

EXTRAITS DE L'OUVRAGE « INSTITUTIONS JURIDICTIONNELLES EN 9 THEMES » 2^o EDITION,
PUBLIE EN AOUT 2026 DANS LA COLLECTION « SEQUENCES » PAR LEFEBVRE DALLOZ
DONT L'AUTEUR EST MATHIEU TOUZEIL-DIVINA

MATHIEU TOUZEIL-DIVINA professeur de droit public à l'Ecole de droit de l'Université Toulouse 1 Capitole.

Les grands thèmes des institutions juridictionnelles y sont illustrés par des mises en situation et des exemples détaillés.

La finalité, de cet ouvrage particulièrement vivant est, en 9 séquences et situations concrètes, de permettre de comprendre qui juge, comment et pourquoi. Ce manuel, susceptible d'intéresser le citoyen et l'étudiant juriste, expose les éléments magistraux de chaque thème et eux-mêmes, sont complétés par cinq situations détaillées précédées d'un « portrait-témoignage ».

Des portraits, des cas pratiques, des débats ... il s'agit de favoriser la maîtrise des institutions juridictionnelles françaises en dialoguant avec le droit comparé et les juridictions européennes.

Il est proposé, dans cet ouvrage, d'embrasser la plupart sinon toutes les institutions juridictionnelles susceptibles d'intéresser le citoyen et l'étudiant juriste français spécialement au regard du droit interne. Pour mieux les appréhender, un recours aux droits et aux institutions étrangers sera également pratiqué.

Séquence 1 : De la Justice institutionnalisée

Séquence 2 : Du service public de la Justice

Séquence 3 : Des ordres juridictionnels

Séquence 4 : Répartir les compétences juridictionnelles

Séquence 5 : De la juridiction constitutionnelle

Séquence 6 : De la juridiction judiciaire

Séquence 7 : De la juridiction administrative

Séquence 8 : Des juridictions internationales européennes & de droits étrangers

Séquence 9 : Des principes du droit processuel

Je remercie les éditions Lefebvre Dalloz d'avoir accepté une publication en Italie de ces extraits.

Ci-après la préface que j'ai eu l'honneur d'écrire et mon témoignage.

Préface

Le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA et moi avons partagé le combat pour l'instauration de l'Etat de droit démocratique en Turquie fortement bouleversée après la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016 ; une répression arbitraire s'est abattue contre des magistrats et des universitaires ; et c'est ainsi que la communauté universitaire m'a accueilli pour participer à la rédaction d'un livre « Liberté(s) ! En Turquie ? En Méditerranée » destiné à soutenir le professeur Ibrahim KABOGLU, révoqué et réprimé injustement, que j'avais connu quand je présidais le tribunal de grande instance de Limoges alors qu'il était professeur associé de l'Université de Limoges.

Par la suite nous avons partagé bien des réflexions sur les institutions juridictionnelles françaises. Avoir le privilège de préfacier son ouvrage est pour moi un très grand honneur.

« *Il y avait des juges avant qu'il y eût des lois* » tel fut le discours prononcé par Portalis pour présenter le projet de Code Civil. Les juges, primitivement en charge de trouver la lumière de la sagesse de Dieu, tôt ou tard, furent intégrés dans des institutions étatiques où l'on passa du droit de Dieu au droit de l'homme avec une prégnance plus ou moins forte du

pouvoir politique et une quête incessante d'indépendance des juges. Ces institutions, soumises progressivement à des principes procéduraux communs plongeant leurs racines dans l'avènement des démocraties, subirent, singulièrement au XXème siècle, des évolutions fulgurantes avec la création des juridictions constitutionnelles, internationales et européennes.

Panorama complet de la justice non seulement rendue au nom du peuple français mais aussi au nom du respect dû par les Etats à leurs engagements internationaux, cet ouvrage ne laisse rien de côté ; en particulier, il rappelle les sources historiques qui irriguent toujours nos Institutions et évoque les rives méditerranéennes héritières de la culture française.

Du prétoire national au prétoire universel des juridictions internationales aucune des questions essentielles n'est éludée.

Quelques exemples :

La peur du « pouvoir judiciaire » : « *Nous croyons effectivement et très simplement que la meilleure preuve que la Justice est "un pouvoir", c'est que l'on a voulu, de façon performative, ne pas la nommer ainsi.* ». Le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA démystifie cette crainte tout en soulignant combien le jugement recèle une part nécessairement créatrice et normative. Et il conclut par la citation de Denis SALAS qui met en avant l'existence d'un « **tiers pouvoir** » juridictionnel où la Justice tout en étant incorporée au Souverain navigue entre autonomie d'un pouvoir et étatisation d'un service public.

La dualité des ordres juridictionnels – judiciaire et administratif - : avec une réflexion approfondie sur l'unité du droit surplombant cette spécificité française qui a essaimé certains pays, l'auteur va chercher sa source dans des doctrines anciennes comme celle de Henri-François D'AGUESSEAU. Les approfondissements juridiques, éthiques et philosophiques irriguent toujours nos approches contemporaines ! Quel bonheur.

L'impartialité objective et subjective des juges : il aborde dans toute sa complexité cette dimension essentielle de l'acte de juger ; la « harangue de BAUDOT » y trouve sa place sans dénaturation avec une référence objective à mon étude parue dans la revue « *Délibérée.* ».

Et bien sûr l'indépendance, principe constitutionnel auquel il consacre de nombreuses pages vigoureuses avec un beau final : « La justice devrait être plus indépendante ». Il m'a fait l'immense honneur de permettre ma présentation de la réforme idéale d'un parquet indépendant.

Particularité riche et courageuse de cet ouvrage, des propositions de réformes indispensables pour la justice le clôturent avec l'évocation des « Etats généraux de la justice » qualifiés de « paradoxaux » par l'auteur qui, au nom du Collectif « L'Unité du Droit », association qu'il a fondée et qu'il préside, a déposé neuf propositions argumentées.

À nos yeux, seule la mise en avant de l'Humanité des juges et de leurs vertus, pourra continuer de toujours tirer vers le haut l'institution juridictionnelle. Heureusement, dans tous les services publics, se nichent des hommes et des femmes ayant à cœur l'intérêt général et le dépassement de soi pour servir la société. Malheureusement, ils et elles ne sont pas toujours récompensés de leurs investissements conséquents et l'on continue de compter sur eux quand ils donnent souvent plus que ce qu'ils devraient allant parfois jusqu'à l'épuisement. Heureusement existent plusieurs études et rapports conscients de cette déshumanisation et prônant au contraire la remise au centre du système de l'humain.

Une telle affirmation que je partage pleinement est révélatrice de l'intérêt porté par le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA aux Institutions juridictionnelles en sachant donner de la chair à son étude.

Tout candidat à l'exercice du pouvoir de juger doit lire ce bel ouvrage.

Le témoignage ci-après figure dans la « séquence 6 » « De la juridiction judiciaire », page 312 à 324.

Le témoin que je fus est présenté comme s'exprimant au nom des Libertés & de l'indépendance.

QUESTION : POURQUOI LA FRANCE DOIT-ELLE REFORMER SON PARQUET POUR METTRE EN PLACE UN PARQUET REPUBLICAIN NOUVEAU ?

« Il importe d'asseoir l'indépendance de notre Justice à travers une réforme statutaire que j'appelle inlassablement de mes vœux : celle du statut du parquet.

Disons les choses simplement : si, à l'avenir, demain, un gouvernement décidait de nommer aux postes du parquet, y compris les plus sensibles, des magistrats ne présentant pas l'expérience ou des garanties d'indépendance suffisantes, aucun garde-fou ne permettrait de s'y opposer. Cela ouvrirait la voie au soupçon d'une justice politisée, affaiblissant considérablement la confiance, déjà érodée, de nos concitoyens dans l'institution judiciaire. Il y a là une faille dans notre Constitution, un « point de vulnérabilité » Qui a prononcé ces paroles ? Remy Heitz procureur général à la Cour de cassation lors de l'audience de rentrée 2026, revendiquant une réforme du statut des magistrats du Parquet.

Cette réforme n'est toujours pas à l'ordre du jour. La situation actuelle s'enracine dans un passé de constante résistance politique¹.

Pourtant les prérogatives dont dispose constitutionnellement et légalement le pouvoir exécutif pour faire ou défaire la carrière des magistrats du Parquet, en particulier des procureurs et procureurs généraux, jettent une suspicion permanente sur le traitement par le ministère public des dossiers dits « sensibles » notamment politico-financiers. Différentes instances internationales l'ont d'ailleurs souligné.

Cette réforme s'impose d'autant plus que ces dernières années ont été créées des « procureurs spéciaux nationaux » le procureur national anti-terroriste (PNAT), le procureur national financier (PNF) et tout récemment le « Pnaco », Parquet national contre le narcotrafic et la criminalité organisée.

En rendant indépendant le parquet, la classe politique ferait un geste de confiance envers le troisième pouvoir, « l'autorité judiciaire » gardienne des libertés. Malheureusement nous assistons à un dénigrement de la justice et des magistrats tout particulièrement à propos de la lutte contre la corruption essentielle pour garantir l'état de droit et préserver la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Comme la plupart des européens, les Français

¹ Depuis presque vingt ans, les plus hauts magistrats de France ne cessent d'appeler à modifier la Constitution pour renforcer notre Etat de droit. Mais la situation politique n'est pas favorable, analyse le journaliste Grégoire Biseau. (« L'indépendance du parquet, une réforme indispensable, mais presque impossible », *Le Monde* 29 janv.2026 [L'indépendance du parquet, une réforme indispensable, mais presque impossible](#))

sont très attentifs à la lutte contre la corruption². Certes des affaires de corruption au plus haut niveau de la hiérarchie sociale et politique sont traitées avec rigueur par l'institution judiciaire comme l'illustrent certaines concernant un ancien président de la République. Cependant jaillissent du monde politique et gouvernemental, complètement désinhibé, des critiques très fortes contre « la sévérité » du PNF ainsi que les sentences s'en suivant. Ces critiques sont dupliquées par un soutien « officiel » aux condamnés considérés comme des « victimes » et ce sont les magistrats, notamment du PNF, qui sont mis en accusation.

Qu'est-ce que le parquet : son histoire et son évolution tout au long de celle-ci, son cadre juridique, son impact sur le fonctionnement de la justice, le traitement de la criminalité, son rapport aux droits fondamentaux ?

[•] Dépendance du pouvoir exécutif et/ou inclusion dans le pouvoir judiciaire : histoire et actualité

Une dépendance ancienne. Le Parquet fut créé au tournant des xiii^e et xiv^e siècles³ par une décision royale d'envoyer dans des Tribunaux qui ne relevaient pas directement de son emprise des commissaires, d'abord occasionnels, puis progressivement, s'installant dans la durée, avocats et/ou procureurs du roi. Très vite il leur fut fait défense de représenter d'autres personnes que le roi et ils furent considérés comme des magistrats prêtant le même serment que ceux-ci. La Révolution apporta un bouleversement, resté éphémère : d'une part fut créée une agence du pouvoir exécutif chargée de garder les lois générales et d'assurer l'exécution des jugements, elle était exercée par des commissaires ; d'autre part, l'accusation publique devenait une fonction uniquement « populaire », elle était exercée par un homme du peuple.

Sous l'Empire, le rétablissement de l'autorité de l'État passa par la restauration de l'autorité de la justice : la procédure pénale fut modifiée, le ministère public, redevenu unique – les commissaires désormais appelés procureurs – soumis à l'autorité hiérarchique du garde des Sceaux jouait désormais un rôle décisif dans la mise en mouvement de l'action publique, il avait pour mission de rechercher les infractions mais l'instruction lui échappait car avait été créé le juge d'instruction, magistrat du Siècle. Ceux-ci - théoriquement inamovibles - étaient nommés par l'Empereur et non plus élus comme antérieurement.

La situation actuelle : une entrée constitutionnelle bien tardive du parquet. La Constitution de 1958 ne parlait pas des magistrats du Parquet, un seul Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) étant institué avec pour unique compétence les magistrats du Siècle ; il fallut attendre 1993 pour que le Parquet fasse son entrée dans la Constitution par la création de deux CSM. Et si après la réforme de 2008, le Président de la République ne présida plus le CSM il resta toutefois garant de l'indépendance de « l'autorité judiciaire ». La garantie de l'indépendance du « pouvoir judiciaire » entre les mains du chef du pouvoir exécutif, quelle hérésie ! Et, fait notable, ce dispositif anormal avait été maintenu après la réforme de 1963 instituant l'élection au suffrage universel du président de la République. En France on ne peut nier un positionnement politique affirmée du Président de la République

² « Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International, publié en 2025, la France obtient un score de 67/10027 et se classe au 10^e rang dans l'Union européenne et au 25^e rang dans le monde » Rapport 2025 sur l'état de droit Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France page 6 ; voir aussi page 5 « En ce qui concerne les affaires liées à la corruption soumises aux juridictions de première instance, le délai moyen de règlement des affaires contentieuses est le plus élevé de l'UE [1 335 jours (3,8 ans)] »

³ Le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2017 cité infra évoque expressément cette création historique : [Commentaire de la décision 2017-680 QPC | QPC360](#) page 2 et 3 avec un renvoi aux travaux de J.- M. Carbasse. (v. sur le site <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/view/lhistoire-du-parquet/>)

Une dépendance reconnue par la CEDH dans un contexte d'extension forte des pouvoirs du parquet À plusieurs reprises, la Cour européenne des droits de l'Homme a mis en exergue l'absence d'indépendance des « magistrats » du Parquet français et en a déduit qu'ils ne sont pas des « magistrats » au sens de la Convention européenne et tout particulièrement de l'article 5 § 3.

Or on assiste depuis de nombreuses années à la forte montée en puissance du rôle d'enquêteur du procureur de la République, associée à l'accroissement du rôle d'un nouveau juge du Siège, le juge des libertés et de la détention (JLD) et à une chute des saisines des juges d'instruction. Le procureur n'est plus cantonné dans son rôle de mise en mouvement de l'action publique par saisine d'un juge appréciant culpabilité et sanction mais il est devenu un acteur puissant des « réponses pénales » sans intervention d'un juge (C. pr. pén., art. 41-1). Et pourtant il reste toujours dépendant !

Un corps judiciaire unique mais différencié. Comme en Italie et en Belgique l'ordre judiciaire est constitué d'un seul corps de magistrats. D'après le Conseil constitutionnel « *l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du Siège et du Parquet* ». Cependant selon les fonctions, magistrats du Siège ou magistrats du Parquet - hiérarchiquement liés au ministre de la Justice- le CSM n'a pas les mêmes pouvoirs.

Dans le champ disciplinaire, le CSM a les pleins pouvoirs pour les magistrats du Siège et un simple pouvoir de proposition pour les magistrats du Parquet, la décision finale revenant au ministre de la Justice.

En matière de nominations des magistrats du Parquet, le CSM n'a aucun pouvoir de proposition, contrairement à celles des magistrats du Siège (propositions des magistrats de la Cour de cassation, des premiers présidents de Cour d'appel et des présidents de Tribunaux). Il donne, en outre, un simple avis sur toutes les propositions de nominations décidées par le pouvoir exécutif, qui peut passer outre. Au contraire, pour les magistrats du Siège échappant au pouvoir de proposition du CSM, le pouvoir exécutif doit respecter les avis négatifs.

Le président la République avait, en janvier 2018, lors de l'audience de rentrée solennelle de la Cour de cassation, déclaré : « *je crois donc profondément que le Parquet à la française se doit d'être rattaché à l'autorité du garde des Sceaux mais qu'il nous faut veiller à son indépendance* ». Mission impossible !

[•] Le statut actuel du parquet : la dépendance dans l'indépendance.

Une telle aporie est partagée par le Conseil constitutionnel. Et l'histoire de sa position mérite d'être racontée.

Première étape. Une loi du 9 mars 2004 a dit que « *le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement. À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République* » (C. pr. pén., art. 30). Avant la promulgation de ce texte, le Conseil constitutionnel, saisi d'un recours, a considéré (décis. 2 mars 2004) que « *le statut de la magistrature, plaçant les magistrats du Parquet sous l'autorité du ministre de la Justice, ce texte ne méconnaissait ni la conception française de la séparation des pouvoirs, ni le principe selon lequel l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du Siège et ceux du Parquet, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle.* ». Pour parvenir à cette conclusion, il s'est appuyé sur l'article 20 de la Constitution, qu'il cite en ces termes « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, notamment dans le domaine de l'action publique* », et s'est référé à l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 plaçant les magistrats du Parquet sous l'autorité du ministre de la Justice.

Deuxième étape. La loi du 25 juillet 2013 a interdit les instructions du ministre de la Justice aux procureurs dans les affaires individuelles alors que précédemment elles étaient légales. Cette interdiction ne peut concrètement faire l'objet de contrôle, aucune transparence n'étant possible.

Cette loi a, en revanche, donné une base légale à la très ancienne pratique de la communication, par le ministère public, d'informations, et donc de pièces de procédure, au garde des Sceaux dans toute affaire individuelle en cours, (normalement couverte par le secret de l'enquête garanti par l'article 11 du Code de procédure pénale !).

Troisième étape. Par décision du 8 décembre 2017, saisi d'une QPC portant sur l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions de ce texte « assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution » et qu'elles « ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs ». Il a appuyé sa décision notamment sur le motif suivant : « en application du deuxième alinéa de l'article 30 du Code de procédure pénale, le ministre de la Justice peut adresser aux magistrats du ministère public des instructions générales de politique pénale, au regard notamment de la nécessité d'assurer sur tout le territoire de la République l'égalité des citoyens devant la loi ». Faut-il rappeler que c'est précisément en visant cet article 5 de l'ordonnance qu'il avait, en 2004, validé l'article 30 du C. pr. pén. dans ses dispositions relatives aux instructions générales du ministre.

L'effet magique de l'article 20 Le Conseil constitutionnel cite, en ces termes, l'article 20 de la Constitution « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, notamment dans le domaine de l'action publique ». Or l'article 20 ainsi rédigé « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. » ne parle pas de l'action publique, terminologie au reste ambiguë.

L'article 1 du C. pr. pén. définit l'« action publique » comme « l'action publique pour l'application des peines ». Pour ma part je pense que cette « action publique » – que certains appellent « politique pénale » – n'est pas la politique de la nation mais le fonctionnement de la Justice pénale qui doit être exercé sous la protection du respect de la séparation des pouvoirs.

La politique pénale ne contient pas la définition des normes qui, elle, appartient, sans conteste, conjointement aux pouvoirs exécutif et législatif, sous réserve des contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité. Elle concerne, en fait et en droit, l'application de la loi ainsi que l'organisation et les choix de poursuites dans le cadre de celle-ci. Elle découle de l'application, par tous les magistrats acteurs de la procédure pénale, des lois et règlements relevant du champ pénal. Les procureurs ne sont pas des préfets judiciaires et si la justice peut être considérée comme un service public c'est un service public régalien non assimilable à une administration.

Ainsi en indiquant « notamment dans le domaine de l'action publique » à propos de l'article 20 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a rajouté à la Constitution sans prendre en compte la spécificité de la Justice. Et le Conseil constitutionnel a méconnu le deuxième alinéa de l'article 20 de la Constitution prévoyant que, pour conduire la politique de la Nation, le Gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée » et non pas de « l'autorité judiciaire » seule appellation constitutionnelle de la justice.

[•] La manifestation concrète de cette dépendance et son impact

Comment les circulaires générales peuvent ébranler tout le fonctionnement de la justice Les circulaires de politique pénale⁴ existent de fait de longue date. Les injonctions du pouvoir portent aussi sur le choix des modalités de poursuites qui impacte fortement le fonctionnement des juridictions et la réponse judiciaire finale (par exemple, la comparution immédiate favorise la détention provisoire et le prononcé des peines de prison comme démontré par plusieurs études).

De telles circulaires peuvent constituer une véritable onde systémique qui, par leur application sur le terrain, peut ébranler le fonctionnement d'une juridiction comme l'a illustré la répression des « gilets jaunes ». Outre que le choix d'user de la comparution immédiate est entre les mains du Parquet, d'une façon générale le Parquet conditionne fortement l'organisation des audiences pénales puisqu'il dispose du pouvoir d'audier les affaires et que le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par décision conjointe du président du Tribunal judiciaire et du procureur de la République (C. pr. pén., art. 399). Par ailleurs les décisions portant sur l'organisation d'une juridiction ne sont susceptibles d'aucun recours, contrairement à d'autres pays.

Exemple de la répression des gilets jaunes. Dès le 22 novembre 2018, la Garde des Sceaux a adressé une circulaire incitant à la fermeté dans la répression des infractions commises en marge du mouvement de contestation dit « des gilets jaunes ». Quelques citations : « *Les faits les plus graves, en particulier les violences commises à l'encontre des forces de l'ordre, devront donner lieu à des déferrements dans le cadre de comparutions immédiates, comparutions par procès-verbal, et comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité sur déferrements. Les autres modes de réponse pénale, notamment les alternatives aux poursuites, seront cantonnés aux faits les moins graves et isolés. Dans l'hypothèse de déferrements multiples, l'adaptation du fonctionnement des juridictions, à tous les stades de la chaîne pénale, sera envisagée (sic) en lien avec les magistrats du Siège* ». Une étude⁵ réalisée au tribunal judiciaire de Paris démontre « *un risque d'abaissement des garanties démocratiques* » avec comme point de départ national « *une brutalisation du maintien de l'ordre* » et une *systématisation de sa judiciarisation* » et parisien « *des interpellations massives dans ou aux abords des manifestations, et par de nombreux déferrements devant le tribunal. Parmi les poursuites engagées, une majorité a été orientée vers la comparution immédiate. Le pôle – des juges- de l'urgence pénale a rapidement été débordé par la masse de dossiers à juger, nécessitant une réorganisation exceptionnelle.* » Sont décrites toutes les difficultés et complexités juridiques et factuelles, pour faire face à cet afflux de procédures atypiques. Tout particulièrement, il s'agit d'un usage massif de l'article 222-14-2 du code pénal, créé en 2010, « *infraction obstacle aux délimitations floues, inusuelle dans ces salles d'audience* » rendant particulièrement problématique l'établissement de la preuve, certains juges s'étant demandés s'il n'était pas utilisé « *de façon détournée pour faire obstacle au droit de manifester* ». Or l'usage de cet article avait été suggéré dans la circulaire précitée (précisément page 5).

Ainsi, la fin des instructions individuelles n'a pas sonné le glas du lien de dépendance : les instructions générales associées aux remontées d'informations créent une porosité néfaste entre le pouvoir exécutif et le Parquet, elles ne peuvent, ainsi, qu'alimenter une suspicion de

⁴ Ma position sur les circulaires de politique pénale ainsi que sur l'interprétation de l'article 20 de la Constitution n'est pas majoritaire. J'ai toutefois trouvé en la personne de Paul CASSIA professeur de droit constitutionnel à la Sorbonne un allié de poids. V. son article très critique « Magistrats du parquet : une indépendance tout en nuance » 12 déc. 2017 : Le Conseil constitutionnel a jugé, le 8 décembre 2017, que les magistrats du parquet peuvent, en dépit de leur indépendance, être soumis à l'autorité de l'exécutif. Les décideurs publics s'accrochent de ce statut hybride et contradictoire : [Magistrats du parquet: une indépendance tout en nuance | Le Club](#)

⁵ Florence JOHSUA maître de conférences Paris Nanterre, in *Archives de politique criminelle* « libertés politiques », Pedone, 2025 n°47, p. 137 à 151.

risque d'instrumentalisation du Parquet. Et comme la CEDH nous le rappelle sans cesse l'apparence est essentielle dans l'appréciation du fonctionnement de la Justice et spécialement de la garantie d'impartialité qui est nécessaire pour le Parquet comme pour les magistrats du Siège : l'acte de poursuite comme l'acte de jugement ne peut être influencé par des intérêts autres que celui de rendre la justice en application de la loi dans le respect de la légalité, des droits fondamentaux et de l'égalité devant la loi.

Voilà les composantes de la dépendance : d'une part, ces instructions générales et les remontées d'informations⁶ marquant la prérogative fonctionnelle du gouvernement sur les magistrats du Parquet d'autre part les modalités de leur nomination, entre les seules mains du ministre de la Justice, marquant la mainmise du pouvoir exécutif sur la carrière des magistrats du Parquet.

Une identité professionnelle questionnée face à la dépendance et l'adaptation de la politique pénale au territoire

Comme la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) l'a relevé, les magistrats français du Parquet sont soumis à une surcharge de tâches avec un nombre record de fonctions qui leur sont attribuées et le plus petit nombre de magistrats du Parquet par rapport au nombre d'habitants.

Le Parquet est censé guider les décisions des policiers et gendarmes (devenus forces de sécurité intérieure FSI⁷), toutefois, dans les centres opérationnels que sont devenues les « permanences téléphoniques », il est de facto dépendant de la construction et de la présentation des dossiers par ces services. Soumis aux exigences de rapidité et de rentabilité chiffrée, les substituts du procureur n'ont pas le temps de vérifier les dires de ceux-là. Ainsi, la fonction de « direction de la police judiciaire » prévue par le Code de procédure pénale revêt une dimension formelle et se traduit bien peu en termes d'exercice d'un contrôle étroit des procédures policières. Les magistrats du Parquet en ont bien conscience.

En outre il leur revient de construire localement l'adaptation de la politique pénale, sans se la faire imposer par les services de police ni la préfecture (voire le maire) tout en respectant le principe constitutionnel d'égalité devant la justice. D'où la nécessité de recherches sur le fonctionnement de la justice pénale sous l'angle géographique ; or, rares sont les études sur la géographie judiciaire. Pourtant existe une exception très instructive : « *Géographie de la justice pénale en France : L'équité à l'épreuve des territoires* », d'Étienne Cahu dont on peut citer une des phrases présentant sa thèse : « *comme nous le supposons, l'égalité subit la tension entre l'échelle nationale et les échelles locales. Et, nous pouvons affirmer que, si celle-ci est proclamée comme un des fondements de la République française, elle ne résiste pas à l'analyse du système judiciaire français contemporain. Cependant, contrairement à notre hypothèse principale, cette égalité est abandonnée, non dans la recherche de l'équité mais au bénéfice d'une justice à plusieurs vitesses, bien plus sévère avec les territoires en difficulté* ». Ces différenciations dépendent certes des décisions des juges mais elles sont nécessairement induites par les priorités définies dans la politique pénale du procureur de la République et ses choix procéduraux.

⁶ Les « remontées au garde des Sceaux et à son cabinet sur les affaires en cours se trouvent encore au cœur des restrictions de contact prononcées par la cour d'appel dans le cadre de la remise en liberté de Nicolas Sarkozy, survenue le 10 novembre 2025 : l'ex-président doit ainsi notamment s'abstenir de tout contact avec Gérard Darmanin. Pour autant, le pouvoir exécutif ne semble pas prêt à encadrer davantage cette pratique (v. M. LAFOURCADE, *La justice en procès. Les populistes à l'assaut de l'Etat de droit*, Les petits matins 2026).

⁷ Que je nomme par le terme générique « police » dans ce texte

Comme le révèle une recherche⁸, l'identité professionnelle des magistrats du Parquet se définit par une constante tension entre d'une part une éthique d'indépendance et de responsabilité partagée avec les juges appartenant au même corps qu'eux, d'autre part une éthique de soumission et de loyauté à leur hiérarchie et au ministère de la Justice. Cette tension se cristallise à chaque fois que se manifeste le débat sur l'unité du corps de la magistrature : envisager une séparation mènerait vers une « fonctionnarisation » et une « préfectoralisation » de leurs fonctions. En outre, leur peur grandit de se voir définis comme seulement l'instrument des politiques en place et transformés en « préfets judiciaires » et d'être vécus ainsi par leurs collègues du siège.

L'unité du corps

Pour nourrir la réflexion sur cette question, il est particulièrement instructif de se pencher sur l'histoire judiciaire italienne. C'est à un avocat (Piero Calamandrei) que l'Italie doit l'organisation actuelle de son ordre judiciaire. L'expérience tragique de la période fasciste a démontré que le rapport entre magistrature et politique était crucial pour la démocratie car sous le fascisme les magistrats étaient assujettis au pouvoir de Mussolini. Il lui est apparu que parmi les impératives garanties d'indépendance (notamment autogouvernement « autogoverno » des magistrats par le biais d'un Conseil supérieur de la magistrature), devait figurer l'unicité de l'ordre judiciaire avec l'indépendance des magistrats tant du Siège que du Parquet. Après des tentatives antérieures (sous Berlusconi par exemple) Giorgia Meloni présente sa réforme comme celle qui va enfin inscrire dans la Constitution la séparation des carrières entre les juges du siège et les magistrats du parquet. De nombreux constitutionnalistes s'élèvent contre cette réforme, dont la finalité véritable est d'altérer en profondeur l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution de 1948. Le référendum des 22 et 23 mars vient de rejeter cette réforme.

Le 27 mars le CSM a publié un communiqué⁹ actant avec satisfaction ce rejet en réclamant une réforme assurant l'indépendance du parquet français dans le maintien de l'unité du corps.

[•] Une réforme oui mais quelle réforme ?

Les exigences européennes. Le 17 décembre 2014 naît la Charte de Rome, « les normes et principes européens concernant les procureurs ». Cette Charte affirme d'une manière indubitable l'appartenance du Ministère Public à l'univers de l'ordre judiciaire, en refusant, par conséquent, l'idée napoléonienne d'une institution de liaison entre l'exécutif et les Tribunaux, elle-même issue de l'ancien régime. Elle décline cette appartenance notamment en affirmant que « dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs devraient respecter la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, l'égalité des armes, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du Tribunal et la force contraignante des décisions de justice définitives. Ils devraient se concentrer sur le fait de servir la société et porter une attention particulière à la situation des personnes vulnérables, notamment les enfants et les victimes ».

Cette Charte n'est pas une simple proclamation de principe : la conception et l'organisation du Ministère public doivent le placer au service de la société : elles ne peuvent se concevoir qu'avec son indépendance effective.

⁸ « Procureur de la République : une identité professionnelle renforcée » ; *Questions pénales* ; nov. 2007.

⁹ [Communiqué CSM 27 mars 2026.pdf](#) « Unité du corps judiciaire français et réforme statutaire du parquet »

La réforme statutaire : laquelle ? Rien ne justifie que le cadre juridique régissant les magistrats du Siègne ne soit pas appliqué aux magistrats du Parquet : le CSM devrait proposer les nominations des magistrats du Parquet de la Cour de cassation, y compris du Procureur général, des procureurs généraux des Cours d'appel, et des procureurs de la République des Tribunaux. Une telle réforme n'a pas à ce jour été envisagée.

Celle qui fut votée, sans réunion ultérieure du Congrès, par les deux assemblées, respectivement en 2013 pour le sénat et 2016 pour l'Assemblée Nationale est celle-ci : soumettre la nomination des magistrats du parquet à un avis conforme et non plus simplement consultatif, du CSM. Elle a été mise en avant ainsi dans le discours cité en liminaire de Rémy HEITZ : *« Modeste car elle ne constituerait pas une rupture avec le modèle du ministère public à la française, marqué par son rattachement hiérarchique au garde des Sceaux dont la mission est de définir, sous le contrôle du Parlement, la politique pénale de la Nation. »*

L'indépendance du Parquet doit s'accompagner du rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire avec l'accompagnement de la revalorisation du métier d'enquêteur. Les officiers de police judiciaire (OPJ) doivent pouvoir être en capacité d'accomplir pleinement leurs missions en déployant toutes les compétences nécessaires et sans courir le risque d'intrusion du pouvoir exécutif dans les procédures pénales qu'ils traitent.

La situation actuelle n'assure pas une garantie suffisante d'impartialité et de sincérité de la conduite des enquêtes pénales, spécialement dans les affaires suivies de près par le pouvoir exécutif. Elle a aussi pour conséquence une réponse insuffisante et insatisfaisante aux abus de pouvoir commis par les services de police.

Comme il a été vu supra le fonctionnement quotidien des rapports entre police et parquet démontre la grande faiblesse du contrôle de l'autorité judiciaire. Cette faiblesse est accentuée par le lien entre les procureurs et le pouvoir exécutif alors même que le ministre de l'Intérieur, un de ses membres le plus saillant, exerce une tutelle directe sur les agents et officiers de police judiciaire, en étant maître de leur évolution de carrière, leur discipline et leurs conditions de travail. Placer sous la tutelle exclusive des magistrats tous les OPJ tant d'un point de vue administratif que fonctionnel favorisera, en outre, un regain d'intérêt significatif pour la fonction.

La lutte contre la criminalité organisée se trouverait renforcée par des unités d'enquête sur la délinquance de haut niveau en lien avec les procureurs nationaux spécialisés.

Malheureusement la situation actuelle va à contrecourant de ces préoccupations. Ainsi alors que règne la tentation des préfets de venir sur le terrain des procureurs de la République, une loi très critiquée du 24 janvier 2023 a placé la police judiciaire- jusque-là organisée régionalement- sous l'autorité préfectorale en unifiant le commandement des différents services de police sous l'autorité d'un directeur départemental de la police nationale, seul interlocuteur du préfet.

Elle limite ainsi la possibilité des investigations du niveau interdépartemental, en particulier pour ce qui concerne les domaines du narcotrafic et des infractions à caractère financier. Conscient de cette défaillance le ministère de l'intérieur a voulu tout récemment remuscler la filière investigation avec un « nouveau plan ». Si la police était placée sous l'autorité de la justice ces questions ne se poseraient pas et les procureurs nationaux spéciaux pourraient superviser son fonctionnement sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, l'indépendance des procureurs devrait favoriser la réduction des abus dans l'usage de la force par les services de police, relevés ces dernières années, qui portent

fortement atteinte à la confiance envers les services de police. Contribuer à restaurer le lien qu'ils entretiennent avec la population est d'une importance capitale.

Quid de la politique pénale et de sa cohérence. Aujourd'hui, la politique pénale correspond à la volonté du gouvernement de donner une réponse judiciaire face aux problèmes de sécurité sur lesquelles il s'est politiquement engagé, avec souvent des fortes communications publiques, la délinquance étant devenue un vecteur majeur de communication politique.

Au-delà des questions de principe évoquées plus haut, on peut s'interroger sur l'efficacité et la portée de la politique pénale telle qu'elle est conçue aujourd'hui. Les circulaires s'empilent dans les mémoires des ordinateurs des magistrats du Parquet, les priorités données par le gouvernement rentrent en concurrence entre elles sans que les procureurs locaux, surchargés de tâches, puissent nécessairement dégager une priorité des priorités.

L'indépendance du Parquet n'empêcherait pas la chancellerie d'assumer son rôle de ministère de la Loi, tout au contraire ; en effet, désormais, la portée des circulaires serait réduite strictement à des explicitations des textes pour en favoriser la compréhension et le rôle des magistrats nommés au sein de la chancellerie - avec le même statut d'indépendance - serait clairement celui de juristes éclairés des Parquets, rien de plus.

On ne peut penser en vase-clos une amélioration du système judiciaire, souhaité tant par les professionnels que par la population.

Ainsi, ce qui manque à la définition nationale et locale de la politique pénale c'est un « lieu ressource » permettant d'éclairer le ministère public tant national que local à partir d'études précises sur la criminalité et si besoin sur la sociologie des phénomènes de passage à l'acte.

A cette fin serait créé un conseil national de l'action publique assurant ce rôle ; sa composition serait mixte : magistrats du parquet /personnalités compétentes¹⁰. Ce conseil indépendant fixerait les priorités des objectifs de politique pénale et définirait les moyens nécessaires pour les appliquer, ses propositions étant ensuite soumises au Parlement.

Des déclinaisons locales se mettraient progressivement en place.

Les magistrats du parquet pourraient ainsi élaborer une politique pénale en adéquation avec les objectifs fixés au regard d'études précises sur la criminalité, tant sur le plan national que local.

Rendre compte à ces deux niveaux est nécessaire. Au niveau national, ce serait non plus le Garde des Sceaux qui en ferait rapport mais le conseil national destinataire par ailleurs des comptes-rendus locaux. Un tel rapport revêtirait, ainsi, les caractéristiques d'indépendance et d'impartialité. Un rapport tous les deux ans serait sans doute suffisant.

Un préalable : Il est crucial que « les chiffres du crime » leur analyse et leur publication soient confiés à une Autorité indépendante retirant tant au ministère de la justice que de l'intérieur son emprise sur leur communication.

[•] Quels bénéfices pour la République ?

¹⁰ Le processus des désignations des membres ne devrait pas être confié au ministre de la justice afin de garantir leur indépendance : par exemple il pourrait être confié à plusieurs autorités comme la CNCDH, le défenseur des droits, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, et aussi le procureur général de la cour de cassation quand la procédure de nomination des magistrats du parquet garantirait leur indépendance, voire le CSM parquet.

Le fonctionnement d'une démocratie repose sur le respect des droits. Le ministère public est chargé de promouvoir l'application de la loi et d'assurer le respect de la légalité, des droits fondamentaux et de l'égalité devant la loi¹¹.

Nous vivons des moments qui précipitent, sans réflexions approfondies, l'avènement de nouvelles normes de plus en plus répressives. **La réforme du Parquet, unifiant les deux corps, dans un même respect d'indépendance, devient plus que jamais, une urgence démocratique.** Un vaste débat doit s'ouvrir sur le rôle du Parquet dans notre République afin de sortir de la conception actuelle. Il faudra, peut-être, procéder par étapes sans qu'une fois franchies, les premières ne constituent un prétexte pour s'arrêter.

La Justice avec sa double composante Parquet /Siège est en charge de la recherche de la vérité, préoccupation centrale de notre société en s'appuyant sur un raisonnement juridique dans le cadre d'un procès équitable respectant la dignité humaine de l'arrestation à l'audience. L'indépendance du Parquet y contribuera.

BORDEAUX le 30 mars 2026

Simone GABORIAU présidente de chambre honoraire de la Cour d'Appel de Paris, ancienne présidente du Syndicat de la Magistrature, Cofondatrice de MEDEL Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés.

¹¹ Vincent SIZAIRE : « il [le ministère public] est un acteur déterminant de notre sûreté et c'est pourquoi sa dépendance structurelle à l'égard du gouvernement, en ce qu'elle lui interdit l'exercice désintéressé de son office, pose question dans une société qui se veut démocratique ». (Être en sûreté « La dispute » page 34).