

N°s 443208, 443209

Garde des sceaux, Ministre de la justice c./ M. M...

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

**Séance du 21 novembre 2022
Lecture du 14 décembre 2022**

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Dans quelle mesure le principe d'indivisibilité du parquet peut-il neutraliser les règles habituelles de compétence applicables à l'édition des décisions administratives ? Ainsi pourrait se résumer la question soulevée par le présent litige.

M. M..., brigadier de police à Lorient, est habilité à exercer les fonctions d'officier de police judiciaire et fait périodiquement l'objet, à ce titre, d'une notation judiciaire par le procureur général près la cour d'appel de Rennes.

Les notes qui lui ont été attribuées au titre des années 2011 et 2012, d'une part, et des années 2013 et 2014, d'autre part, ont connu une diminution sensible, avec une moyenne respective de 3,85 et 5,5/10. Cette dégradation était principalement motivée par la sanction disciplinaire prononcée à son encontre pour des faits remontant à l'année 2011 et liés à la consultation, à des fins étrangères au service, du système de traitement des infractions constatées.

Le tribunal administratif de Rennes a toutefois annulé ces décisions de notation au motif que les actes litigieux avaient été signés non par le procureur général, mais par un substitut général dont il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'il disposât d'une délégation à cette fin.

Le ministre de la justice se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes¹ qui a rejeté sa requête d'appel tendant à l'annulation de ce jugement, en invoquant un moyen unique, tiré de ce que la cour, comme le tribunal avant elle, aurait entaché sa décision d'une erreur de droit en jugeant que le principe d'indivisibilité du ministère public, invoqué par l'administration en défense, n'était pas applicable pour l'exercice, par le procureur général, de sa compétence en matière de notation judiciaire.

¹ Publié à l'AJFP 2020, p. 243.

Précisons au préalable que la juridiction administrative est bien compétente pour connaître d'un recours dirigé contre la notation d'un officier de police judiciaire, qui constitue un acte faisant grief (CE 14 mai 2008, *M. G S...*, n° 301450, inédit au recueil) : en vertu de l'article 19-1 du code de procédure pénale, la notation par le procureur général de l'officier de police judiciaire habilité est en effet prise en compte ultérieurement pour toute décision d'avancement.

Aux termes de l'article D. 45 du même code dans sa version alors applicable, cette notation est établie chaque année par le procureur général, après consultation, le cas échéant, des présidents de la chambre d'instruction et des cours d'assises du ressort, et sur la base d'une proposition de notation établie par le procureur de la République² qui recueille lui-même, notamment, les observations du ou des juges d'instruction.

Le ministre soutenait devant la cour que la compétence ainsi dévolue au procureur général peut être exercée, même sans délégation expresse, par l'un de ses substituts généraux en application du principe d'indivisibilité du ministère public tel qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de l'organisation judiciaire.

Aux termes de ce dernier article en effet, « *Tout magistrat d'un parquet ou d'un parquet général peut exercer les fonctions du ministère public au sein de ce parquet* ». C'est en application de cette règle que les actes d'une même procédure pénale peuvent ainsi être signés, tour à tour, par l'un ou l'autre des membres d'un parquet, sans qu'ils aient à justifier d'une délégation spéciale du chef de parquet (Cass. Crim. 5 mai 1997, n° 96-81.462, Bull. crim. n°168).

Ce principe est ancien, il était déjà consacré par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans un arrêt du 3 septembre 1829 (« *le ministère public est indivisible ; [...] il existe entre tous les officiers qui le composent, dans un même tribunal, une communauté de fonctions, de droits et d'obligations* ») et, pour reprendre la formule de François Molins dans le répertoire Dalloz consacré au ministère public, il « *est absolu : il signifie que les membres d'un parquet ou d'un parquet général d'une juridiction sont interchangeables, car l'acte accompli par l'un d'eux l'est au nom du parquet tout entier.* »

Alors que la notion de « *fonctions du ministère public au sein [du] parquet* » aurait pu suggérer, de prime abord, que la portée du principe d'indivisibilité se limite aux seules fonctions juridictionnelles, vous avez admis qu'il puisse également jouer au titre des décisions, de nature administrative, prises par les procureurs pour l'organisation du service public de la justice.

² pour les officiers de police judiciaire appartenant à un service ou à une unité dont le ressort n'excède pas celui d'un tribunal de grande instance.

Ainsi, alors que l'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure confie au « *procureur de la République* » la compétence pour retirer ou suspendre l'agrément des agents de police municipale, vous avez jugé que de telles décisions pouvaient être prises sur ce fondement par tout magistrat du parquet placé sous l'autorité de celui-ci (CE 9 novembre 2018, *M. D...*, n° 417240, aux tables).

Comme l'indiquait votre rapporteure publique Cécile Barrois de Sarigny, « *le ministère public ne se résume (...) pas, pour la mise en œuvre de l'article L. 122-4 à l'action publique et la notion utilisée dans ce cadre peut être regardée comme désignant avant tout les magistrats qui exercent les fonctions du ministère public, tel que l'article L. 122-1 du code de l'organisation judiciaire les désigne, soit, le parquet (...) et (...) toutes les "fonctions" - c'est le terme employé - , dévolues au ministère public sont susceptibles d'être concernées* ».

Votre rapporteure publique réservait néanmoins le cas où le procureur de la République exercerait un pouvoir qui par définition lui serait propre, en citant comme exemple l'évaluation professionnelle des magistrats du parquet, organisée par l'article 19 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Cette référence a sans doute inspiré le raisonnement suivi par la cour qui relève dans son arrêt que « *le pouvoir de notation du procureur général est similaire à celui qu'il exerce à l'encontre des magistrats du parquet* » en application de ce même décret.

Nous peinons toutefois à dresser une telle équivalence, comme à identifier une différence de nature avec la configuration dont vous étiez saisis dans le précédent *D...*

A l'instar de ce précédent, sont ici en cause les prérogatives dont dispose le parquet à l'égard de la police judiciaire, c'est-à-dire le pouvoir de direction exercé par le procureur de la République sur les officiers, fonctionnaires et agents désignés pour exercer la police judiciaire (art. 12 CPP) et le pouvoir de surveillance exercé par le procureur général sur la police judiciaire dans chaque ressort de cour d'appel (art. 13 CPP).

Sous ce prisme, nous peinons à voir en quoi la décision de notation de l'agent de police judiciaire devrait se prêter à une analyse différente de celle retenue dans l'affaire *D...* pour la décision de retrait de l'agrément d'un agent de police municipale, qui, en vertu de l'article 21, 2° CPP, exerce en cette qualité les compétences d'un agent de police judiciaire adjoint et ce, sous la seule autorité du procureur de la République (C. Cass. Ch. Crim. 21 mars 2018, n° 17-81.011).

Dans un cas comme dans l'autre, c'est bien le ministère public qui exerce sa mission de direction et de contrôle à l'égard des différentes catégories de personnels qui concourent aux missions de police judiciaire. A chaque fois, la décision, prise à l'issue d'une appréciation du comportement de l'intéressé, est de nature à affecter ses droits, de manière d'ailleurs plus conséquente dans le premier cas, puisque le retrait de l'agrément empêche le policier municipal de continuer à exercer ses fonctions, tandis que la notation est en pratique, le plus souvent, sans incidence sur la carrière de l'intéressé.

Ces deux hypothèses se distinguent donc nettement de celle, évoquée par la cour, de l'évaluation menée par le procureur général à l'égard des magistrats de son parquet : dans ce dernier cas, le principe d'indivisibilité ne saurait jouer, s'agissant d'une compétence exercée par un magistrat à l'égard d'un autre magistrat appartenant au même parquet.

Il pourrait certes être objecté que l'article D. 45 du code de procédure pénale organise lui-même une distribution des rôles au sein des parquets, puisque la notation judiciaire est établie par le procureur général sur proposition du procureur. Mais cette distinction ne nous semble pas de nature à remettre en cause le principe d'indivisibilité, lequel joue de manière séparée, au sein du parquet général et au sein de chaque parquet pris séparément, et non pas en bloc.

Si vous ne nous suiviez pas et confirmiez la solution retenue par la cour de Nantes, les incidences de votre décision resteraient limitées. Il appartiendrait à l'avenir aux procureurs généraux d'édicter une délégation expresse pour habiliter leurs substituts à signer en leur nom les notations judiciaires, afin de maintenir une pratique qui semble répandue au sein des parquets, notamment à la cour d'appel de Paris, et qui se justifie par le nombre très important de notations judiciaires à édicter chaque année.

Pour notre part, nous pensons que les mêmes motifs qui vous ont conduit à admettre le principe d'indivisibilité au sujet des agréments des agents de police municipales peuvent, sans inconvénient ni atteinte aux droits des intéressés, prévaloir à nouveau en l'espèce.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes.