

La question de l'indépendance du procureur dans le fonctionnement de la justice dans la France du XXIème siècle, 10/02/2026

S'il y a bien une fonction qui ne cesse d'inquiéter, c'est bien la situation de la justice en France au XXIème siècle et ce, non pas que les magistrats qui composent la fonction manqueraient de compétence, mais surtout parce que l'environnement dans lequel ils évoluent est une anomalie démocratique. Ce constat est particulièrement édifiant dans le cadre de la justice pénale en général et au regard de la nomination des procureurs généraux et des procureurs de la république. En effet, la nomination, des magistrats du parquet ne requiert qu'un avis consultatif du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) une situation qui permet techniquement à ce que le pouvoir exécutif passe outre les recommandations du CSM et puisse facilement y déroger. Si on constate que les magistrats du siège (c'est-à-dire les juges) eux sont nommés sur avis conforme du CSM, la nomination des magistrats du parquet elle ne requiert qu'un avis consultatif du CSM permettant ainsi au pouvoir exécutif de déroger à un tel avis consultatif pour se passer des recommandations du CSM. Cette situation permettrait, éventuellement sous le couvert politique de l'exigence de mise en place d'une politique publique particulière, de politiser les membres du ministère public en privilégiant leur nomination à la loyauté partisane au détriment de leur impartialité. Cette situation reste donc un impensé de notre service public de la justice notamment à l'heure d'une part, où des hypothèses de gouvernement illibéraux se présentent aux portes du pouvoir dans le cadre des prochaines consultations politiques et d'autre part, où la justice subie actuellement dans son ensemble de vives critiques sur ces dysfonctionnements supposés et sur ces failles. Si la question de la nomination des procureurs n'a pas depuis au moins 2012 abouti à ce que les gouvernements en responsabilité s'opposent à des nominations¹, il n'en reste pas moins que cette faculté reste une élégance octroyée par le politique aux procureurs sans qu'une règle de droit vienne parfaitement empêcher un exécutif à passer outre l'avis consultatif du CSM évoqué. L'indépendance du parquet est donc une tolérance de l'exécutif vis-à-vis du CSM au sujet de ces nominations, une fragilité de longue date connue dans notre droit et qui fournit d'ailleurs une jurisprudence importante que cela soit en droit interne comme en droit international. Ainsi, on signalera que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a déjà indiqué que le ministère public français ne peut être assimilé à une véritable autorité judiciaire indépendante au sens de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale garantissant le droit à la liberté et à la sûreté². En droit interne, le Conseil constitutionnel a déjà été également

¹ Voir site internet du CSM, lien : <https://www.conseil-superieur-magistrature.fr/nominations-des-magistrats>.

² À ce sujet voir CEDH 29 mars 2010, *Medvedyev et a. c/ France*, n° 3394/03 ; CEDH 23 nov. 2010, *Moulin c/ France*, n° 37104/06). De son côté la Cour de cassation, en lecture en invocabilité de la Convention précitée, a elle aussi été ainsi conduite à reconnaître que le ministère public n'était pas non plus une autorité judiciaire au sens de l'article 5, § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme car il ne présente pas également les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte et qu'il est partie poursuivante (Crim. 15 déc. 2010, n° 10-83.674). In Dalloz Actu Etudiant, Focus sur l'indépendance du parquet français, 15 février 2018, site internet.

saisi de cette problématique dès 2017 via une question prioritaire de constitutionnalité, transmise par le Conseil d'État³. Celle-ci portait sur l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature qui dispose que : « *Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. À l'audience, leur parole est libre* ». Ainsi, Il était reproché à ces dispositions, et plus précisément aux mots « *et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice* », de méconnaître le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire qui procède de l'article 64 de la Constitution⁴. Dans cette décision précitée du 8 décembre 2017, le Conseil constitutionnel déclara conformes à la Constitution les dispositions contestées. Selon lui, au sens de cette décision, elles 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 ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs, le droit à un procès équitable, les droits de la défense ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Même si l'exécutif a voulu pointer cette problématique en essayant d'y remédier par la loi du 25 juillet 2013⁵, ce dispositif législatif évoqué n'est pas allé au bout de cette problématique même si elle a témoigné de sa prise en compte. Une loi qui s'est bornée à interdire en vertu de l'article 30 réformé avec la dite loi selon l'article 30 du Code de procédure pénale⁶, à ce que le ministre de la Justice puisse encore adresser aux magistrats du ministère public des instructions générales mais ne puisse plus désormais leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. Un progrès insuffisant même si au regard du mépris affiché par les politiques à l'endroit de la justice, une telle réforme ne pouvait être que bienvenue. Elle avait suivi d'ailleurs l'ambition plus vaste de procéder à une forme de constitutionnalisation de l'indépendance du Parquet notamment par la réforme constitutionnelle prise peu de temps avant le 14 mars 2013. Il s'agissait donc, à travers cette réforme constitutionnelle engagée sous la présidence de François Hollande, d'instaurer notamment un renforcement des attributions du Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il puisse d'une part, se saisir d'office de questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats et d'autres part, qu'il puisse émettre désormais un avis

³ Voir à ce sujet, Conseil Constitutionnel, 8 déc. 2017, n° 2017-680 QPC. Site internet du Conseil Constitutionnel.

⁴ Article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles. Site Légifrance.

⁵ Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. Ibid.

⁶ Article 30 du Code de procédure pénale : « Le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. Chaque année, il publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et des instructions générales adressées en application du deuxième alinéa. Ce rapport est transmis au Parlement. Il peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Ibid.

conforme sur les nominations des procureurs. Une réforme destinée à promouvoir une République exemplaire allant notamment plus loin que ce qu'avait déjà envisagée précédemment la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁷ et l'application de la loi organique sur le même sujet prise en 2010⁸. Ensuite, ce projet de réforme indiqué de mars 2013 a abouti en avril 2016 à l'adoption en des termes identiques par les deux chambres de la loi constitutionnelle réformant l'article 65 alinéa 5 de la Constitution⁹. Malgré cette adoption en termes identiques à cette date par les deux chambres, situation fixant pourtant un réel consensus national sur le sujet, aucune voie de réforme constitutionnelle n'a été empreinte par les exécutifs successifs en responsabilité pour enfin faire aboutir ce projet de réforme constitutionnelle dans notre droit positif. En effet, l'article 89 de la Constitution qui fixe les procédures de révisions constitutionnelles n'a pas été activé en vue d'une réunion du Parlement au Congrès, seule voie possible à emprunter. Il est curieux qu'une réforme de cette importance et visant à apporter une certaine forme de maturité démocratique dans le fonctionnement de notre justice ai été laissée en jachère dans l'activité législative de l'Assemblée alors même qu'elle faisait consensus. Cette réalité traduit en particulier une certaine forme d'ignorance sur les fragilités que présente aujourd'hui l'absence de cette réforme au moment même où le dispositif de l'État de droit est menacé de toute part dans le rapport détestable qu'entretiennent aujourd'hui les Français avec leur justice¹⁰. Ainsi, les assauts répétés à l'indépendance de la justice comme la critique récurrente sur ces dysfonctionnements, son manque d'indépendance stigmatisé sont autant de raisons d'accélérer la réforme que nous évoquons pour apporter un signal clair sur le respect qui doit être rendu à une institution indispensable à l'équilibre de notre pays. Certains opposant à la réforme pointent une difficulté liée sur le fait que si les procureurs deviennent nommés après avis conforme du CSM, ils seraient désormais déconnectés des principes des politiques publiques que le pouvoir élu entend donner à la justice. Une telle excuse justifiant l'absence d'une telle réforme qui ne tient pas, au regard notamment du fait que les procureurs, malgré des nominations auxquelles ne pourraient plus s'opposer le pouvoir politique, ne feraient toutefois pas disparaître le lien hiérarchique vis-à-vis du garde des sceaux qui pour sa part garderait ainsi la possibilité que ceux-ci restent la courroie de transmission des dispositions de politique pénale insufflés par l'exécutif. Une réalité d'ailleurs que ne remet pas en cause la proposition de réforme constitutionnelle du 26 avril 2016 déjà évoquée. D'autres raisons sont évoquées comme

⁷ Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Ibid.

⁸ Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010. Ibid.

⁹ Projet de la loi constitutionnel portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (texte voté par les deux chambres du Parlement en termes identiques), 26 avril 2016. L'Assemblée nationale a adopté sans modification, en deuxième lecture, le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, dont la teneur suit ; ce projet ne deviendra définitif, en application de l'article 89 de la Constitution, qu'après avoir été approuvé par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès. Site internet de l'Assemblée nationale texte adopté petite loi, in site internet de l'Assemblée nationale lien : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0720.asp>.

¹⁰ Deux tiers des Français disent ne pas faire confiance à la justice, Carl Meeus, Le Figaro Magazine, 4 octobre 2024.

l'actuelle instabilité politiques rencontrée depuis la dissolution demandée par le président en juin 2024 après les élections européennes qui a abouti à des législatives n'ayant pas dessiné de majorité claire à l'Assemblée. Une situation qui empêcherait dès lors à réussir à rassembler au Congrès le Parlement. Cet argument tient de la procrastination car c'est précisément parce que la pérennité de notre justice est menacée qu'il est nécessaire d'appeler les forces de la nation à opérer une décision de réforme décisive sur le sujet de la justice et ainsi finir le chantier de l'indépendance de la justice à travers cette réforme. C'est bien au travers de cette réforme majeure que les décisions de justice comme les enquêtes à majorité établit par les procureurs aujourd'hui, que la justice ne pourra plus être entachée du soupçon et pourra réellement être rendue au nom du peuple français en toute indépendance sans subir l'opprobre d'une forme de politisation incessamment invoquée.