

Les réformes du parquet

Les réformes de la Justice en Belgique s'articulent autour d'un axe central, celui de la réorganisation du ministère public. Elles renforcent le procureur vis-à-vis du juge d'instruction tout en augmentant sa dépendance par rapport au pouvoir exécutif. Si, comme l'exprime Jean de Maillard, « le politique prend aujourd'hui l'apparence du juridique¹ », la technologie politique devenant spécifiquement juridique, une restructuration en profondeur du ministère public est la manifestation d'une réforme fondamentale de l'exercice du pouvoir d'État.

PAR JEAN-CLAUDE PAYE

UN BOULEVERSEMENT DU MINISTÈRE PUBLIC

Le ministère public joue un rôle primordial dans la juridictionnalisation des rapports sociaux. La loi confie au ministère public des missions toujours plus importantes. Elles font de la poursuite des infractions pénales, prérogative du pouvoir judiciaire, un élément central du maintien de l'ordre. Si la détermination et la poursuite des délits ont toujours été des facteurs devant assurer la cohésion sociale et sont ainsi un élément du maintien de

l'ordre au sens large, les dernières lois réformant la police et la justice révèlent un élément nouveau : l'insertion des poursuites judiciaires dans une politique de contrôle social. La légalisation de l'enquête policière « proactive », une enquête qui peut se développer en l'absence d'infraction, ainsi que la mise en place d'une police unique, incontrôlable, fixent ainsi le cadre dans lequel s'inscrivent les réformes de l'appareil judiciaire.

Une réforme de l'organisation du ministère public pose immédia-

¹ Jean de Maillard, *Le marché fait sa loi*, Mille et une nuits, 2001, p. 63.

tement le problème de la séparation des pouvoirs puisque l'installation des procureurs se trouve à l'intersection des pouvoirs exécutifs et judiciaires. Le statut du ministère public est hybride. Les procureurs du roi interviennent en qualité d'agents du pouvoir exécutif quand ils exercent l'action publique et exécutent les décisions judiciaires. Cependant, ils participent à l'exercice du pouvoir judiciaire, et le code judiciaire ainsi que la doctrine leur donnent la qualité de magistrat².

L'avis du Conseil d'État du 3 novembre 1989 précise la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que la place des magistrats du parquet dans la formation du pouvoir : « Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a pour premier objectif de mettre le juge entièrement à l'abri des influences qui pourraient être exercées à son égard quant aux affaires qu'il est appelé à trancher. Le principe s'applique dès lors intégralement aux magistrats chargés d'une fonction juridictionnelle. L'indépendance des magistrats des parquets généraux et des parquets est d'une autre teneur que celle des juges du siège. C'est pourquoi, dans notre organisation judiciaire, leur statut diffère de celui de ces derniers, ce qui ressort tant de leur situation vis-à-vis du ministre de la justice qui, fût-ce en étroite collaboration avec eux, détermine la politique judiciaire et peut leur ordonner d'intenter des poursuites, que du régime disciplinaire qui leur est applicable et qui est foncièrement différent de celui des juges du siège. Aux termes de la

Constitution, ils ne sont d'ailleurs pas nommés à vie, comme les juges, mais peuvent être démis par le roi. »

Bien qu'ils soient organiquement rattachés au pouvoir exécutif, c'est dans l'espace du pouvoir judiciaire que les procureurs sont appelés à exercer leur mission.

D'une part, si, organiquement, le ministère public dépend du pouvoir exécutif dans le cadre de sa nomination et de sa révocation, fonctionnellement, ses missions lui sont confiées par la loi et non pas par le ministre.

D'autre part, la fonction de poursuites exercée par le ministère public ne relève pas uniquement du principe de légalité mais se fonde également sur le principe d'opportunité. Elle est une fonction d'orientation générale qui s'inscrit dans le cadre d'une politique criminelle. Le parquet local est le « pivot de la politique générale décentralisée³ ».

La politique criminelle doit être assumée par le pouvoir politique, il est donc normal que la responsabilité du ministre de la Justice soit clairement engagée. L'autorité du ministre de la Justice à l'égard du ministère public ne peut être réduite à un pouvoir d'impulsion augmenté d'un pouvoir disciplinaire. L'autorité ministérielle se traduit par des directives qui sont de véritables injonctions capables d'orienter les démarches du parquet dans telle ou telle direction.

Certes, en vertu de l'article 270 du code d'instruction criminelle, le ministre peut donner des injonc-

² Sur l'organisation du ministère public lire « Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide », *Juger*, n° spécial (11, 12, 13), 1997.

³ A. Garapon, *Bien Juger, Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, Paris, 1997, p. 96.

tions positives, mais il est exclu qu'il puisse donner des injonctions négatives, générales ou particulières. L'équilibre entre ces deux appartenances dépend de l'autonomie qui est laissée à la fonction de procureur par le pouvoir exécutif.

En plaçant celui-ci directement sous l'autorité du ministre de la Justice, c'est cette autonomie qui est remise en cause par les lois sur le procureur fédéral et le parquet fédéral.

LE PROCUREUR FÉDÉRAL ET LE PARQUET FÉDÉRAL

La loi sur la verticalisation du parquet

Une première « loi sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du roi⁴ », adoptée à la Chambre le 17 décembre 1998, vise à rationaliser l'action publique. Elle crée une nouvelle fonction, celle de procureur fédéral « compétent pour l'ensemble du territoire du royaume ». Il exerce ses compétences pour toute affaire qui couvre l'ensemble du territoire ou au moins deux arrondissements judiciaires. Il a ainsi la capacité de se saisir de toute affaire que lui ou le ministre de la Justice considèrera comme importante. Il a une mission de rationalisation de l'action publique, il veille à la coordination du travail des procureurs et doit exercer un contrôle sur la police fédérale. Cette loi met également en place de nouvelles institutions telles que le collège des procureurs généraux.

Le collège des procureurs généraux

Les procureurs généraux auprès des cours d'appel n'exercent plus l'action publique : le procureur du roi du tribunal de première instance « monte » avec son dossier. Il n'existe donc, de la part de l'action publique, qu'un seul regard sur les dossiers, ce qui est dommageable pour le justiciable, dont l'intérêt est mieux rencontré lorsque son dossier est examiné en appel par le regard neuf et à distance d'un second magistrat.

On assiste donc à une réorganisation du parquet général en vue de promouvoir un traitement intégré des procédures. Que le traitement de la procédure soit exercé par un même magistrat peut présenter un intérêt dans les dossiers de haute technicité. Mais, comme l'affirme Benoît Dejemeppe, « cela peut déjà se pratiquer par le système de la délégation prévu par le code judiciaire⁵ ».

La perte de l'action publique entraîne une redéfinition du rôle des parquets généraux. Ceux-ci sont principalement chargés de l'élaboration ainsi que de la coordination de la politique pénale. La définition de cette politique est un élément qui échappe de plus en plus au parlement.

Ces magistrats forment un collège des procureurs généraux ; l'essentiel de leur mission consiste en la participation aux travaux du collège.

⁴ *Moniteur belge* du 12 février 1999.

⁵ *Ibid.*

Intégration horizontale de l'auditorat

Cette intégration verticale du parquet produit une structure hiérarchisée. La loi procède également à une intégration horizontale de l'auditorat du travail au sein du parquet du procureur du roi. Sous le couvert d'une rationalisation, cette réforme engendre le risque que les sections économiques et financières soient vidées de leur substance. À la fragilité et à la précarité des magistrats de cette section s'ajoute le risque réel de voir affecter les membres de l'auditorat, si les besoins du service l'exigent, à d'autres sections du parquet.

LA LOI SUR LE PARQUET FÉDÉRAL

Le 21 juin 2001, le Sénat a adopté une proposition de loi mettant en place un parquet fédéral⁶. Ce texte concrétise la loi de 1998 créant la fonction de procureur fédéral tout en la complétant par la mise en place d'un parquet fédéral composé de dix-huit magistrats.

Il s'agit là de la dernière pièce importante du puzzle formé par les réformes de la police et de la justice en Belgique. L'ensemble des réformes entreprises par les deux derniers gouvernements présentent une grande cohérence. Elles ont toutes pour résultat un renforcement de l'exécutif vis-à-vis des pouvoirs législatifs et judiciaires. Alors que la primauté de l'exécutif sur le

parlement s'inscrit dans une tendance presque vieille d'un siècle, c'est-à-dire date de l'instauration du suffrage universel, la subordination du pouvoir judiciaire est plus récente. La dernière loi sur le parquet fédéral en est une parfaite illustration.

Ce projet avait subi de sévères critiques de la part du Conseil supérieur de la justice⁷ et du procureur général, F. Schins, lors de son audition par la commission de la Justice de la Chambre. Cette dernière n'a pas tenu compte de ces réserves. Quant au Sénat, il a tout simplement refusé de faire suite aux demandes d'audition exprimées par ces institutions. Rien ne pouvait plus troubler l'adoption de cette loi mettant en place, comme le disait Karin Gérard, ancienne présidente du Comité supérieur de la justice, « un homme tout-puissant à la botte du ministre de la Justice⁸ ».

La loi donne d'importantes compétences au procureur fédéral dans la conduite de l'action publique ainsi que des positions clés dans la nouvelle structure des forces de police.

Des compétences en matière de conduite de l'action publique et de contrôle des parquets

Le procureur général fédéral est chargé de la direction du parquet fédéral. Dans la conduite de l'action publique, il est compétent pour l'ensemble du territoire national. Il exerce, sous la seule autorité du ministre de la Justice, toutes les

⁶ *Moniteur belge* du 20 juillet 2001.

⁷ Avis du Conseil supérieur de la justice concernant la proposition de loi relative au parquet fédéral, *Le Journal des Procès*, n° 407, p. 16 à 19.

⁸ « Trop puissant, le super-procureur », *La Libre Belgique*, 27 avril 2001, p. 8.

missions du ministère public. Certaines matières, comme la criminalité organisée ou la lutte antiterroriste, lui sont réservées et il peut s'approprier toute affaire touchant plusieurs arrondissements judiciaires. Il décide lui-même s'il exercera l'action publique pour les matières relevant de sa compétence et ce partout et pour toute juridiction. Il détermine quel juge d'instruction il saisira d'un dossier fédéral.

Il décide en dernier ressort de la délégation de ses compétences à des magistrats des parquets locaux, qu'il peut charger d'une mission fédérale. Il peut proposer au ministre de la Justice de détacher temporairement des magistrats des parquets locaux au parquet fédéral. Il dirige et surveille les magistrats fédéraux et les magistrats chargés d'une mission fédérale.

Il coordonne les échanges internationaux d'informations et la coopération internationale.

Il est officier de police judiciaire. Il exerce une surveillance sur l'ensemble des officiers de police judiciaire, lorsque ceux-ci exercent des missions qu'il leur a confiées, même si ces officiers de police judiciaire sont des magistrats.

Tous les procureurs du roi ont un très large devoir d'information à l'égard du procureur fédéral.

Des compétences en matière de surveillance de la police

Il a également dans ses attributions le contrôle de la police⁹. Cette

mesure est présentée comme un contre-pouvoir face au service d'inspection interne à la police fédérale.

Il préside l'organe de contrôle en matière de gestion de la banque nationale de données. Il surveille l'information judiciaire. Il contrôle le fonctionnement général de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale. Il assure la surveillance du service de répression de la corruption au sein de cette direction générale.

Il décide quelles réquisitions des procureurs du roi et des juges d'instruction doivent être exécutées prioritairement compte tenu des effectifs et des moyens dont dispose la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale. Lui seul peut demander au ministre de la Justice de donner l'ordre à la police fédérale de se conformer aux recommandations d'une autorité judiciaire requérante.

Il siège au conseil fédéral de police. Il est le seul magistrat à donner son avis en cas de conflit entre le commissaire général et les directeurs généraux de la police fédérale.

Vu l'ampleur de la tâche et la faiblesse des moyens disponibles, le contrôle du procureur fédéral sur la police risque de demeurer formel. En outre, il peut difficilement être présenté comme une surveillance de la magistrature sur la police puisque le procureur fédéral est directement dépendant du ministre de la Justice et qu'il dispose d'une grande autonomie vis-à-vis de l'appareil judiciaire.

⁹ Loi organisant un service de police intégré à deux niveaux, *Moniteur belge* du 5 janvier 1999. Voir les articles 6, 100, 160 (8/7 et 8/8), 191 (44/4 et 44/7), 219.

*Une institution incontrôlable
mais fragilisée*

Cette évolution de la fonction de magistrat fédéral vers un rôle de procureur superstar est une concrétisation de ce qui, avec la loi sur la verticalisation du parquet, avait été voté en contradiction avec les attentes des vingt-sept procureurs. Ceux-ci concevaient le magistrat fédéral comme un vingt-huitième procureur dont l'action aurait été concertée avec les autres représentants du ministère public. Une telle évolution renforce le pouvoir du parquet vis-à-vis du juge d'instruction qui reste confiné dans l'arrondissement judiciaire. Dans la version originale de l'accord Octopus, le parquet fédéral était placé sous la direction d'un procureur général supplémentaire, qui faisait partie du collège des procureurs généraux mais sans qu'un portefeuille spécifique lui soit attribué.

À travers les discussions, ce scénario a été abandonné et la fonction de procureur général a été créée.

En ce qui concerne l'organisation du pouvoir judiciaire, le procureur dispose d'un droit de regard sans contrepartie, sans qu'il soit soumis à un contrôle de la part du collège. Il lui est loisible d'assister ou non aux réunions du collège des procureurs généraux, dont il reçoit les ordres du jour et les rapports. Il lui est loisible d'assister ou non aux réunions du conseil des procureurs du roi, dont il reçoit les ordres du jour et les rapports.

Le contrôle du collège des procureurs généraux est, comme l'exprime le procureur général F. Schins, « une coquille vide¹⁰ ». Il se limite à la manière dont le procureur fédéral exécute les directives de politique criminelle. L'évaluation est générale, annuelle, et a donc lieu à postériori. De plus, le collège n'a aucune autorité sur lui. Il ne peut que signaler les manquements au ministre de la Justice.

Si le procureur fédéral pourra agir effectivement sans subir aucun contrôle, rien n'est prévu au niveau de l'organisation du parquet pour le protéger et le soutenir dans son action. Si la loi donne au procureur fédéral des tâches importantes, elle fait également tout pour le fragiliser. Dans son audition, le procureur F. Schins a mis en avant que la position particulière occupée par le procureur fédéral « le rend particulièrement fragile et vulnérable ». « Dans l'exercice quotidien de ses fonctions, il devra en effet prendre assez souvent, par la force des choses, des décisions dont on ne lui saura pas gré. Nul ne pourra cependant mettre fin aux frictions que ces décisions ne manqueront pas de susciter, puisqu'il n'existe pas de structure permettant de résoudre les problèmes. Il constituera en outre une cible idéale pour les milieux criminels contre lesquels il est censé lutter : c'est ainsi qu'en cas d'opérations "sous couverture", quelques actions bien préparées par des criminels pourront suffire à discréditer le procureur fédéral¹¹. »

¹⁰ Doc. parl., Chambre, 0897/012, 9 mars 2001, p. 12.

¹¹ Doc. parl., Chambre, op. cit., p. 13.

Une institution autonome, émanant de l'exécutif

Incontrôlable par le pouvoir judiciaire et placé sous l'autorité directe du ministre de la Justice, « le procureur fédéral évoluera davantage dans la sphère du pouvoir exécutif que dans celle du judiciaire¹² », comme l'exprime le Conseil d'État. Il est un élément décisif de la subordination du pouvoir judiciaire à l'exécutif puisqu'il a la possibilité de dessaisir un procureur de toute affaire embarrassante pour le pouvoir politique et de se l'approprier. Sa dépendance directe vis-à-vis du ministre de la Justice donne la possibilité à ce dernier d'exercer des pressions qui s'apparentent à des injonctions négatives. Ce qui est contraire au principe même de la séparation des pouvoirs.

Placé sous l'influence du ministre de la Justice en ce qui concerne la gestion de certaines affaires, il reste cependant globalement incontrôlable par celui-ci, qui « n'aura d'autre choix, à l'instar du collègue, que de se fier aux paroles et aux rapports du procureur fédéral et ne pourra confronter ceux-ci avec les faits proprement dits », rappelle le procureur F. Schins¹³.

La création de la fonction de procureur fédéral ainsi que la mise en place de son parquet vont en sens contraire des justifications présentées au parlement. Cette réforme ne peut faire face au caractère incontrôlable de la police fédérale. Au lieu de préserver l'autonomie du pouvoir judiciaire, elle augmente le contrôle politique sur celui-ci. Au contraire

d'accroître l'efficacité du ministère public, elle risque, au contraire, d'affaiblir les parquets locaux. On peut craindre des conflits de compétence avec les procureurs de première instance. De plus, les missions d'information des parquets locaux vers le parquet fédéral vont alourdir leur masse de travail, alors qu'ils seront affaiblis par le détachement de magistrats vers le niveau fédéral.

Chargé légalement de la surveillance de l'appareil judiciaire sur la police fédérale, ce magistrat n'en a pas effectivement les moyens. Ce corps, protégé par son inspection interne, reste incontrôlable. En tant qu'élément faisant également partie du pouvoir exécutif participant à l'affaiblissement du pouvoir judiciaire, le procureur fédéral échappe à la vigilance des structures formelles de ces deux niveaux. Comme la police intégrée, il apparaît comme une institution autonome mais fragile. Cette situation où le pouvoir s'exerce à travers des appareils autonomes ne peut que bénéficier au plus nuisant d'entre eux : la police unique.

Si l'on tient compte que les « dysfonctionnements » de la Justice, pointés par la commission d'enquête parlementaire sur les enfants disparus, résultaient de l'absence de contrôle judiciaire sur le travail de la police, ce n'est pas, contrairement aux justifications du ministre de la Justice, la mise en place d'un procureur fédéral, incontrôlable par le pouvoir judiciaire, qui va augmenter l'efficacité de la Justice.

Jean-Claude Paye

¹² Doc. parl., Chambre, n° 0897/003, p. 5.

¹³ Doc. parl., Chambre, n° 0897/012, op. cit.