

NOTE DE POSITION |

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

Jeudi février 2024

REVISION CONSTITUTIONNELLE : UNE OCCASION DE RENFORCER ENFIN L'INDEPENDANCE DES PROCUREURS

Une occasion de faire avancer l'indépendance de la justice

Le mois prochain, le Président de la République pourrait réunir députés et sénateurs en Congrès à Versailles afin d'approuver la révision constitutionnelle permettant d'inscrire le droit à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution.

Il s'agira de la première révision constitutionnelle réussie depuis 2008 ! En effet, toutes les initiatives constitutionnelles du quinquennat Hollande et du premier quinquennat Macron ont échoué. Aujourd'hui, la perspective d'une révision constitutionnelle globale semble très lointaine, car comme le prévoit l'article 89 de la Constitution, tout texte constitutionnel doit d'abord être voté dans des termes identiques par les Députés et les Sénat, puis doit réunir une majorité des 3/5ème des parlementaires réunis en Congrès ou être soumis au référendum. Malgré ces difficultés, l'exécutif et la majorité n'ont pas hésité à se lancer dans cette entreprise difficile de révision constitutionnelle pour garantir le droit à l'IVG.

Et si, faute de projet constitutionnel global, le Président de la République profitait de cette réunion pour faire progresser l'indépendance de la justice et notamment celle des procureurs de la République ?

C'est ce que lui demandent de nombreux acteurs comme les principaux syndicats de magistrats, mais aussi de très nombreuses voix au sein de l'institution comme [Rémy Heitz](#), le procureur général près la Cour de la Cour de cassation ou [la Conférence nationale des procureurs](#) pour les plus récentes.

Cette demande a aujourd'hui du sens parce qu'une possibilité juridique existe : un texte a été voté dans les mêmes termes au Sénat en 2013, puis à l'Assemblée nationale en 2016 et il peut donc être directement soumis au vote des parlementaires réunis en Congrès si le Président de la République le décide.

Le Président proposerait, les parlementaires décideraient et le sort des deux textes ne serait pas lié.

Que prévoit le texte adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale ?

Il procède à un alignement partiel du statut des magistrats du parquet (procureurs) sur celui des magistrats du siège (les juges).

Pour garantir l'indépendance des procureurs, il confie au Conseil supérieur de la magistrature — composé pour moitié de non-magistrats-le pouvoir de valider les nominations et de devenir l'organe disciplinaire des magistrats du parquet.

QUE DEMANDE TRANSPARENCY FRANCE ?

Réformer l'institution judiciaire pour garantir son indépendance

Transparency International France soutient cette réforme du statut des magistrats du parquet afin de parachever leur indépendance en alignant le statut des magistrats du parquet (les procureurs) sur celui des magistrats du siège (les juges). Il s'agit [d'un des onze engagements](#) que nous avons proposé aux candidats à l'élection présidentielle de prendre.

PROPOSITION

6

REFORMER L'INSTITUTION JUDICIAIRE POUR GARANTIR SON INDEPENDANCE



Aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, en prévoyant un avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et en dotant celui-ci de pouvoirs disciplinaires à leur égard ;



Interdire les remontées d'information des parquets vers la Chancellerie dans les dossiers individuels et s'assurer que le secret de l'instruction est respecté par les officiers de police judiciaire ;



Supprimer la Cour de Justice de la République.

Depuis quelques années, les gardes des Sceaux ont pris en matière de nomination la bonne habitude de suivre l'avis formulé par le Conseil supérieur de la magistrature. Nous proposons comme d'autres de constitutionnaliser cette bonne pratique en transformant l'avis simple en avis conforme. Quant au pouvoir disciplinaire, l'affaire Dupont-Moretti et les enquêtes lancées par le garde des Sceaux contre des procureurs du Parquet national financier rappellent que cette question est très sensible. Le pouvoir disciplinaire n'est pas un petit pouvoir : il peut constituer au contraire un moyen de pression, voire de déstabilisation des procureurs.

Depuis le début des années 1990, en rupture avec deux siècles de dépendance, la France a considérablement renforcé l'indépendance de ses institutions judiciaires pour

les émanciper de la tutelle de l'exécutif et les rendre adultes. Toutefois, la France peine à franchir la dernière étape : garantir l'indépendance des magistrats du parquet (les procureurs). Cette réforme est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que les magistrats du parquet assurent l'essentiel des enquêtes.

L'exécutif y est-il favorable ?

Oui, il l'a dit à de nombreuses reprises. Ces dispositions faisaient partie des deux projets de loi constitutionnelle déposés par le Gouvernement en [2018](#) puis en [2019](#). Le garde des Sceaux a exprimé haut et fort son soutien à l'indépendance du parquet en juillet 2020. En avril 2022, le rapport final du comité des Etats généraux de la justice a retenu le « renforcement nécessaire des garanties statutaires des magistrats du parquet ». Le Président de la République lui-même a redit l'importance de cette réforme lors du [discours](#) qu'il a prononcé devant le Conseil constitutionnel à l'occasion du 65^{ème} anniversaire de la Constitution de 1958.

Cette réforme bénéficie d'un soutien constant, mais très rhétorique, de l'exécutif. Les circonstances lui permettent aujourd'hui de passer de la théorie à la pratique.

L'entreprise est-elle difficile ?

Oui, des oppositions existent. Si le projet est ancien, il n'a jamais été consensuel. Les échecs du passé sont éclairants.

En 1999, cette réforme a échoué une première fois : un texte identique avait bien été voté par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais la majorité des trois cinquièmes nécessaire à son adoption définitive était inaccessible. Le Président de la République, Jacques Chirac, avait alors annulé la convocation du Congrès prévue le 24 janvier 2000.

La réforme a échoué une seconde fois en 2013 avec une réforme qui garantissait l'indépendance des procureurs, mais proposait de revoir la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Le vote favorable du Sénat avait provoqué l'échec de la réforme et son enterrement par le Président Hollande. Toutefois, en 2016, à l'initiative du garde des Sceaux, le gouvernement avait demandé à l'Assemblée nationale d'approuver la formule fédératrice adoptée au Sénat. C'est grâce à cette initiative politique qu'un texte commun est aujourd'hui sur la table. Le vote des deux assemblées est certes ancien, mais il est toujours valide juridiquement.

Cette réforme du statut des magistrats du parquet est attendue depuis longtemps. Elle ne remet en cause ni le caractère hiérarchisé du parquet ni la capacité du garde des Sceaux à définir une politique pénale qui prend la forme d'instructions générales. La France a l'occasion de montrer qu'elle a entendu [les recommandations du Groupe des Etats Engagés contre la Corruption \(GRECO\)](#) et de la [Commission de Venise](#), deux organes du Conseil de l'Europe, ce qui ne peut qu'aider, par exemple, la nouvelle

coalition en Pologne qui doit rétablir l'indépendance des institutions judiciaires après les dérives des gouvernements conservateurs de Droit et justice (PiS).

Dans le débat public, des voix s'élèvent aujourd'hui pour orchestrer une dénonciation d'un « gouvernement des juges » qui serait soi-disant contraire à la volonté du peuple souverain. Il arrive que les rapports entre politique et justice soient tendus.

Dans ce contexte, le rôle de l'exécutif — notoirement du Président de la République qui, au terme de l'article 64 de la Constitution, est le garant de l'indépendance de la justice — est justement de construire une large majorité pour soutenir cette formule fédératrice.

Le constituant pourrait aller plus loin et Transparency International France préconise d'aligner véritablement le statut du parquet sur celui du siège en confiant au CSM un pouvoir de proposition — et pas seulement un avis conforme — sur les principaux postes du parquet. Nous proposons également de constitutionnaliser les principes d'intégrité et de transparence de la vie publique.

L'adoption du texte fédérateur de 2016 constituerait déjà une évolution importante pour garantir l'indépendance des magistrats du parquet. Ce serait un signal fort permettant de clore la séquence peu reluisante du procès du garde des Sceaux devant la Cour de justice de la République.