

## **Les procureurs de la République : De la compétence personnelle à l'identité collective**

**Philip MILBURN,**  
*Professeur de sociologie, Université St Quentin en Yvelines*

**Denis SALAS,**  
*Magistrat et chercheur*

CESDIP / CNRS  
CRPJ – ENM  
Printemps / CNRS

Mai 2007



Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

***Les procureurs de la République :***  
*De la compétence personnelle à  
l'identité collective*

Responsable scientifique : **Philip MILBURN**, Professeur de sociologie  
(Université Versailles St-Quentin/Printemps-CNRS)

Coordonnateur scientifique : **Denis SALAS**, Magistrat et chercheur. Responsable du CRPJ-  
ENM.

Avec le concours de P. Benec'h- Leroux, Cesdip-CNRS et de X. Lameyre, CRPJ-ENM.

## **Note de synthèse**

### **Objets, questionnements et méthodes**

---

En France, la pluralité des facettes de la compétence des procureurs de la République semble désormais marquer les contours spécifiques d'un métier particulier au sein du corps de la magistrature et dans l'architecture fonctionnelle de l'institution judiciaire. Notre recherche propose d'interroger les différentes manières dont les procureurs s'approprient les multiples missions qui leur échoient désormais. En effet, leur compétence a considérablement évolué au cours des vingt dernières années : auparavant, les parquets se contentaient de classer sans suite ou de requérir des poursuites, dans une conception assez bureaucratique de la fonction. L'évolution de leur activité se traduit aussi bien à l'entrée en vigueur d'une série de dispositions procédurales nouvelles que par la place qui lui a été confiée dans les politiques publiques de sécurité. Le métier de procureur est ainsi à présent mis en tension par ses trois principaux domaines d'action et de responsabilité.

Le premier domaine résulte de l'extension de son rôle de titulaire de l'action publique, qui le place dans une position stratégique pour la définition de la structuration des filières pénales. Le second est celui de la représentation de l'institution judiciaire dans les instances de politiques de sécurité publique qui se sont multipliées au cours des deux dernières décennies. Enfin, son rôle de contrôle des investigations de police judiciaire ne cesse de croître, ayant été à nouveau renforcé par la loi Perben 2 (9/3/2004). Le développement des circuits d'enquête sous l'autorité du parquet (et au détriment de l'instruction) est une des mutations récentes les plus marquantes, en France comme en Europe.

La recherche combine trois perspectives. La première entreprend de balayer les enjeux et les processus sociologiques essentiels qui traversent le métier de procureur, dans la perspective d'une sociologie descriptive et analytique. Il s'agit de recueillir des indicateurs objectifs (orientation des carrières, compétences réelles, réalisations locales, etc.) mais aussi de saisir les prises de positions et les conceptions subjectives qui se nouent autour de la fonction. Il s'agit, de manière transversale, d'examiner leur *compétence*, en tant qu'elle est à la croisée entre la configuration d'un corps professionnel et la définition d'une *identité* professionnelle. Le terme de compétence doit être entendu ici dans sa double acception : « compétence à » (prérogatives de la fonction, pouvoir) et « compétence en » (capacité d'action, savoir). La compétence s'exerce de façon individuelle mais repose sur des logiques partagées (*cum-potens*). Cette approche s'appuie sur une série de données empiriques, quantitatives et qualitatives, en particulier une série importante d'entretiens approfondis auprès de procureurs de la République sélectionnés dans divers TGI ainsi que de quelques autres informateurs clés.

Une seconde perspective réalise une comparaison internationale des statuts du ministère public dans différents pays, en insistant sur la position des chefs de parquet dans leur activité, leur hiérarchie et leur statut judiciaire. Les pays observés sont l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, l'Italie et l'Espagne. Des procureurs ont été interrogés dans ces différents pays pour saisir la réalité concrète (au-delà des aspects institutionnels) de leur statut et de leur pratique.

Enfin, une approche en termes de psychologie clinique du travail se penche sur le rapport qu'entretiennent les procureurs de la République à leur activité quotidienne, dans le cadre d'un dispositif expérimental spécifique.

## **Quelques résultats**

---

L'examen de la démographie révèle une population de procureurs très masculine mais d'un âge relativement moyen, voire jeune pour une fonction nécessitant une expérience. L'analyse des carrières montre pour sa part des parcours marqués par une filière de responsabilités au sein du parquet ou d'autres institutions.

En matière d'organisation de l'activité juridictionnelle, il apparaît une généralisation d'une modernisation de la fonction autour d'une conception plus souple de la direction du parquet : notion « d'équipe », échanges informels, disponibilité, mise en veille de la relation hiérarchique, valorisation des compétences. Le procureur est en revanche très accaparé par des fonctions de gestion (co-direction de la juridiction avec le président, gestion financière accrue avec la LOLF) et de relations avec l'extérieur, ce qui l'oblige à déléguer. Ceci tend à susciter des difficultés dans les petits TGI où les procureurs cumulent fonctions de gestion et de travail juridictionnel.

En matière de contrôle de l'activité juridictionnelle du parquet, les procureurs ont vu leurs attributions se démultiplier du fait de l'accroissement des prérogatives de celui-ci. Ils doivent exercer un contrôle accru sur les procédures et notamment sur celles qui sont dites « signalées », qu'ils suivent personnellement, en doublon de leur substitut. Le développement du traitement des procédures en temps rapproché (permanences téléphoniques, convocation par OPJ) accroît le risque de fautes de procédures.

Ils tiennent souvent à siéger en audience dans la mesure du possible pour montrer au public et aux juges que les réquisitions sont représentatives d'une *orientation générale de l'action pénale*. Celle-ci (notion que nous avons retenu plutôt que celle de « politique pénale », parfois ambiguë) prend une dimension considérable dans la mesure où les options intermédiaires entre classement et poursuites deviennent de plus en plus nombreuses, au point d'être un pôle important de l'activité du parquet : entre alternatives aux poursuites et poursuites alternatives (composition pénale, plaider-coupable). La gestion des flux devient un élément central de l'activité du procureur en matière de pilotage de celle de son parquet, qui suppose que des choix soient réalisés en la matière (quels dossiers vers quelles destinations procédurales ?). D'autant que ces choix sont déterminés par des éléments extérieurs non négligeables. Les directives ministérielles se multiplient au point que les procureurs ont quelque difficulté à s'y conformer entièrement, à leur grand dam. Car ils ont pris part à une multiplicité d'instances locales de politique de sécurité où des priorités en la matière sont définies en complémentarité avec plusieurs agences dont la justice : préfecture, police, administrations de contrôle, collectivités locales. Et les parquets sont appelés à rendre compte de leur activité auprès de leur hiérarchie, sous la forme de rapports annuels notamment. L'ensemble de ces éléments contribue à exercer une pression de toutes parts qui placent les chefs de parquet dans une position où les marges de manœuvre sont faibles, mais où le pouvoir est à la fois important et délicat dans son exercice.

Ceci trouve son équivalent dans les collaborations inhérentes à l'activité, qui revêtent souvent une dimension hiérarchique. Il en va ainsi des relations avec le parquet général mais aussi avec la police judiciaire, placée sous la direction du procureur. Il ne s'agit pas là d'une autorité de commandement mais de collaboration : elle suppose de fonctionner en termes de loyauté (avec le PG) et de confiance (avec la PJ), afin d'éviter toute opposition frontale qui bloquerait le fonctionnement. Les relations avec le siège supposent également une relation contrôlée par des principes d'éthique professionnelle, que ce soit pour la gestion des audiences (dyarchie) ou le suivi des procédures renvoyées en instruction.

L'approche psychologique du travail de procureur et, plus particulièrement, les premiers éléments d'analyse clinique de cette activité confirment la vitalité de ce métier. Son genre professionnel – cette « mémoire transpersonnelle pour l'action » – est suffisamment riche et labile pour que, par-delà les multiples tensions et dilemmes qu'ils connaissent, les procureurs

puissent éprouver, chacun dans son style, un réel pouvoir d'agir, un réel plaisir au travail, provenant notamment de la créativité dont ils font preuve. Par ce qu'ils *ont* du métier autant qu'ils *sont* du métier, ces magistrats parviennent à gérer les nombreuses contraintes et pressions inhérentes à leurs fonctions en raison du sens (notamment éthique) qu'ils peuvent leur donner.

L'ensemble des tensions et des régulations qui se décline de la sorte constitue la trame de la compétence des procureurs qui, au-delà de leur simple fonction institutionnelle, tend à prendre une dimension *professionnelle*. Nous l'entendons ici comme s'appuyant sur des valeurs collectives (et non seulement sur des règles institutionnelles) qui régulent l'activité, à l'interne comme à l'extérieur de la juridiction. A cela s'ajoute un renforcement d'une identité collective dans les relations avec l'extérieur, notamment avec la préfecture dans le cadre des instances partenariales de politiques publiques de sécurité. Les procureurs se sentent investis d'une maîtrise de l'orientation de l'action pénale qui s'appuie sur une légitimité judiciaire, dont ils se prévalent dans leur intervention à l'extérieur des palais de justice. Une telle identité propre aux procureurs de la République se concrétise dans la très récente génération spontanée d'un « Conférence des procureurs de la République » visant à échanger sur les enjeux propres à leur fonction avec le ministère.

Aussi la tentation de les priver de cette légitimité devient pour eux une crainte majeure. Les projets de détachement du statut du parquet et celui du siège se traduisent par une crainte vivement affirmée d'une « fonctionnarisation » et d'une « préfectoralisation » de leur fonction qui serait ainsi détachée de la magistrature. L'idée d'une séparation plus ou moins marquée des deux fonctions étant défendues par plusieurs agents tels que le Parlement (commission d'Outreau), la Chancellerie, la hiérarchie du siège et les organisations d'avocats. Ce qui occasionne chez les procureurs (mais aussi dans la haute hiérarchie du parquet), un véritable syndrome obsidional qui se traduit par des positions extrêmement défensives sur la question de l'indépendance qui est présentée comme inhérente à la compétence collective et à la valeur des acteurs du parquet. La « fonctionnarisation » est vécue comme une perte en termes de qualité professionnelle du collectif, c'est-à-dire en termes d'indépendance (vis-à-vis de la Chancellerie mais aussi des édiles locaux) et de compétence judiciaire (contrôle de l'action pénale).

La tourmente que traversent actuellement les procureurs français, par la remise en cause – réelle ou supposée – de leur statut, peut être interprétée comme la rançon du succès de leur *aggiornamento*. L'efficacité du parquet dans la conduite des poursuites et son implication dans les politiques de sécurité en fait un agent idéal pour relayer dans la justice pénale des politiques sécuritaires qui se sont intensifiées durant la période 2002-2007. Le développement des poursuites alternatives et le renforcement des directives ministérielles (dont une partie vient aussi du ministère de l'intérieur) mettent le parquet dans une posture de bras armé de l'exécutif dans la justice davantage que du bras séculier de la

justice pénale qu'il aspirait à devenir. La culture professionnelle de loyauté envers la Chancellerie voit revenir la logique institutionnelle de la soumission à laquelle elle cherchait à échapper.

L'examen des réalités du fonctionnement des parquets de quelques pays européens apporte des éléments de scénarios possibles d'évolution du système français relatif au statut des parquetiers. Trois modèles ont émergé.

Un premier concerne des procureurs qui ne relèvent pas de la justice : ils sont « fonctionnaires », mais en Allemagne, le système est fondé sur une conception de l'Etat de droit qui leur assure une certaine indépendance, ce qui n'est pas le cas en Espagne.

Un second modèle rapproche la Belgique et les Pays-Bas autour d'une posture hybride. Magistrats, les procureurs sont pris dans une hiérarchie contrôlée par l'exécutif, mais tempérée par un Collège des procureurs généraux aux Pays-Bas.

Quant au troisième modèle, il est caractérisé par la situation italienne, où les procureurs sont des magistrats totalement indépendants, notamment quant à la maîtrise de leurs carrières. L'action publique relève de leur initiative indépendante, ce qui exige un surcroît de responsabilité professionnelle.

## **Conclusion**

---

On éprouve quelque embarras pour tirer les conclusions de ce premier travail pluridisciplinaire portant sur une profession si peu explorée par les sciences sociales, tant la mutation observée est profonde et présente de multiples facettes. L'impression dominante est qu'on assiste à un mouvement contradictoire. L'un qui tire le métier de procureur vers la professionnalisation et l'autonomie, ainsi généré par ses propres normes. L'autre qui le ramène à son rôle plus classique, puisant dans des instructions ministérielles ses normes de référence.

Incontestablement, notre recherche montre un métier en action. On assiste à la transformation de la fonction classique de procureur en un centre d'expériences, au sens où il atteint une épaisseur professionnelle qu'il n'avait jamais connu auparavant. Longtemps le métier de procureur était d'orienter par écrit un procès verbal de police vers le classement ou la poursuite et ensuite de requérir à l'audience. D'un côté « l'agrafeuse et le soit-transmis », de l'autre le règlement des dossiers et les réquisitions orales à l'audience. En passant de son bureau à l'audience, le parquet trouvait ses références à l'intérieur d'une culture de la juridiction. On disait dans cette culture qu'il fallait « commencer par le parquet », qu'on y avait une « vue d'ensemble » de l'activité judiciaire, que c'était une « solide formation » pour ensuite être juge. En somme, il fallait « passer » au parquet, moins pour devenir procureur, que pour bien préparer une carrière au siège. La carrière de juge restant « la » référence, celle de procureur

restait dans l'ombre, doté d'une identité peu lisible entre son statut de magistrat et l'obéissance hiérarchique qui lui est imposée.

Or en quelques années, la mutation de la profession et le cadre d'intelligibilité qui l'accompagne se sont totalement transformés. C'est du côté de la gestion et de l'organisation que la révolution silencieuse s'est déroulée. Cette recherche en a montré les principales étapes, nous n'y reviendrons pas. Songeons simplement à l'émergence de ce champ intermédiaire entre la poursuite et le classement qu'on appelle la « troisième voie » (la moitié, en gros, de la réponse pénale aujourd'hui) ou encore le traitement en temps réel, autant d'initiatives qui marquent la volonté de créer un espace d'autonomie surtout par rapport au juge. A bien des égards, la volonté de répondre aux attentes des autres acteurs de la cité (police, élus, associations...) et de relayer dans l'institution judiciaire les préoccupations collectives est la marque de sa nouvelle ligne d'action. En même temps, les liens tissés avec d'autres cultures administratives ou policières les ont détachés de la culture judiciaire. Les politiques de sécurité et de prévention ne sont elles pas des politiques gouvernementales au sens de l'article 20 de la Constitution ? En y participant, le ministère public ne se place-t-il pas de fait dans l'orbite de l'exécutif ? Tout cela a profondément modifié les représentations et les pratiques du métier de procureur malgré une rhétorique omniprésente sur leur identité de magistrat.

Ce que montre plus précisément notre enquête est le processus (jusque là invisible) de formation de l'identité professionnelle de ce procureur. On ne devient pas procureur par hasard mais à l'intérieur d'un schéma de carrière. Il existe des filières identifiables (celle des petits et celle des 24 plus grands TGI se distingue en privilégiant les parcours « politiques » avec passage à la chancellerie) sans pour autant que la filière soit unique puisque 44 % des procureurs sont passés au siège pour y cultiver des compétences principalement pénales (à 80 %). Reste que cette avancée vers la professionnalisation se déroule dans un statut inchangé et sous une tutelle politique plus forte.

Sur ce mouvement de professionnalisme s'ajoute une exigence de « loyauté » au sens hiérarchique du terme. Cela se manifeste de multiples manières. Soit en généralisant des créations prétoriques par la voie législative (traitement en temps réel), soit en traitant formellement les procureurs sur le même registre que les préfets, soit surtout en resserrant la chaîne de commandement. Depuis la loi du 9 mars 2004, nous assistons à la résurgence d'une organisation centralisée et hiérarchisée du ministère public. Symbole de cette loi, le nouvel article 30 du code de procédure pénale rappelle que le ministre peut adresser des instructions générales et enjoindre d'engager des poursuites (instructions écrites et versées au dossier) mais non de classer sans suite un dossier. La tutelle du ministre est directe via les procureurs généraux. A cette indépendance externe réduite correspond une réduction de l'indépendance interne notamment en plaçant le pouvoir décisionnel du substitut dans un strict rapport de subordination. « Le risque est grand d'une conception

instrumentalisée du parquet par une “caporalisation” de l’autorité hiérarchique qui ne peut correspondre ni à une gestion moderne des ressources humaines, ni à l’éthique de la fonction du magistrat du ministère public »<sup>1</sup>

En sorte que le sentiment de beaucoup d’acteurs de cette mutation est que notre ministère public a perdu son identité judiciaire en sortant des palais, en se mêlant (au risque de la confusion) aux interlocuteurs administratifs ou policiers, bref en se redéfinissant hors de la culture judiciaire et contre le juge. A ces interférences, il faut ajouter le poids actuel sur ses choix d’action publique du coût des frais de justice, du contingentement des frais d’expertises, du refus des investigations coûteuses ce qui place les procureurs dans des fonctions de gestion qui leur donne un rôle d’administrateur et de gestionnaire à la périphérie de l’activité judiciaire.

Mais il est important de rappeler que les principales initiatives qui ont occasionné la grande mutation du parquet (accélération des procédures, mesures alternatives, présence en dehors des Palais) sont issues d’expériences menées par des procureurs de la République autour d’une conception innovante et progressiste de la justice pénale (médiation, MJD, traitement rapproché des procédures), qui n’a pas toujours eu la bénédiction de l’exécutif. Celle-ci est venue plus tard (années 90 : reprise de ces dispositifs par les politiques publiques), et ceci a évolué vers un renforcement du rôle des procureurs dans les politiques de sécurité (années 2000 : composition pénale, plaider coupable, présence des procureurs dans les instances locales de politique de sécurité), dans une conception qui n’est plus celle des pionniers de la modernisation du parquet. Ce n’est plus une justice plus humaine qui est en jeu, mais une justice plus productive que les parquetiers sont appelés à mettre en œuvre.

---

<sup>1</sup> Jean-Paul Jean, « Le Ministère public entre modèle jacobin et modèle européen », *Revue de sciences criminelles*, Juillet/sept. 2005, p. 677.