



HAL
open science

Carrières dans la fonction publique : le cas des Procureurs de la République

Florence Audier, Maya Bacache-Beauvallet

► **To cite this version:**

Florence Audier, Maya Bacache-Beauvallet. Carrières dans la fonction publique : le cas des Procureurs de la République. *Économies et sociétés*, 2009, XLIII (1/2009), pp.27-54. halshs-00818330

HAL Id: halshs-00818330

<https://shs.hal.science/halshs-00818330>

Submitted on 26 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Carrières dans la fonction publique : le cas des procureurs de la République*

Florence Audier, Université Paris1/CNRS, EEP

Maya Bacache-Beauvallet, Institut Telecom-Telecom ParisTech

Article paru dans Socio-Économie du Travail n°30 (Économies et Sociétés, tome XLII),
janvier 2009, p.27-54.

Résumé

La magistrature offre un exemple particulier de gestion des carrières au sein de la fonction publique puisque les magistrats ont le choix permanent entre une carrière au siège et une au parquet. Ce papier aborde du côté de la demande (les magistrats) les déterminants de ce choix et du côté de l'offre (la chancellerie) l'efficacité d'une segmentation des carrières. L'exercice des fonctions de procureur de la République requiert-il une qualification spécifique, qui permettrait de fonder la séparation statutaire entre les magistrats du siège et ceux du parquet qui, depuis l'origine, appartiennent au même corps ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous mobilisons trois types d'enquêtes et d'observations. Nous montrons que le métier de procureur ne met pas en jeu l'acquisition d'une qualification spécifique par rapport à celui d'un magistrat du siège, et ne semble pas être à l'origine de la dissociation *de facto* des carrières. Le choix du parquet versus le siège semble plutôt être le fait des magistrats eux-mêmes, qui se précise parfois en cours de carrière, et ce choix apparaît comme une révélation des préférences et des contraintes liée à l'âge et à la situation familiale.

Access and career of public servants: the specific case of prosecutors in France [*]

Abstract

The judiciary system offers a specific example of how careers evolve in the public sector in France. Magistrate can always choose between a career as a prosecutor or as a magistrate. This paper addresses the following issues: on the demand side, what variables do affect this choice, and on the supply side, is it efficient to restrict the choice to one specific career? In order to become a prosecutor rather than a magistrate: is there a specific skill to acquire, and to invest in? This issue is relevant in the French debate where prosecutors and magistrates are hired through the same school and the same rules of careers. We investigate this issue through three different data sources. We find that there is no evidence of a specific skill but rather a choice, an exogenous preference linked to age or matrimonial status, or a preference revealed by experience. Thus we find no efficiency argument in favor of segmentation between prosecutors and magistrate.

* Cet article s'appuie sur les résultats d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n° 25 03 18 15) de F. Audier, M. Beauvallet, E.G. Mathias, J.-L. Outin et M. Tabariés.

1. Les enjeux de la séparation du parquet et du siège pour la carrière des procureurs de la République

Les procureurs de la République sont les « chefs » du parquet, le parquet constituant l'une des deux « branches » de la magistrature, l'autre étant le siège¹. Alors que les magistrats du siège sont en charge des fonctions de jugement², les parquetiers ont, au sein d'un tribunal de grande instance (TGI), la responsabilité des fonctions primordiales que sont l'enquête judiciaire, les poursuites, les réquisitions, bref, l'exercice de l'action publique. Comme chefs du parquet, les procureurs assument en outre des fonctions de définition, d'adaptation et de mise en œuvre de la politique pénale locale, de coordination et d'animation de leur équipe, d'administration et de gestion, donc à la fois des fonctions d'ordre juridictionnel, d'ordre relationnel et des activités d'administration et de management. La magistrature offre ainsi un exemple très particulier de carrière dans la fonction publique puisqu'elle propose deux types de parcours (au parquet et au siège) au sein d'un même corps statutaire. Dans le contexte général de réexamen et de redéfinition des statuts et des politiques publiques, s'interroger sur le fait que les magistrats du parquet constituent – ou non – un groupe professionnel doté d'une relative autonomie représente un enjeu qui dépasse les situations particulières de chacun, et engage une certaine conception non seulement de l'emploi public, mais aussi de la justice.

La connaissance précise des carrières de ceux qui appartiennent à ce que nous nommerons ici, faute de mieux, le « groupe professionnel » des procureurs, et de manière plus générale des parquetiers, est donc intéressante à plusieurs titres : elle permet tout d'abord d'appréhender un exemple symbolique des carrières dans la fonction publique qui, dans le cas français, est peu étudié (Meurs et Audier, 2004), et un exemple particulier de choix de carrières variées au sein d'un même statut ; elle permet en outre d'éclairer un débat de politique publique non seulement sur la réforme des statuts en général – cf. la question du statut des agents publics de l'État qui évoluerait d'une approche de type « carrière » à une approche de type « métiers »³ – mais encore sur la réforme du système judiciaire français qui met en exergue la place des procureurs dans le système inquisitorial⁴.

En effet, diverses propositions, dont celles émises par exemple par la Conférence des Présidents ou encore dans le cadre du rapport parlementaire dit d'Outreau⁵, s'appuyant plus ou moins explicitement sur une logique de métiers, préconisent la séparation statutaire (plus ou moins précoce et plus ou moins définitive) des magistrats du parquet de ceux du siège en modifiant les positionnements des uns et des autres. À l'inverse, les magistrats, en particulier

¹ Voir dans la Constitution de 1958, l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. La loi organique distingue les magistrats du parquet et les magistrats du siège, l'ensemble formant, avec les auditeurs de justice, le « corps judiciaire » (art. 1^{er}).

² Et également d'investigation lorsqu'ils sont juges d'instruction.

³ Voir notamment : Audier et Bacache (2007) et Jeannot (2005).

⁴ La procédure inquisitoire est la procédure [judiciaire](#) où la maîtrise du procès est confiée aux [juges](#) qui jouent un rôle actif. En plus des éléments que les parties lui apportent, le juge pourra rechercher des éléments de preuve lui-même afin de fonder sa propre opinion. La procédure inquisitoire s'oppose donc à la [procédure accusatoire](#) où le rôle des juges est seulement celui d'un arbitre impartial entre les parties qui mènent la procédure et le procès et peuvent procéder à des transactions.

⁵ L'affaire Outreau est à l'origine de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

ceux du parquet, sont et restent très majoritairement hostiles à une autonomisation qui les isolerait de l'ensemble de la magistrature. En effet, les procureurs sont, en France, pleinement des magistrats alors qu'ils sont parfois des fonctionnaires de l'exécutif dans d'autres pays où la justice fonctionne sur un mode accusatoire et non inquisitoire. Une connaissance précise des carrières et des mobilités fonctionnelles des magistrats du parquet n'est donc pas indépendante de l'enjeu politique et judiciaire majeur que constitue l'organisation du système judiciaire français⁶, les spécificités professionnelles servant notamment de point d'appui aux propositions « séparationnistes ».

Cet article porte sur les facteurs expliquant l'appartenance des juges à l'une ou l'autre des branches de la magistrature. Nos données nous permettent en particulier d'isoler les effets de demandes et les effets d'offre. Du côté de la demande donc, quels sont les déterminants d'un choix en faveur ou en défaveur du parquet relativement au siège (déterminants géographiques, salariaux, de carrière ou préférence pour la fonction) ? Du côté de l'offre, peut-on observer une segmentation des carrières et, si tel était le cas, peut-elle se fonder sur des arguments d'efficience en termes de qualifications requises ou d'expériences passées ?

Nous nous intéressons tout particulièrement à l'un des arguments sur lesquels se fondent les propositions de séparation entre le siège et le parquet : dans quelle mesure être parquetier et davantage encore procureur de la République nécessite-t-il un ensemble de qualités et de qualifications spécifiques, qui seraient distinctes des qualités et qualifications liées à la fonction générique de magistrat ? La spécificité des tâches du procureur ne faisant, elle, pas de doute, tant l'exercice des fonctions de procureur a connu une expansion voire une transformation⁷ dans la dernière période (Hyst et al. 2001), la question posée ici est donc celle de la spécificité des pré-requis pour l'exercice de cette fonction, et par conséquent du bien fondé éventuel, de ce point de vue, d'une séparation statutaire entre le siège et le parquet. Il va sans dire que, même s'il est souvent allégué, il ne s'agit là que d'un des arguments avancés à l'appui de propositions qui tendent à disjoindre le parquet du siège, et qui s'ajoutent à des arguments tout autres, d'ordre politique, juridique, stratégique, etc.

Pour nous interroger sur l'éventuelle spécificité des magistrats du parquet, eu égard à leurs collègues du siège, nous nous appuyons sur trois types de données très différentes, dont nous décrivons tout d'abord les apports (§ 2). Ensuite, après avoir exposé les caractéristiques principales des parquetiers et des procureurs, de leur formation et de leur carrière (§ 3), nous montrons (§ 4 à 6) que le métier de procureur ne semble pas mettre en jeu l'acquisition de qualifications et expériences spécifiques par rapport à celui de magistrat du siège. Au contraire, le choix du parquet semble être davantage le fait des magistrats eux-mêmes que d'une action unilatérale de la Chancellerie, qui se précise parfois en cours de carrière. Sans signifier pour autant un engagement dans une filière étanche, il s'agirait alors d'un choix non pas lié à des arguments salariaux, mais qui apparaît comme une révélation de préférences ou une préférence liée à l'âge et à la situation familiale. Ce choix pour le parquet est bien entendu inscrit dans un contexte marqué à la fois par la rareté des possibilités de mobilité et

⁶ Notons à titre d'exemple que la nomination des magistrats du parquet, contrairement à ceux du siège, relève du Roi en Belgique et du gouvernement aux Pays-Bas.

⁷ Voir le rapport, *Le métier de procureur de la République, ou le paradoxe du parquetier*, 2007, de F. Audier, M. Beauvallet, E.G. Mathias, J.-L. Outin et M. Tabariés, en particulier le dossier IV.

les fortes contraintes en matière de localisation et de changement de postes, notamment pour avancer dans la carrière⁸. L'exigence de qualifications spécifiques ne semble donc pas pouvoir figurer au titre des arguments suffisants pour prôner une rupture de l'unité du corps des magistrats.

2. Quelles données pour traiter du « groupe professionnel » des parquetiers et des procureurs ?

Appréhender la carrière des procureurs de la République – si l'on cherche à échapper à une démarche de type monographique – nécessite la mobilisation de données d'origine et de nature diverses, couvrant un champ suffisamment large pour être représentatif de la variété des situations. C'est pourquoi nous analysons à la fois des données en provenance des services de gestion (données administratives préexistantes non encore exploitées pour des recherches) et d'autres informations rassemblées pour les besoins de cette étude, grâce à des enquêtes par questionnaire. Par une lecture articulée de ces diverses sources, nous restituons le déroulement des carrières et des activités dans leur dynamique et tentons d'échapper aux difficultés généralement rencontrées dans l'étude des déroulements de carrière, à savoir l'impossibilité de distinguer les effets d'offre des effets de demande (Bacache *et al.* 1997) : on n'en observe, généralement, que la résultante, en étudiant les trajectoires *ex post*. L'étude combinée des différentes bases de données mobilisées dans cette recherche permet en effet d'enrichir la démarche en conjuguant l'étude de l'offre et celle de la demande.

La carrière des procureurs est ainsi analysée à partir de trois angles d'approche : celui du recrutement et du choix des fonctions de la part des magistrats débutants, puis celui du déroulement de la carrière des procureurs de la République, enfin celui de la fréquence des passages entre les fonctions du siège et celles du parquet, à l'occasion des progressions de carrière.

2.1 Formation et entrée dans la profession : le devenir des magistrats-parquetiers

La première approche, la plus évidente, se situe donc au moment des concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature⁹. Le premier accès des jeunes magistrats au parquet a pu être étudié grâce à deux bases de données administratives – les fichiers de scolarité de l'ENM couplés à ceux qui consignent les premières mobilités des magistrats – et à une enquête directe réalisée pour les besoins de la recherche. Cette première investigation à partir des concours d'entrée et des premiers choix de postes à la sortie de l'École permet d'aborder la question de l'attractivité de la magistrature et de s'interroger sur l'existence – ou non – d'une attractivité particulière du parquet, et ses conséquences éventuelles sur la formation initiale.

Dans ce but, nous étudions la première affectation d'auditeurs appartenant à quatre promotions de l'ENM qui représentent, réunies, plus de mille jeunes magistrats. En effet, le

⁸ Les déroulements de carrières des magistrats du siège et des magistrats du parquet sont régis par les mêmes textes et sont donc communs. Les grilles indiciaires sont également communes et les rémunérations similaires, même si le régime de primes peut différer à la marge, en raison des contraintes différentes qui pèsent sur les uns et les autres. En revanche, les parquetiers sont soumis à des contraintes de mobilité que ne partagent pas les magistrats du siège, et la chancellerie joue un rôle plus important dans leurs procédures de nominations et de carrière.

⁹ Rappelons que les magistrats français reçoivent une formation (délivrée depuis 1958 à l'ENM) contrairement à de nombreux autres pays (la plus part de tradition de *common law*) dans lesquels les magistrats sont simplement d'anciens avocats.

concours d'entrée à l'ENM étant, en droit, un concours de recrutement dans la fonction publique et les élèves (ou auditeurs) des élèves-fonctionnaires, ceux-ci sont affectés à un tribunal en fin de scolarité. S'agissant de la fonction publique de l'État, le nombre de postes mis au concours correspond aux possibilités de recrutement, et tous trouvent un poste¹⁰. Ensuite, nous enrichissons l'analyse en examinant la première mobilité des magistrats issus des deux premières promotions observées, magistrats qui, statutairement, ont déjà eu l'opportunité d'effectuer un premier changement d'affectation. Ces informations de source administrative couvrent exhaustivement quatre promotions d'élèves, ceux entrés à l'École entre 2000 et 2003 et qui sont donc sortis entre 2002 et 2005, soit au total 1 029 situations individuelles. Pour ces quatre vagues de magistrats, les informations disponibles sont variées et stratégiques : elles concernent, outre la civilité des auditeurs (Monsieur, Madame, Mademoiselle), leur classement de sortie, information d'autant plus utile que le choix des postes se fait par ordre de mérite ; la fonction qui correspond au poste de première affectation, c'est-à-dire le parquet ou le siège, lui-même subdivisé en juges, juges d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, etc. ; enfin, la juridiction d'affectation et sa localisation.

Nous approfondissons et éclairons ensuite les informations précédemment analysées à l'aide des résultats d'une enquête originale très détaillée, spécifiquement menée à cet effet. Cette enquête postale, qui s'est déroulée fin 2005 et début 2006, a été adressée aux 1 029 auditeurs des quatre promotions déjà étudiées, et a recueilli 723 réponses exploitables, soit un taux de réponse exceptionnellement élevé. Grâce à cette enquête, qui s'intéresse à la fois au passé et aux projets des jeunes magistrats, les informations précédemment étudiées sont complétées et éclairées utilement. En effet, les jeunes magistrats y livrent des données originales qui portent sur leurs antécédents de formation et éventuellement d'emploi ; l'attractivité de la magistrature et de ses différentes fonctions ; les motivations qui les ont conduits à postuler dans la magistrature et leur projection professionnelle dans l'avenir, eu égard aux différentes activités et localisations envisageables ; enfin, leurs appréciations concernant leur premier poste, à travers, par exemple, leur désir de le conserver encore un certain temps ou, au contraire, d'en changer, bref, une appréciation sur leurs perspectives professionnelles concrètes pour l'avenir proche.

¹⁰ Contrairement à la Fonction publique territoriale, où les lauréats des concours doivent démarcher les collectivités locales pour se faire recruter, faute de quoi ils perdent, après un délai variable selon les « cadres d'emploi », le bénéfice du concours.

1.2 Les carrières des procureurs en activité : le passé des procureurs

Après avoir étudié l'attractivité des fonctions parquetières en comparaison avec les fonctions de jugement, le deuxième angle de recherche s'intéresse au déroulement de carrière « passé » des procureurs de la République en exercice. Les données les plus exhaustives mobilisables à cet égard se trouvent consignées dans « L'annuaire de la magistrature », qui est un annuaire administratif nominatif, où chaque magistrat quels que soit son grade, ses fonctions et responsabilités, fait l'objet d'une courte biographie professionnelle. Plus précisément, les renseignements inscrits dans ces rubriques biographiques sont, outre les nom et prénom du magistrat, ses date et lieu de naissance, le cas échéant sa formation et le type d'activité professionnelle exercée antérieurement à son entrée dans la magistrature, ainsi que la date de sa sortie de l'ENM. Surtout, y est consignée la série chronologique des postes occupés, leurs fonctions et localisation, ainsi que les dates d'arrivée et de départ pour chacun des postes.

Grâce à ces données, nous avons reconstitué tout l'itinéraire professionnel passé des procureurs de la République en poste en 2005, ce qui nous permet ainsi de formuler quelques hypothèses quant à l'influence exercée par exemple par le type de premier poste sur l'accès aux fonctions de procureur. Ces biographies professionnelles permettent surtout de mesurer l'ampleur réelle des passages entre le siège et le parquet pour ces magistrats qui ont accédé à ces hautes fonctions, qui sont en nombre très limité.

1.3 Offre et demande de postes : la caractérisation des mouvements en 2005

Enfin, la troisième approche, qui permet de cerner les éventuels échanges entre le siège et le parquet, conduit à examiner la mobilité de tous les magistrats, avec pour base des données administratives très originales sur les vœux de mobilité des personnels. Cette base, appelée dans le milieu judiciaire communément « la Transparence », constitue un outil exceptionnel pour l'étude de la mobilité en ce qu'elle permet de connaître les *desiderata*. En effet, l'administration diffuse au sein de tout le corps des magistrats la liste des emplois (identifiés par leurs fonctions, grades et localisations) implantés dans les différentes juridictions, qu'ils relèvent du siège ou du parquet. Chaque magistrat coche les emplois qui l'intéresseraient s'ils venaient à se libérer. Les choix de chacun se font donc à l'aveugle, en l'absence d'indications quant à la probabilité des vacances d'emplois. En cas de modification de ses préférences, le magistrat remplace tout simplement sa feuille de *desiderata* par une autre feuille actualisée¹¹. Chaque année (l'année que nous avons étudiée est 2005), l'administration confronte les *desiderata* exprimés aux vacances de postes potentielles ou effectives, ces dernières provenant à la fois des départs mais aussi des choix de localisation des nouveaux emplois et des redéploiements de postes.

Du côté de la demande de postes, nous disposons donc, outre l'identité des magistrats et leur civilité (M. ou M^{me}), de la liste des postes auxquels ils postulent parmi ceux ouverts en 2005. Sont indiquées également la procédure dans laquelle s'inscrivent les demandes (les magistrats peuvent demander une mobilité pour obtenir un avancement – c'est-à-dire cocher un poste auquel est associé un grade supérieur à celui déjà acquis¹² – ou simplement chercher à changer

¹¹ S'il ne souhaite plus changer de poste, il ne dépose pas de feuille.

¹² Sous réserve d'avoir satisfait aux exigences statutaires, par exemple d'avoir été inscrit au tableau d'avancement par la commission *ad hoc*.

de poste à grade équivalent), ainsi que la situation précise du demandeur (poste occupé décrit par la fonction, le grade et le lieu géographique d'exercice). Du côté de la demande, nous pouvons donc récapituler et qualifier les souhaits de mobilités des magistrats, en particulier leur souhait de passage entre le parquet et le siège.

En regard, du côté de l'offre de postes, nous disposons non seulement de la liste complète des postes proposés à la mobilité, mais aussi de l'identité des magistrats dont la candidature a été retenue pour chacun de ces postes, à l'issue de la procédure du mouvement. L'articulation entre offres, demandes, et demandes retenues nous permet de repérer concrètement la politique sous-jacente de la Chancellerie dans ses affectations : quel type de magistrat privilégie-t-elle pour quel type de poste ? En particulier, sa politique consiste-t-elle à cloisonner le siège du parquet, en évitant les passages de l'un à l'autre ?

1.4 De l'apport d'une lecture conjointe des données sur la formation, l'emploi et la mobilité

Si la description, l'analyse et, davantage encore, la comparaison de carrières professionnelles incitent classiquement à suivre, dans le temps, des individus représentatifs des professions étudiées, ou bien encore consistent à fusionner des bases de données à partir des individus qui les composent, la lecture conjointe de diverses données de nature *a priori* différentes, dès lors que chacune d'entre elles correspond à un élément précisément identifié de l'image du puzzle, permet de dégager des pistes d'interprétation solides.

C'est cette démarche que nous avons conduite afin de réfléchir à la validité de l'argument fondé sur la spécificité des qualités nécessaires à l'exercice des activités parquetières pour préconiser la séparation du siège et du parquet, mais aussi afin d'examiner si ces propositions s'appuieraient sur une politique d'ores et déjà en vigueur de la part de la Chancellerie et lisible au travers de ses nominations. À noter que cette question de la spécificité du métier de parquetier, théoriquement relativement simple, est empiriquement complexe à trancher. Néanmoins, la lecture croisée des données diversifiées que nous avons rassemblées nous semble permettre d'avancer quelques hypothèses fondées.

En effet, si le métier de parquetier exigeait l'acquisition d'une formation et d'une expérience spécifiques, on devrait observer une séparation nette des carrières et des tâches (d'où l'intérêt d'analyser les carrières des procureurs en place et la répartition de leurs tâches – ce que nous permet notre second angle d'approche). Pour autant, une simple observation différenciée des parcours et des carrières ne suffit pas à trancher la question de l'existence ou non d'une qualification spécifique. En effet, une distinction des profils initiaux de formation ou une différenciation des carrières peut recouvrir non pas la nécessité de qualités différentes, mais un simple effet de sélection (d'où l'intérêt de réexaminer, à la lumière de cette question, l'entrée dans la magistrature – notre premier prisme). Pour le dire autrement, le fait de rester dans la branche « parquet » pourrait résulter d'une préférence spécifique des magistrats (goût ou vocation pour cette facette du métier) ou d'une « stratégie de carrière » liée par exemple à l'espérance d'accéder plus rapidement à un grade supérieur et/ou à un tribunal en particulier, sans mobiliser pour autant des compétences spécifiques.

Pour avancer dans ce débat, et dissocier l'effet de sélection de l'effet de qualification spécifique, nous interrogeons *la Transparence* (troisième prisme) qui permet de distinguer les

effets d'offre et les effets de demande. Par conséquent, si le métier de parquetier exigeait une compétence acquise spécifique, on devrait observer un effet d'offre d'emploi, au sens où c'est la Chancellerie qui devrait être à la source de la distinction des carrières. Inversement si le métier de procureur relevait d'une sélection ou d'une préférence spécifique des individus, alors on devrait observer un effet de demande de poste, et ce sont les magistrats eux-mêmes qui seraient à l'origine de la différenciation des carrières. Cette hypothèse pourrait d'ailleurs être confortée par l'étude des vœux exprimés dès l'entrée à l'École, vœux qui, rappelons-le, sont consignés dans l'enquête auprès des jeunes magistrats.

2. De l'École à la fonction de procureur : des éléments de contexte

2.1 L'entrée à l'École nationale de la magistrature et le choix entre les différentes fonctions

Plusieurs types de concours d'entrée à l'ENM sont organisés, mais le premier concours destiné aux jeunes juristes, au sortir de leur cursus universitaire, offre 90 % des places. En 2005, 2 482 candidats (1 803 présents) postulaient pour 224 places. Ainsi 12,4 % des candidats effectifs ont réussi à intégrer l'École.

Comme de plus en plus souvent dans la fonction publique, le niveau de formation des jeunes est nettement plus élevé que le niveau statutairement requis –bac+4, ou IEP – pour se présenter au concours. Ainsi, ils ne sont que 30 %¹³ des reçus à correspondre exactement au critère, tandis que 42 % possèdent un diplôme de niveau bac+5 et 19 % un niveau bac+6 ou plus. C'est dire qu'une proportion tout à fait importante de magistrats a non seulement terminé un cycle complet de formation juridique, mais que nombre d'entre eux ont aussi acquis soit un DEA, soit un DESS. À noter qu'un jeune magistrat sur vingt possède même une thèse de droit.

Tableau 1 Diplômes les plus élevés possédés à l'entrée de l'ENM

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	6	0,8%
Licence ou maîtrise	204	28,2%
IEP	134	18,5%
DEA/DESS	332	45,9%
Autre	13	1,8%
doctorat	34	4,7%
<i>Total</i>	<i>723</i>	<i>100%</i>

Source : enquête spécifique Matisse

Seule la moitié des jeunes magistrats (52 %) avaient, dès leurs études juridiques, le projet d'entrer dans la magistrature, avec une très forte différence entre les hommes et les femmes : 58 % d'entre elles avaient formulé ce projet, ce qui n'était le cas que d'une minorité des hommes (38 %). Pourtant, en cours d'études, les choix se sont manifestement précisés,

¹³ Les pourcentages sont calculés sur les niveaux déclarés mais tous n'ont pas répondu à l'une ou l'autre des questions qui ont servi à calculer le niveau de formation.

puisqu'au total 82 % des auditeurs ont suivi des « préparations au concours de l'ENM » et que seuls 18 % des reçus se sont présentés au concours sans avoir suivi de préparation spécifique. Les futurs magistrats semblent particulièrement motivés, comme en témoigne également le fait qu'ils sont relativement nombreux à s'être présentés plusieurs fois au concours. En effet, si, parmi les lauréats du concours « étudiant », 58 % sont entrés à l'ENM dès leur première tentative, 37 % s'y sont présentés deux fois, et même 5 % trois fois. Autre indice témoignant de la forte intensité de motivation initiale à entrer dans la magistrature : la part des candidats qui se sont aussi présentés à d'autres concours est très faible, puisque sur l'ensemble des auditeurs, seuls 15 % déclarent avoir tenté d'autres concours de la fonction publique – par exemple la police – sans que l'on sache si cela a été couronné de succès.

2.2 Devenir procureur

Pour accéder à la direction d'un parquet dans un TGI, donc devenir procureur de la République, il faut voir sa candidature retenue par la Chancellerie, après avis du Conseil supérieur de la magistrature – même si la nomination au parquet ne nécessite pas l'avis conforme du CSM, comme c'est le cas pour le siège¹⁴.

Les procureurs sont très peu nombreux, puisque leur effectif est limité par le nombre de Tribunaux de grande instance (un seul procureur de la République par TGI). Toutefois, on peut être procureur tout en étant de grades différents, le classement hiérarchique des tribunaux influençant directement les possibilités de nomination de leurs « chefs ». D'où l'existence – au moment de l'enquête – de 46 postes du grade le plus élevé (hors hiérarchie) et de 139 postes de 1^{er} grade. À ces postes de chefs de parquet s'ajoutent des postes de « procureurs adjoints », 12 relevant également du grade HH et 47 du 1^{er} grade, ainsi qu'un nombre nettement plus important de vice-procureurs (147), tous du 1^{er} grade. La répartition des postes (et des grades afférents) varie selon la taille des TGI en termes de flux d'affaires à traiter, et selon toute une série d'autres critères retenus par la Chancellerie¹⁵. À noter que ce type de répartition se retrouve à l'identique au siège. Autrement dit, le nombre de présidents¹⁶ et de premiers vice-présidents correspond au nombre de procureurs et de procureurs adjoints.

Les procureurs de la République sont avant tout des hommes, contrairement à la forte féminisation des postes de substituts du procureur : alors que 65 % des premiers postes au parquet sont tenus par des femmes, elles ne sont plus que 23 sur 180, soit 13 %, parmi les procureurs de la République. Ces chefs de parquet sont relativement jeunes, puisque leur âge moyen est de 52 ans (33 procureurs ont même entre 37 et 45 ans) et que l'âge moyen (et médian) d'accès à un premier poste de procureur est de l'ordre de 40 ans. De plus, l'accès à ces postes est relativement rapide, puisque le nombre de postes occupés avant de devenir pour la première fois procureur – ou procureur-adjoint – n'est en moyenne que de 3 (15 % des procureurs ont été nommés procureurs pour la première fois dès leur deuxième poste et un tiers l'ont été dès leur troisième poste). Du côté du siège, on observe des situations relativement similaires, même si l'accès à ces fonctions de direction y semble un peu plus

¹⁴ Pour les nominations au siège le ministère est tenu de se conformer à l'avis émis par le CSM, tandis qu'il peut passer outre un avis négatif pour les nominations au parquet.

¹⁵ Il s'agit ici des postes budgétés : si tous les postes de procureurs sont pourvus, tous ceux de procureurs adjoints et surtout de vice-procureurs ne le sont pas et certains servent de « support » à l'emploi de substituts.

¹⁶ Les présidents sont les *alter ego* des procureurs ; ensemble ils dirigent les TGI, et forment une dyarchie.

tardif : l'âge médian auquel les présidents en poste en 2006 ont occupé pour la première fois un poste de président serait 44 ans contre 40 ans pour leurs homologues procureurs de la République. De même, le chemin d'accès aux postes de présidents semble être généralement un peu plus long, et transiter par l'accès à des postes de vice-présidents et de conseillers, qui sont abondants.

3. Être Procureur : spécialisation dans les fonctions parquetières ou mobilité entre le parquet et le siège ?

Loin d'une image un peu stéréotypée qui voudrait accréditer l'idée que les magistrats naviguent communément entre les deux grandes « branches » de la magistrature, on observe, au contraire, une forte « spécialisation », relativement précoce.

En réalité, les procureurs de la République actuellement en poste ont majoritairement effectué toute leur carrière passée sans n'avoir jamais appartenu au siège. En effet, sur les 180 procureurs de la République en poste en juillet 2005, une centaine avait fait sa carrière ou bien entièrement au parquet, sans interruption (83 procureurs sont dans ce cas), ou bien entièrement au parquet avec toutefois une ou plusieurs interruptions correspondant uniquement à des périodes de détachement, principalement à la Chancellerie ou à l'ENM (cas de 16 procureurs). Aussi, seuls 45 % des procureurs actuellement en poste ont occupé dans le passé, ne serait-ce qu'une fois, un poste au siège. Et encore, parmi les 81 procureurs qui sont dans ce cas, 21 ont débuté au siège et ont rejoint ensuite, de manière continue, le parquet ; et 10 d'entre eux n'ont effectué au cours de leur carrière – souvent d'ailleurs au début – qu'un seul passage au siège, pour exercer ensuite continûment au parquet. Au total, parmi tous ceux actuellement en poste, seul un procureur sur huit a occupé – de manière continue ou non – au moins trois séquences au siège durant sa carrière passée.

Les magistrats ayant pratiqué des alternances entre le siège et le parquet ne représentent donc que moins de 13 % du groupe professionnel.

De plus, quel qu'ait été leur itinéraire, les procureurs de la République témoignent généralement d'une longue expérience, en particulier au parquet, puisqu'ils totalisent, en moyenne, 23 ans d'ancienneté au parquet (pour ceux qui ont n'exercé qu'au parquet), et 23 ans dans la magistrature dont 18 au parquet (pour ceux qui ont exercé plusieurs fonctions). Et bien rares sont ceux qui, ayant atteint ces fonctions de direction, les ont quittées : l'observation des carrières des procureurs de la République en poste en juillet 2005 montre en effet que 164 des 180 procureurs (91 % des cas) ont exclusivement occupé des postes au parquet après qu'ils ont été nommés procureurs (ou vice-procureur, ou encore procureur adjoint) pour la première fois. Surtout, un seul de ces procureurs a quitté le parquet pour le siège postérieurement à sa première nomination comme procureur, puisque les 15 autres ont quitté provisoirement le parquet pour des détachements au ministère ou à l'ENM.

Symétriquement, sur les 176 Présidents dont nous avons examiné le CV, 41 seulement ont occupé – ne serait-ce qu'une fois – un poste au parquet, le plus souvent d'ailleurs en tout début de carrière.

L'observation de la carrière des procureurs de la République à compter de leur première nomination en tant que procureur de la République, de même que l'observation des carrières

de leurs *alter ego* du siège, suggère donc que les filières parquet/siège sont *de facto* relativement bien distinctes, même si elles ne le sont pas en termes statutaires.

Tableau 2 Relations entre la durée cumulée passée au parquet et le type de carrière des Procureurs de la République en poste en 2005

Nombre parquet	d'années	Carrière		Ensemble	
		au entièrement au parquet	Carrière au parquet <i>et en détachement</i>		Carrière au parquet <i>et au siège</i>
	moins de 5 ans	-	1	8	9
	de 5 à 9 ans	2	3	25	30
	de 10 à 14 ans	8	2	23	33
	de 15 à 19 ans	16	4	12	32
	de 20 à 24 ans	21	4	8	33
	de 25 à 29 ans	22	2	4	28
	plus de 30 ans	14	-	1	15
	Total	83	16	81	180

Source : Annuaire des magistrats, traitement Matisse.

Lecture : parmi les 83 procureurs dont la carrière s'est déroulée entièrement au parquet, 14 y ont passé plus de 30 ans, 22 entre 25 et 29 ans, etc. Autre exemple : parmi les 33 procureurs qui ont entre 20 et 24 ans d'ancienneté au parquet, 21 ont passé toute leur carrière au parquet, 4 d'entre eux ont connu le parquet et un ou des postes en détachement, 8 d'entre eux ont été aussi magistrats du siège.

4. Devenir parquetier : effet de comportement ou effet de sélection ?

Si être parquetier nécessitait une qualification spécifique distincte de celle de magistrat du siège, on devrait observer une spécialisation des carrières entre le parquet et le siège. Pour autant, le corollaire n'est pas vrai : même si l'on observe une spécialisation des carrières, on ne peut en déduire mécaniquement que le métier de parquetier est différent de celui du siège au sens où il nécessiterait une qualification spécifique. En effet, la spécialisation peut être expliquée de manière tout à fait différente, par exemple par un effet de sélection, ou encore par un effet de comportement.

Dans le premier cas, l'effet de sélection, les magistrats exprimeraient une préférence pour le métier de parquetier se traduisant par un effet de demande pour les postes du parquet. Le parquet présente, en effet, des spécificités dans ses activités, ses conditions de travail et ses horaires notamment, qui, sans nécessiter des qualités différentes, peuvent être plus ou moins attractives ou dissuasives (Bastard B. *et al.*, 2007)¹⁷. De même le parquet peut se révéler attractif s'il permet une mobilité dans la carrière plus importante, ou offre des postes

¹⁷ Le parquet ne représente pas de spécificité en termes de salaire puisque ce dernier est lié à la grille indiciaire qui est la même qu'on soit au siège ou au parquet et que l'existence de primes liées aux permanences par exemple ne semble pas par son montant être un élément attractif : la prime d'astreinte est versée pour les magistrats du Parquet, les juges d'instruction et les juges de la liberté et de la détention, pour un montant de 736 euros par mois au maximum (en 2006).

géographiquement mieux localisés. Dans le cas d'un effet de comportement, les magistrats modifieraient leur comportement pour pouvoir satisfaire aux critères et prétendre accéder aux postes du parquet. En effet, si le parquet nécessitait une formation différente ou une expérience différente de celles du siège, alors on devrait observer, de la part de la Chancellerie, des choix privilégiant d'anciens parquetiers¹⁸ pour les nominations à la hiérarchie du parquet. Examinons ce qu'il en est.

4.1 La première affectation

Nous observons tout d'abord le début de carrière. Rappelons que si le premier poste est choisi selon le rang de classement, donc ne relève pas tout à fait les choix de chacun, en revanche, la première mobilité, elle, obéit aux règles de la *Transparence et* révèle donc les préférences des jeunes magistrats.

Les postes du parquet sont nettement surreprésentés parmi les postes offerts à la sortie de l'ENM : 40 % de ces premiers postes sont en effet des postes au parquet, alors qu'un quart seulement des magistrats en poste exercent au parquet. Cette importante différence entre la nature des postes offerts aux jeunes et leur répartition dans l'ensemble du corps laisse penser qu'en avançant dans la carrière, les « parquetiers » sont nombreux à rejoindre le siège, libérant ainsi autant de postes au parquet... pour les débutants suivants.

Cette situation peut correspondre à trois types de cas possibles : (i) soit la Chancellerie estime que le passage par le parquet relève d'un parcours nécessaire à tous (une grande proportion de jeunes magistrats doit « passer » par le parquet), soit (ii) le choix d'envoyer les débutants au parquet résulte d'une préférence spécifique pour le parquet nettement plus rare chez les magistrats plus âgés que chez les jeunes¹⁹, et la chancellerie s'est adaptée à cette préférence exogène, soit (iii) il existe un phénomène de *lock in* consistant à obliger les jeunes magistrats à passer par le parquet pour les contraindre à investir en qualifications spécifiques au parquet et les inciter ainsi à exercer durant une longue période cette fonction, ne serait-ce que pour rentabiliser leur investissement spécifique.

On observe également que la répartition entre le siège et le parquet est contrastée selon le sexe. En effet, ce sont près de 46 % des auditeurs hommes qui ont rejoint un poste parquet, alors que ce n'est le cas que de 38 % des femmes. À noter que parmi les magistrates, le parquet est nettement plus souvent choisi par les « demoiselles » (40 %) que par les « dames » (26 %). Cette différenciation due au genre et à la situation matrimoniale alimente l'hypothèse de préférences différenciées exogènes, favorables – ou non – au parquet.

En revanche, le classement au concours de sortie de l'ENM ne semble jouer que peu de rôle dans le choix entre le parquet et le siège, puisque les jeunes magistrats sont autour de 40 % à

¹⁸ Il faut noter cependant qu'on ne pourra pas distinguer un effet qualification spécifique et un effet signal. Dans les deux cas, la chancellerie privilégiera les anciens parquetiers dans les promotions et dans les deux cas les stratégies des magistrats iront vers davantage de spécialisation.

¹⁹ Notons que l'accès à un poste en Île-de-France semble être nettement plus facile lorsqu'on appartient au parquet plutôt qu'au siège : 22,5 % des postes de substituts proposés aux auditeurs sont en Île-de-France, contre 12,3% des premiers postes au siège. Est-ce que la Chancellerie souhaite ainsi non pas imposer le parquet au plus jeunes mais bien les attirer vers ces fonctions ?

rejoindre le parquet, quel que soit leur rang de sortie. Le parquet ne semble donc pas bénéficier d'une attractivité ou d'un rejet particuliers.

Tableau 3 Relations entre le rang de sortie et la nature des premiers postes (promotions d'auditeurs 2000 à 2003)

	1 ^{er} à 20 ^e	21 ^e à 100 ^e	101 ^e à 180 ^e	181 ^e et plus	Total
Parquet	40,0 %	40,3 %	42,8%	38,9%	40,6%
Siège	60,0 %	59,7 %	57,2%	61,1%	59,4%
Total	100 %	100%	100%	100%	100%

Source : Les sortants de l'ENM, traitement Matisse.

4.2 La première mobilité

L'étude de la première mobilité, dans la mesure où elle ne reflète que des mobilités volontaires, apporte un début d'éclairage sur le degré de satisfaction des jeunes magistrats vis-à-vis des postes obtenus à leur sortie de l'ENM.

Sur les 423 magistrats qui composent les deux promotions susceptibles d'avoir changé de poste (promotion 2000 et 2001), près de la moitié avait déjà rejoint un nouveau poste en 2005, soit un taux de mobilité très élevé. Pour autant, l'appartenance, en premier poste, au parquet ou au siège, ne semble pas jouer de rôle important dans l'intensité des premiers mouvements, puisque la part de ceux qui ont changé de poste est identique dans les deux types de fonctions : 47 % des jeunes magistrats du parquet et 48 % de ceux du siège ont connu une mobilité durant la période étudiée. De plus, on ne note aucune fuite des fonctions parquet vers le siège à l'issue de cette première mobilité, aussi bien chez les femmes que chez les hommes. Les passages du parquet au siège interviennent donc plus tardivement dans la carrière.

Si l'on entre un peu dans le détail, en examinant les types de postes rejoints par les magistrats ayant changé de poste, on constate que le taux de passage du parquet vers le siège – et particulièrement le passage vers des fonctions de jugement²⁰ – est faible : sur l'ensemble des 174 magistrats concernés, c'est-à-dire qui ont été nommés en premier poste au parquet, 89 % sont encore au parquet en 2005. *A contrario*, parmi les 177 substitués en poste en juillet 2005, 87 % étaient déjà substitués à leur sortie de l'ENM, dans le même TGI ou non. Ils ont d'ailleurs été rejoints au parquet par 23 magistrats du siège²¹.

Cette stabilité contredit l'hypothèse selon laquelle le parquet serait imposé aux débutants. Elle ne permet toutefois pas encore de discriminer entre les hypothèses d'une qualification spécifique ou d'un effet de comportement.

4.3 Des préférences à la réalité

Parmi les jeunes magistrats interrogés sur la fonction qu'ils envisageaient exercer, au moment de leur entrée à l'ENM, ceux qui ont rejoint le parquet après leur scolarité étaient les plus nombreux à dire qu'ils n'avaient pas de souhait particulier : 60 % sont dans ce cas, alors

²⁰ Il s'agit des fonctions du siège (juge, juge d'instance, juge des enfants, juge de l'application des peines, etc.) à l'exception de l'instruction.

²¹ Parmi eux, 11 étaient juges d'instruction, c'est dire qu'ils exerçaient déjà des activités d'investigation, peu éloignées de celles du parquet

qu'ils ne sont que 49 % parmi ceux qui ont rejoint le siège. Parmi la petite minorité de ceux qui disent avoir eu comme unique souhait initial celui d'exercer au parquet (9 % seulement des cas), 80 % sont effectivement devenus substituts, tandis que 5 % ont accédé à des postes de juge d'instruction. *A contrario*, un peu plus de 20 % de ceux qui sont sortis au parquet avaient souhaité être affectés au siège, dont 7 % à l'instruction. Pour autant, même s'ils ne l'ont pas vraiment choisie, ils ne marquent pas d'hostilité pour la fonction parquetière puisque, parmi ceux qui occupent un premier poste au parquet, aucun ne déclare vouloir éviter de travailler au parquet dans le futur.

D'autres indications viennent infirmer l'idée d'une désaffection pour la fonction. C'est ainsi que, par exemple, les vœux des élèves ont souvent évolué au cours de leur scolarité, notamment à la faveur des stages variés qu'ils ont dû effectuer dans diverses juridictions et fonctions. Ainsi, 109 des 383 magistrats qui n'avaient pas de projet précis au départ déclarent avoir formulé, suite à leurs stages, divers projets, parmi lesquels figurait le parquet.

Ces observations ponctuelles conduisent à formuler la question de manière plus générale : lorsqu'on est magistrat du parquet, souhaite-t-on le rester ? il semble bien que la réponse soit positive, à considérer que non seulement les substituts sont les plus nombreux (35 %) – après les juges d'instruction – à déclarer qu'ils n'envisagent pas de changer de fonction dans l'avenir, mais aussi qu'ils sont les moins nombreux – après là aussi les juges d'instruction – à déclarer souhaiter un changement rapide de fonction. Ce résultat est d'autant plus intéressant qu'il faut prendre en compte l'ampleur des désirs de changements de localisation, exprimés par la quasi-totalité des jeunes magistrats, et le fait qu'on peut souhaiter changer de fonction pour majorer ses chances d'obtenir une localisation plus conforme à ses vœux²².

Tableau 5 Relations entre les projets à l'entrée à l'ENM et la nature du premier poste

Premier poste --->	Juge	Juge des enfants	Juge d'instance	Juge d'instruction	Juge placé	Substitut / substitut placé	JAP	Total
Projets à l'entrée								
Pas de projet	10,2%	7,6%	10,2%	9,7%	11,7%	43,9%	6,8%	100%
Projet : parquet	1,5%	3,1%	1,5%	4,6%	4,6%	80,0%	4,6%	100%
Projet : juge d'instance ou parquet						100,0%		100%
Projet : siège ou parquet			100,0%					100%
Projet : juge d'instruction ou parquet		16,7%	33,3%	16,7%		33,3%		100%
Projet : siège	21,4%	9,5%	20,6%	5,6%	13,5%	16,7%	12,7%	100%
Projet : juge des enfants	14,3%	28,6%	10,7%	8,9%	10,7%	21,4%	5,4%	100%
Projet : JAP		20,0%		40,0%		40,0%		100%
Projet : juge d'instruction	2,9%	2,9%	2,9%	46,4%	10,1%	30,4%	4,3%	100%
Total	10,9%	8,8%	10,9%	12,2%	10,9%	39,2%	7,1%	100%

Source : enquête spécifique Matisse

²² Seuls 20 % des substituts qui déclarent vouloir changer de fonction désirent en même temps rester dans la même localisation.

Tableau 6 Mobilité fonctionnelle souhaitée selon la promotion d'entrée à l'ENM (parquet)

	2000	2001	2002	2003	Total
Non réponse	6%	1,4%	4,7%	3,8%	3,9%
Souhait de mobilité fonctionnelle : oui	46%	52,2%	29,4%	24,4%	36,5%
Souhait de mobilité fonctionnelle : non	32%	30,4%	44,7%	32,1%	35,5%
Ne sait pas	16,0%	15,9%	21,2%	39,7%	24,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : enquête spécifique Matisse

Tableau 7 Degré de satisfaction par rapport au poste obtenu à la mutation

	siège	parquet	Total
Votre nouveau poste figure parmi ceux souhaités le plus	79,3%	83,3%	80,9%
Votre nouveau poste figure parmi ceux souhaités le moins	20,7%	16,7%	19,1%

Source : enquête spécifique Matisse

Au total la lecture conjointe de toutes ces données réfute donc l'idée d'un choix contraint du parquet, une sorte de *lock in* involontaire ; elle alimente plutôt l'idée d'une préférence exogène liée notamment à la localisation des postes en lien ou non avec la situation familiale²³ (conséquemment à l'âge) ou encore l'idée que le parquet serait un « bien d'expérience » pour lequel la préférence se révèle à l'usage.

5. Choisir le parquet ou être choisi pour le parquet

À travers divers traitements du fichier de la *Transparence* – qui contient les souhaits de mobilité – et des résultats du mouvement – qui consigne les choix de la Chancellerie –, nous essayons de repérer, du côté de l'offre, s'il existe une politique sous-jacente de la Chancellerie dans ses affectations : quel type de magistrat privilégie-t-elle pour accéder aux postes du parquet et, en particulier, aux fonctions de procureur ? En particulier, la politique de la Chancellerie consiste-t-elle à séparer le siège du parquet de manière précoce, ce qui sous-entendrait qu'elle considère qu'il existe des qualifications spécifiques à approfondir et à valoriser ? Du côté de la demande, nous essayons d'appréhender les souhaits des magistrats, en particulier leur souhait de mobilité entre le parquet et le siège, pour repérer les préférences révélées en faveur du parquet.

En 2005, 786 magistrats avaient formulé une ou des demandes de poste au parquet. Parmi eux, 461 sont déjà au parquet²⁴, soit 59 %. De surcroît, une investigation plus précise nous permet de montrer que, parmi les magistrats du siège qui demandent une mutation au parquet, la moitié est déjà passée par le parquet au moins une fois durant sa carrière antérieure (l'autre moitié n'a jamais exercé au parquet). Au total, donc, 79 % des magistrats qui demandent un poste au parquet sont soit déjà au parquet, soit déjà familiarisés avec le parquet.

²³ Rappelons que notre seule variable d'entrée « familiale » est la civilité (M^{elle} ou M^{me}), ce qui fait sous-estimer les contraintes familiales réelles.

²⁴ Tous grades confondus.

Si l'on examine à présent le résultat du mouvement, il faut noter que 70 % des magistrats ayant obtenu un poste au parquet sont déjà au parquet au moment où ils bénéficient de leur nouvelle affectation, tandis que 30 % des magistrats qui sont nommés au parquet viennent du siège. Là encore, parmi eux, on note que 44 % étaient déjà passés par le parquet dans leur carrière antérieure.

À la fin du mouvement on observe donc que 84 % des magistrats « nommés » à un poste au parquet sont passés par le parquet au moins une fois dans leur carrière. Sans autre indicateur nous pouvons faire l'hypothèse que la fermeture possible autour d'une filière parquet viendrait à la fois d'un effet demande et d'un effet offre²⁵. À ce stade, il semblerait bien que la Chancellerie ne recherche pas systématiquement à isoler le parquet et le siège.

Reste pourtant à examiner le corollaire de cette même question : les postes du siège sont-ils demandés et offerts principalement à des magistrats du siège ? Les membres du parquet en sont-ils écartés ? Pour répondre à cette question, nous centrons à présent l'analyse sur les seuls procureurs et procureurs adjoints, en examinant leurs demandes²⁶.

Cette année-là, 242 demandes émanent de 82 magistrats occupant un poste de procureur de la République ou de procureur-adjoint. Dans le détail, 146 demandes émanent de 56 procureurs et 96 demandes de 26 procureurs adjoints. Sur les 146 demandes de mutation qui émanent des procureurs²⁷, seules 28 (donc 19 %) des demandes sont des demandes impliquant un passage au siège, les 81% restants concernant des postes au parquet. En revanche, 46 % des demandes émanant des procureurs adjoints concernent des postes au siège, contre 54 % seulement des postes au parquet. Cette différence peut s'interpréter comme une recherche de promotion de la part des procureurs adjoints, dont la carrière est bridée par le nombre très restreint de postes de procureurs de la République.

À la fin du mouvement, seuls 8 procureurs obtiennent une mutation sur les 56 procureurs candidats à la mutation, soit seulement 14 % de satisfaction. Ces 8 postes accordés sont tous au parquet, alors que, comme on l'a dit, 19 % des demandes des procureurs se portaient sur des postes au siège. Malgré le faible nombre de postes, donc la faible robustesse des statistiques sur cette question, on pourrait à la lumière de ces résultats formuler l'hypothèse que l'offre joue un rôle important dans la fermeture relative du parquet : en cette année 2005, la probabilité d'être nommé au siège pour un procureur de la République était nulle.

Du côté de l'offre, toujours, on note que seuls quatre procureurs adjoints sur les 26 postulants ont obtenu un nouveau poste. Parmi ces 4 postes accordés, un seul est au parquet. Notons que les trois procureurs adjoints qui partent au siège reviennent en réalité au siège, puisqu'ils n'ont pas fait toute leur carrière au parquet. Ainsi, pour les procureurs adjoints, contrairement à ce qu'on observe pour les procureurs, 75 % de l'offre de postes vont au siège, contre 46 % de la demande. Paradoxalement et contrairement à ce qui a été constaté à propos des procureurs, dans le cas des procureurs adjoints, l'offre ne semble pas contribuer à refermer le parquet sur lui-même, au contraire.

²⁵ L'écart entre 84 % – résultat de la transparence – et 79 % – correspondant à la part des magistrats ayant déjà exercé au parquet et postulant au parquet – n'est probablement pas statistiquement significatif.

²⁶ Rappelons que nous n'avons dans notre base de données que les procureurs qui demandent un des postes ouverts au mouvement en 2005.

²⁷ Il va de soi que les magistrats peuvent formuler des demandes multiples.

Reste à approcher la question de manière plus globale, en considérant tous les magistrats ayant obtenu un poste à l'issue de la procédure de transparence 2005, tous grades et fonctions confondus.

Ils sont 791 à avoir obtenu une mutation. Parmi eux, au moment du mouvement, 25 % sont au parquet et 70 % sont au siège, les autres étant des magistrats en disponibilité, détachement, etc., demandant leur réintégration. Par ailleurs, sur les 791 postes pourvus lors de ce mouvement, 613 sont pourvus au siège (76 % des postes), et 78 au parquet (23 %). Pouvons-nous à présent répondre à notre question initiale : est-ce qu'avoir un poste au siège constitue un atout pour avoir un nouveau poste au siège et, symétriquement, est-ce qu'avoir un poste au parquet constitue un atout pour avoir un nouveau poste au parquet ?

Du côté des « départs », si l'on analyse les résultats de la transparence de 2005, donc l'issue du mouvement, on constate que parmi les magistrats initialement au siège, 90 % restent au siège et 10 % vont au parquet. Sur les magistrats initialement au parquet, 58 % restent au parquet et 42 % vont au siège.

En prenant la question du côté cette fois des « arrivées », parmi les magistrats nommés au siège, 82 % viennent du siège et 14 % viennent du parquet (les autres sont des magistrats en disponibilité ou détachement réintégrés). Parmi les magistrats nommés au parquet, 30 % viennent du siège et 64 % viennent du parquet. Au vu de ces résultats, qui concernent encore une fois une seule (même si elle est importante) vague de nominations, on peut faire le constat d'une relative abondance des candidatures impliquant un changement de fonction, surtout dans les débuts de carrières. On peut également formuler l'hypothèse que l'étanchéité relative des deux « branches » de la magistrature concerne bien davantage les postes les plus élevés de la hiérarchie.

6. Retour sur les déterminants du choix de fonction

Nous avons déjà indiqué que les arguments salariaux statutaires²⁸ ne semblent pas jouer en l'état de nos données. Par ailleurs, il semble que la mobilité de carrière soit relativement équivalente entre le parquet et le siège. À titre d'exemple, 51 sur les 176 des présidents en poste en 2006 occupaient déjà un poste de président et 43 étaient vice-présidents après 10 ans de carrière dans la magistrature. Sur les 180 procureurs de la République, à 10 ans de carrière, 70 étaient déjà procureurs et 3 vice-procureur ou procureurs adjoints. En revanche, la moitié des procureurs ayant fait une carrière exclusivement au parquet étaient procureurs après 10 ans de carrière contre un tiers des procureurs étant passés par le siège²⁹.

Néanmoins, les contraintes géographiques étroitement liées à la fonction peuvent affecter le choix des magistrats.

²⁸ Il faudrait néanmoins des données individuelles salariales et intégrant les primes et autres avantages éventuels pour tester précisément cette hypothèse d'une relative équivalence salariale entre les deux carrières.

²⁹ Rappelons qu'il existe, comme dans l'ensemble de la fonction publique, une distinction entre grade et fonction. Par exemple, parmi ces procureurs, certains ont pu occuper par la suite des fonctions de procureur-adjoint dans les tribunaux de plus grande taille, tout en bénéficiant d'une promotion de grade.

Le corps des magistrats, plus encore que tous les autres corps de la fonction publique, est soumis à des règles d'affectation précises et contraignantes. En effet, toutes les structures judiciaires doivent être pourvues en magistrats, quelle que soit leur localisation. De plus, les tribunaux sont hiérarchisés, *grosso modo* selon leur taille, laquelle dépend de divers facteurs d'ordre extra-judiciaire (population, proximité de ports ou aéroports, taux de jeunes, facteurs de risques divers, etc.) et d'ordre judiciaire (présence ou non d'une prison, cour d'assises, cours spécialisés). Dès lors, il existe une relation étroite entre le grade du magistrat et la classification du tribunal. Plus précisément, n'accèdent aux postes de direction des tribunaux les mieux classés (ils sont répartis entre quatre classes, allant des « HH importants » à « I » en passant par « HH » et « IB bis ») que les magistrats eux aussi les mieux classés (HH ou 1^{er} grade). Par ailleurs, l'obtention d'un franchissement de grade est fortement liée à la mutation, qui constitue d'ailleurs une clause obligatoire au bout de 7 années de direction d'un parquet (cette clause, récente, ne concerne pas les présidents).

Dès lors, la stratégie de carrière et de localisation se recoupent dans une large mesure, et c'est dans ce contexte que peuvent être analysés à la fois les appréciations portées par les jeunes magistrats sur leur poste ainsi que leurs vœux de changement.

Du point de vue de l'offre, la localisation des postes proposés aux jeunes magistrats diffère sensiblement selon qu'il s'agit de postes au parquet ou au siège, puisque les postes parquet semblent être mieux répartis sur le territoire. En particulier, les postes en Île-de-France représentent 22 % des postes parquet offerts, contre 12 % pour le siège. Au contraire, seuls 38 % des postes parquet sont situés dans le Nord ou l'Est contre 47 % au siège. En effet, les ressorts situés en Île-de-France³⁰ attirent massivement les premiers du classement, tant au parquet qu'au siège. Alors que les jeunes magistrats sont globalement peu satisfaits de leurs premières localisations, ce sont d'ailleurs ceux qui sont affectés en Île-de-France qui sont les moins demandeurs de mobilité, tandis que ceux affectés dans le Nord et dans l'Est le sont bien davantage. Pour autant, il est difficile de savoir dans quelle mesure ils seraient prêts à abandonner le parquet pour trouver une meilleure localisation : cette question ne se pose pas en effet de façon abstraite, puisque la procédure de la *Transparence* implique de candidater sur des postes précis, c'est-à-dire sur des fonctions localisées.

Examinons, à titre d'exemple, la nature des demandes de mobilité « en équivalence », c'est-à-dire sans promotion, notamment des magistrats du second grade, à savoir des plus jeunes. Il convient de ne pas négliger le fait que changer de tribunal sans changer de grade peut souvent constituer néanmoins un cheminement dans la carrière car, comme on l'a vu, les tribunaux sont eux-mêmes hiérarchisés...

Parmi les 163 substituts de second grade qui souhaitent une mobilité à grade équivalent, 53 (un tiers environ) demandent exclusivement des postes parquets. Parmi eux, seuls 8 demandent des postes situés dans des régions variées et différentes de leur région d'exercice. En revanche, 45 sur les 53 demandeurs souhaitent une région bien précise et pour les deux tiers d'entre eux il s'agit de la région où ils exercent déjà. Le poids du choix de la localisation

³⁰ Il faut noter que le ressort des deux Cours d'appel d'Île-de-France est très vaste, puisqu'il inclut Auxerre, Sens, Chartres, etc.

apparaît encore plus nettement lorsqu'on examine les demandes conjointes au siège et au parquet : elles se situent toutes (sauf rares exceptions) dans des zones géographiques très proches, témoignant ainsi du souhait de maximiser ses chances de succès en candidatant sur tous les postes situés dans la zone souhaitée (souvent les ressorts de la Méditerranée ou l'Île-de-France, mais aussi le Nord) quelle que soit la fonction. Ce constat peut également être fait concernant les 49 substituts qui ne demandent que des postes au siège. Dans ce cas se mêlent plusieurs facteurs : la localisation, qui semble toujours prééminente (en ce que les postes sont souvent dans le même tribunal, souvent d'ailleurs là où le substitut est déjà en poste, ou encore dans les TOM et les DOM), le choix de fonctions spécifiques (souvent l'instruction ou le tribunal des enfants), et sans doute la volonté de quitter le parquet.

Conclusion

À l'examen des situations concrètes, qu'il s'agisse des magistrats débutants ou, davantage encore, des magistrats confirmés, une certaine spécialisation entre les deux filières de la magistrature que sont le siège et le parquet semble bien se vérifier. Pour autant, le fait de rester durablement dans l'une ou l'autre de ces deux grandes branches de la magistrature semble moins résulter d'une politique systématique de la Chancellerie que d'un effet de demande de la part des magistrats, sans négliger pour autant l'influence que jouent l'étroitesse des possibilités de mobilité et le peu de disponibilités en postes qui risquent encore de s'aggraver avec les fermetures de juridictions. Il nous semble ainsi que le faisceau d'indices rassemblés ici alimente plutôt l'hypothèse selon laquelle le fait de rester au parquet résulterait d'une préférence pour le métier du parquet, qui semble liée, pour une part, à un effet âge, genre et situation familiale. Cette préférence, qui se révélerait avec l'expérience au parquet, n'entraînerait pas pour autant une adhésion en faveur d'une séparation statutaire.

C'est que le débat autour de la séparation du parquet et du siège recouvre, au-delà des redoutables questions de carrière, de nombreux enjeux juridiques et politiques. Car l'évolution des fonctions parquetières est paradoxale.

D'un côté, le cœur du métier des substituts et des procureurs de la République reste l'action publique, depuis le traitement des plaintes, jusqu'au procès et aux réquisitions, au nom de la société ; tandis que les juges du siège ont pour tâche de juger. Pourtant, avec la multiplication des alternatives aux poursuites, les déferrements directs dans le cadre du traitement en temps réel, ou encore le « plaider coupable », les magistrats du parquet exercent de plus en plus fréquemment des fonctions de jugement. Par vagues successives, le législateur, en étendant les prérogatives du parquet, a ainsi fait bouger les lignes entre ses deux branches. Et force est de constater que les procureurs tirent leur légitimité, dans l'exercice de ces nouvelles fonctions, précisément du fait qu'ils sont des magistrats. De ce point de vue, l'unité du corps s'en trouve renforcée.

D'un autre côté, les parqueters, et singulièrement les chefs de parquets que sont les procureurs, sont de plus en plus hors les murs du tribunal dans le cadre des politiques pénales locales de répression et de prévention qu'ils promeuvent, ce qui leur confère des tâches de relations avec les élus locaux et de coordination avec d'autres acteurs comme la police,

l'éducation nationale, les associations, les médias, etc. Comme à cet ensemble s'ajoutent nombre de tâches d'organisation, gestion, management ou encore de coordination, dans le cadre de la LOLF³¹ notamment, un certain éloignement des activités juridictionnelles se fait jour, notamment dans les plus grandes juridictions. D'où une impression d'éloignement de la profession traditionnelle de magistrat, confortée il est vrai par une théorisation selon laquelle le parquet devrait davantage s'apparenter à l'action de la police et se rapprocher des modes de fonctionnement du reste de la fonction publique. Enfin, à côté de ces tensions, nombre de magistrats mettent en avant le fait que l'exercice de la justice forme un tout indissociable. Loin de constituer un handicap, le fait d'avoir exercé diverses fonctions constituerait une garantie de coopération et de compréhension des enjeux, de nature à améliorer grandement l'exercice de la justice et sa légitimité³².

Bibliographie

- Audier, F. et M. Bacache (2007), « Emplois publics et fonctions d'intérêt public, que nous apprennent les comparaisons internationales ? », *Revue de l'OFCE*, n° 103 p. 323-350.
- Audier F., Bacache-Beauvallet M., Mathias E.G., Outin J.-L., Tabariés M. (2007), *Le métier de procureur de la République, ou le paradoxe du parquetier*, Rapport GIP Droit et justice, Paris.
- Bacache M., Paserot R. et Peltan S. (1997), « Le chômage dans la carrière professionnelle : analyse économique d'un stigmat », *Problèmes économiques*, février, p. 12-18.
- Bastard B. et Mouhanna C. (2007), *Une justice dans l'urgence*, PUF, Paris.
- Conseil Supérieur de la Magistrature, *Rapports d'activité de 1999 à 2006*, Journal officiel, Paris.
- Jeannot.G. (2005), « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de métier », *Revue française d'administration publique*, n°4-116, 595-608.
- Hyst J.J. et Cointat C. (2001-2002), *Quels métiers pour quelle justice ?*, Sénat, Commission des lois n°345.
- Meurs D. et Audier F. (2004), « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? », *Revue française d'administration publique*, n°111, p. 547-566.

³¹ La LOLF est la loi organique relative aux lois de finances votée le premier août 2001 et mise en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle structure le budget de l'État en missions puis en programmes et non plus par ministère et permet au Parlement de voter sur l'ensemble des budgets de ces missions. Le responsable d'une mission a une relative souplesse dans la gestion de son budget mais qui est la contrepartie d'un engagement sur des objectifs de performance : pour chaque objectif, des indicateurs concrets mesurent les résultats des actions menées. Le parquet et le siège appartiennent à la même mission « justice ».

³² En particulier pour son indépendance qui repose sur un principe constitutionnel (article 64, 1^{er} alinéa de la Constitution de 1958).