dans le sentiment d'insécurité vécu par la population, une part d'insatisfaction liée à la méconnaissance des réalités et des contraintes de l'institution judiciaire, ainsi que, à côté d'une insécurité réelle, une part d'inquiétude due à la sur-médiatisation des crimes et délits. Les annonces publiques faites par les procureurs dans les différents forums où ils sont conviés, en utilisant les formes et la symbolique de la politique pénale, doivent à leurs yeux contrecarrer ces effets négatifs produits par les médias, en jouant sur le même registre.