NOTE D'ACTUALITE

L'indépendance du Parquet à l'épreuve des dépêches du Garde des Sceaux : le défaut d'urgence comme paravent du juge des référés

par **Léo DUGUEPEROUX**

étudiante du M2 Droit des libertés (2026-2027) – Parcours Droit pénal des libertés

Affaire : CE, Ord., 29 octobre 2026, *Syndicat de la magistrature*, n° 520784

I.- TEXTES

- Code de justice administrative (CJA), art. L.521-2 et L.522-3
- Code de procédure pénale (CPP), art. 33, 39-1, 396 et 397-1
- Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958, art. 5
- Constitution du 4 oct. 1958, art. 64
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), art. 16
- Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), art. 5 et 6

II.- CONTEXTE

Dans l'ordre juridique français, le ministère public est soumis à la subordination hiérarchique du Garde des Sceaux (Ordonnance n° 58-1270 du 22 déc. 1958, art. 5), sous peine de sanctions disciplinaires, toutefois limitée par l'adage « la plume est serve mais la parole est libre » qui laisse au parquet une pleine liberté de parole à l'audience. Cette subordination et l'absence d'indépendance du parquet sont contestées de longue date par les syndicats de magistrats (Cons. const., décision 2017-680 QPC du 8 septembre 2017, *Union syndicale des magistrats*) et les citoyens (Voir notamment la pétition de l'Assemblée nationale, ouverte en juillet 2026) au regard de la nécessaire indépendance que doit avoir l'autorité judiciaire (Const., art. 64 et DDHC, art. 16). En ce sens, la loi n°

2013-669 du 25 juillet 2013 fait le premier pas en abrogeant le pouvoir d'injonction individuelle du Garde des Sceaux. Toutefois, ce dernier conserve le pouvoir d'adresser des instructions générales.

Ces instructions générales permettent au garde des sceaux, pour des catégories déterminées d'affaires (conformément à l'interdiction des instructions individuelles), d'imposer de poursuivre et de prendre des réquisitions écrites demandant des peines déterminées (CPP, art. 39-1).

Les instructions générales et circulaires du ministre de la Justice peuvent faire l'objet d'un référé-liberté. Le Conseil d'État reconnaît en effet la possibilité de contrôler la légalité de directives ministérielles dès lors qu'elles revêtent un caractère impératif (CE, 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, n° 233618). Le référé-liberté (CJA, art. L. 521-2) permet au juge de statuer en urgence pour ordonner les mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale lorsqu'une atteinte grave et manifestement illégale est portée à celle-ci. Dans le cadre de cette procédure, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie (CJA, art. L. 522-3).

Ici, la question se pose de savoir si des instructions générales, imposant des poursuites et le sens de leurs réquisitions aux parquetiers, peuvent être suspendues en référé.

III.- ANALYSE

En l'espèce, le Syndicat de la magistrature (SM) demande au juge des référés du Conseil d'État de suspendre l'exécution de la dépêche du Garde des Sceaux en date du 17 octobre 2026, relative au traitement judiciaire des violences, dégradations et pillages commis à cette date en marge de la mobilisation nationale, dans un contexte politique et social tendu qui a donné lieu à un grand nombre d'arrestations. Cette dépêche impose au parquet d'engager des poursuites et le sens de ses réquisitions (en particulier des placements en détention provisoire, la délivrance de mandats de dépôt ou des peines complémentaires précises).

Le SM soutient que cette dépêche fait grief en ce qu'elle revêt un caractère impératif et qu'elle emporte des effets notables sur les personnes poursuivies. Pour caractériser une atteinte grave et manifestement illégale aux principes d'indépendance de l'autorité judiciaire, au libre exercice de l'action publique, à l'indépendance du parquet et au principe d'individualisation des peines, le SM relève que la dépêche « prescrit » aux magistrats du Ministère public de requérir dans le sens de ces instructions. Pour caractériser l'urgence, il soutient que cette dépêche produira des effets non négligeables sur un très grand nombre de procédures judiciaires encore en cours.

Par sa décision du 29 octobre 2026, le juge des référés du Conseil d'État rejette la requête pour défaut d'urgence (CJA, art. L. 522-3). Il se fonde, « notamment », sur l'article 397-1 du Code de procédure pénale, qui fixe un délai de renvoi à une prochaine audience de quatre à dix semaines pour les affaires examinées en comparution immédiate, lorsque le prévenu ne consent pas à être jugé immédiatement ou si le tribunal estime que l'affaire n'est pas en état d'être jugée. Il estime en conséquence que les éléments de portée générale dont se prévaut le requérant ne permettent pas d'établir une urgence particulière. De cette manière, il se dispense d'examiner la question de l'indépendance du parquet à l'égard du garde des sceaux.

IV.- PORTÉE

Cette ordonnance s'inscrit dans la tendance du Conseil d'État à éviter les questions sensibles par le filtre de l'urgence. C'est déjà la condition d'urgence qui faisait barrage, dans des circonstances similaires, dans une ordonnance du 18 février 2026 (CE, Ord., 18 fév. 2026, *Syndicat de la magistrature*, n° 512105). Elle laisse en suspens la question majeure du statut du Parquet.

En ce qui concerne l'urgence, il est vrai que la condition n'est pas remplie pour les affaires déjà jugées en comparution immédiate et celles qui sont renvoyées en jugement quatre à dix semaines plus tard, sur le fondement de l'article 397-1 CPP. Mais l'ordonnance passe sous silence le fait que durant ce délai le prévenu peut être placé en détention provisoire (CPP, art. 397-3). En outre, elle omet d'autres hypothèses (sciemment puisqu'elle vise « notamment » l'article 397-1) en particulier les affaires pendantes en raison de l'impossibilité pour le tribunal de se réunir le jour-même, le prévenu pouvant alors être placé en détention provisoire pour trois jours ouvrables (CPP, art. 396 al. 3). De même, elle oublie la procédure de comparution à délai différé, qui autorise aussi un placement en détention provisoire (CPP, art. 397-1-1). Dans ces hypothèses, l'urgence pourrait être caractérisée.

Sur la question de fond laissée sans réponse, portant sur le statut du parquet, la requête s'inscrit dans un mouvement plus large de revendication, par les magistrats du parquet, de leur indépendance à l'égard du garde des sceaux. C'est de longue date que les syndicats de magistrats souhaitent une réforme de l'article 5 de l'Ordonnance n° 58-1270. À ce titre, le Conseil constitutionnel a examiné une question prioritaire de constitutionnalité interrogeant sur la conformité de ce texte avec le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire. Après avoir rappelé que l'autorité judiciaire, au sens de l'article 64 de la Constitution, inclut les magistrats du parquet (Cons. const., décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *Daniel W. e.a.*), il a toutefois refusé de censurer leur lien de subordination à l'égard du ministre de la justice (Cons. Const., décision n° 2017-680 QPC

du 8 déc. 2017, *Syndicat de la magistrature*). Il s'est fondé sur la disparition du pouvoir d'injonctions individuelles depuis la loi de 2013, sur la liberté de parole à l'audience (CPP, art. 33), sur l'exigence d'impartialité dans la direction des enquêtes et sur le fait que le procureur décide librement de l'opportunité d'engager des poursuites (CPP, art. 40-1). Or, il semble que l'instruction contestée en l'espèce porte atteinte à l'opportunité des poursuites et à la liberté de parole à l'audience.

Du côté du droit européen, la Cour EDH estime que le parquet français n'est pas une « autorité judiciaire » au sens de l'article 5 de la CEDH en raison de son manque d'indépendance à l'égard de l'exécutif (Cour EDH, 23 nov. 2010, *Moulin c. France*, 37104/06). Mais, étant partie poursuivante, il n'est pas soumis aux exigences d'indépendance et d'impartialité au sens de l'article 6 §1 CEDH (Cour EDH, 18 oct. 2018, *Thiam c. France*, 80018/12). Toutefois, elle refuse de se prononcer *in abstracto* sur l'indépendance du parquet français.

On ne peut donc que regretter que le juge des référés fasse de la condition d'urgence un paravent pour éviter de se prononcer sur la question de l'indépendance du parquet face à une dépêche du Garde des Sceaux qui appelle à la sévérité contre des individus identifiés comme émeutiers.

Léo Duguépéroux.