

Strasbourg, le 22 avril 2002

CPGE (2002) 03 F

Conférence des Procureurs Généraux d'Europe

3^{ème} Session

**organisée par le
Conseil de l'Europe
en coopération avec Madame le
Procureur Général de la Slovénie**

Ljubljana, 12 – 14 mai 2002

* * * *

RAPPORT
par
M. Jean-Amédée Lathoud
Procureur Général
Cour d'appel de Douai
(France)

Les relations du Ministère Public avec les juges sont au coeur du système de justice pénale : chargé d'exercer les poursuites, ayant la possibilité de former des recours à l'encontre des décisions de justice, le Ministère Public est l'un des interlocuteurs naturels des juges dans le procès, mais aussi plus largement dans la gestion de la justice pénale.

Les responsabilités communes des membres du Ministère Public et des juges dans le fonctionnement de la justice, ont pour objet de promouvoir la prééminence du droit, la sauvegarde des libertés et de la Démocratie, dans le respect des principes définis par la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

*

* *

La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° (94)12 sur les juges et n° (2000)19 sur le Ministère Public ont précisé les modalités de notre activité judiciaire et de nos places respectives dans le système de justice pénale.

Des états membres du Conseil de l'Europe ont adressé au Comité Européen pour les problèmes criminels (CDPC) et au bureau de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe, des réponses concrètes à des questionnaires qui leur avaient été adressés sur le statut et le rôle du Ministère Public, sur ses relations avec les juges, en 2000 et en 2002.

*

* *

Ces éléments permettent d'analyser les relations existant entre les membres du Ministère Public et les juges, à une époque, marquée par une judiciarisation accrue de nos sociétés et par l'attente du public à plus d'efficacité du système de justice pénale.

- Les références communes et les objectifs partagés des juges et du Ministère Public, créent des exigences similaires et justifient des garanties professionnelles comparables.
- Toutefois le rôle des juges et du Ministère Public ne peut être confondu : il ne peut y avoir de confusion sur la place des uns et des autres dans le système de justice pénale. Ces différences, le respect de l'indépendance de chacun, la clarification sur les fonctions exactes des différents auteurs de justice doivent être assumées.

PLAN :

1/ Les Juges et les membres du Ministère Public :
des magistrats ayant des objectifs de Justice, une déontologie, des garanties statutaires similaires.

2/ Les membres du Ministère Public :
des responsabilités particulières, au service de l'intérêt général.

1/ Les membres du Ministère Public et les juges :
des objectifs et des garanties communes

a) Les recommandations du Conseil de l'Europe, donnent des références communes à l'action des juges et des membres du Ministère Public.

- La sauvegarde de l'Etat de droit, la prééminence du droit, le respect et la protection des droits de l'Homme, la garantie des libertés ;
- Le souci d'efficacité du système de justice pénale [R2000-(19) articles 1,24,36 ; R94(12) : préambule, principe V2, principe VII] ;

b) Ces objectifs partagés de Justice, justifient que les membres du Ministère Public et les juges, prennent chacun en compte la situation des victimes (R(85)11), la simplification de la justice pénale (R(87)18), la cohérence dans le prononcé des peines (R(92)17), l'amélioration de la gestion de la justice pénale (R(95)12), la protection des témoins et le respect des droits de la défense (R(97)13).

Ces objectifs partagés, s'accompagnent d'une déontologie commune :

L'objectivité et l'impartialité sont des exigences communes de l'activité des juges et des membres du Ministère Public [R(2000)19 : 20,24, R(94)12 : V3].

L'équité et la célérité sont des devoirs pour le Ministère Public [R(2000)19 :20,24] et les juges [R(94)12 : V2].

Les juges et les membres du Ministère Public doivent travailler dans la transparence : clarté dans la répartition des affaires, pour le Ministère Public (R(2000)19, 9, 36 c) et pour les juges (R(94)12, I e), motivation de leurs décisions pour les juges (R594°12 V f), compte-rendu de leur activité pour les membres du Ministère Public (R(2000)19,11), transparence des instructions individuelles données au Ministère Public : (R(2000)19 - 13 d et f).

Le Respect des parties est une exigence pour le Ministère Public [R(2000)19,26 et 28] et les juges [R(94)12 - V 3 b, d, e].

c) En raison de leur mission commune, au service de la prééminence du droit, de la justice, et de leur éthique identique, il est nécessaire que les juges et les membres du Ministère Public disposent de garanties statutaires communes.

- Ces garanties doivent être reconnues par les textes législatifs de droit interne [R(2000)19, 17et R(94)12 - I 2 a]. Elles permettent à chacun d'accomplir ses devoirs et responsabilités professionnelles avec une réelle autonomie de décision, mise au service des libertés et des citoyens.

- Juges et membres du Ministère Public doivent disposer de moyens matériels, budgétaires et humains suffisants [R2000-19, 4 et 5 d ; R(94)12 - III 1].

Certains pays (Slovénie, République Tchèque) évoquent leurs souhaits de voir reconnus aux Juges et aux Procureurs, des salaires suffisants et similaires, une protection sociale identique.

- Le recrutement, la formation de juges et membres du Ministère Public compétents est une exigence forte [R(94)12, I 2 c] et [R(2000) 19,5]. Cette formation peut utilement être commune. On s'accorde pour considérer dans l'ensemble de nos pays que la formation pour un meilleur traitement des affaires financières complexes doit être renforcée.

Plusieurs réformes sont en cours, sur la formation des Juges et des Procureurs (Tchèque, Portugal).

- Le déroulement des carrières (promotion, mutation, évaluation) doit reconnaître l'expérience, le mérite et être mis en oeuvre dans le cadre de procédures justes, impartiales et claires [R(2000)19 - 5 a, b et R(94)12, I 2 c].
- Les Juges et les Procureurs ont un droit commun à la liberté d'expression, d'association et de réunion [R2000-19,6 et R(94)12, principe IV]. L'appartenance possible, à un parti politique reste débattue dans plusieurs pays.
- Lorsqu'ils défont dans l'exercice de leurs responsabilités professionnelles et commettent des fautes disciplinaires, Juges et Procureurs doivent disposer de procédures impartiales et objectives [R(94)12 principe VI, R(2000)19, 5 e].

Dans beaucoup de nos pays, le débat public sur la responsabilité personnelle des magistrats, est à l'ordre du jour (France, Italie, Ecosse...). Certains s'inquiètent des risques d'intimidation ou de blocage que cela risque d'entraîner.

*

*

*

Ces références juridiques communes, cette déontologie identique, ces garanties similaires des juges et des procureurs définissent leur qualité commune de magistrat.

Le cadre légal dans lequel les magistrats, Juges et Procureurs, exercent leurs fonctions, leur autonomie de décision par rapport à des ingérences extérieures, (dont ne disposent pas les membres des administrations ordinaires) constituent autant de garanties contre l'arbitraire, mises au service des justiciables : c'est cette situation qu'a consacré pour les procureurs, l'arrêt SCHIESSER contre Suisse, de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 4 décembre 1979. Les Procureurs sont donc légitimement attachés à leur qualité de magistrat, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

Mais les Membres du Ministère Public ont des responsabilités particulières, au service de l'intérêt général qui les distinguent des juges.

2/ les membres du Ministère Public :
Des responsabilités particulières, au service de l'intérêt général

a) Dans les systèmes de justice pénale en Europe, les Membres du Ministère Public ont pour mission principale, l'exercice des poursuites au nom de l'intérêt général et de la Société [R(2000)19,1].

Cette responsabilité leur appartient, et leur est confiée par la Société. La sauvegarde de l'Etat de droit, la lutte contre la criminalité, le respect des individus et des libertés sont le fondement de l'exercice des poursuites par le Ministère public.

- La responsabilité de l'exercice des poursuites, distingue les fonctions des procureurs de celles des juges, mais également les fonctions des procureurs de celles des avocats. Les procureurs, agissant au nom de la Société et de l'intérêt général, ne sont pas des avocats comme les autres. Les principes définis par la Recommandation (2000) 21 du Comité des Ministres sur l'exercice de la profession d'avocat ne sont pas ceux qui s'appliquent aux Membres du Ministère Public : Les avocats défendent " les droits et intérêts légitimes de leurs clients" dans des conditions d'exercice qui ne sont pas celles des procureurs. Les exigences d'efficacité de la justice pénale, d'objectivité et d'impartialité qui s'imposent aux procureurs..... ne s'imposent pas nécessairement aux avocats dans la défense de l'intérêt de leurs clients.
- En plus de ce rôle essentiel relatif à l'exercice des poursuites, dans un certain nombre de pays européens, les procureurs peuvent décider et suivre des mesures alternatives aux poursuites, recommandées, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe [R(87)18-1] à propos de la simplification de la justice pénale et de l'opportunité des poursuites. Le parquet peut également avoir des responsabilités de mise en oeuvre des politiques pénales nationales ou régionales. Il peut encore dans un certain nombre de pays diriger ou contrôler les enquêtes de la police. Il est enfin, un acteur important de la coopération internationale.

b) L'ensemble de ces responsabilités dans la politique criminelle, exigent équité, cohérence et efficacité : L'autonomie des décisions individuelles des Membres du Ministère Public leur est reconnue mais doit s'inscrire dans un cadre hiérarchique. Cette organisation est de nature à éviter l'arbitraire dans les processus de prise de décision, et des discordances individuelles par rapport aux orientations de l'intérêt général [cf R(2000)19-36].

L'organisation hiérarchique du Ministère Public, a vocation à défendre l'intérêt général, l'intérêt social. Elle n'est pas l'expression d'intérêts politiques, gouvernementaux ou économiques particuliers Elle constitue la spécificité du Ministère Public par rapport à l'indépendance individuelle et juridictionnelle des juges, qui statuent, eux, sur des affaires individuelles.

Cette organisation hiérarchique, qui ne doit pas être bureaucratique, paralysante, dans laquelle le pouvoir exécutif ne doit pas s'immiscer de façon injustifiée, est d'abord une garantie pour les justiciables. Elle est aussi une protection des Membres du Ministère Public contre les ingérences extérieures anormales. Elle est une nécessité pour lutter efficacement contre une

criminalité complexe, qui s'étend sur plusieurs ressorts ou relève d'une organisation structurée.

Ce cadre hiérarchique fonctionnel a été analysé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, dans l'arrêt PIERSACK c/Belgique (1.10.1982), puisque est reconnu dans cette décision le rôle hiérarchique du procureur sur ses substituts, dans l'exercice des poursuites : il a compétence pour contrôler les réquisitions écrites éventuelles, discuter avec eux l'orientation à imprimer à l'affaire et leur donner des consultations juridiques....

Ce cadre d'action hiérarchisé des Membres du Ministère Public les distingue de l'indépendance des juges. Mais ce principe hiérarchique doit s'accompagner de garanties multiples pour les procureurs (autonomie reconnue d'appréciation, liberté de parole à l'audience, reconnaissance des pouvoirs propres, garanties institutionnelles dans les échanges entre chaque échelon hiérarchique....).

Il semble que le contrôle disciplinaire plus strict et l'exigence de plus grande mobilité qui pesaient, au nom du principe hiérarchique, sur les procureurs, dans certains pays, tendent à diminuer au profit d'une similitude de statut avec les juges.

Mais cette "indépendance" des procureurs est un thème encore largement débattu dans beaucoup de nos pays (République Tchèque, Estonie, France, Luxembourg), un projet de loi sur le Ministère Public est discuté en Pologne, Ecosse....

c) Les rapports entre le Ministère Public et les juges ne doivent pas être ambiguës. Il ne devrait pas y avoir de confusion dans l'esprit des justiciables sur les rôles distincts de chacun (exercice des poursuites et jugement). La clarification du rôle respectif des juges et des procureurs est importante. Il ne doit pas y avoir de doute dans le public quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges [R(2000)19,17- exposé de motifs] même si les relations fonctionnelles des procureurs avec les juges sont permanentes, nécessaires et doivent encore être renforcées.

Il semble que la clarification du rôle respectif des procureurs et des juges puisse encore être améliorée: qu'il s'agisse de certaines alternatives aux poursuites, validées ou mises en oeuvre par les juges (France), qu'il s'agisse des décisions de poursuites remises en cause par le juge (par exemple Autriche, Pays-Bas, Royaume Uni), qu'il s'agisse des décisions de poursuites décidées par le juge (Italie, Malte) : ces situations sont discutables.

Si en principe le juge pénal ne peut donner d'injonction aux Membres du Ministère Public, on constate que dans plusieurs pays, cette règle souffre des exceptions (Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, Italie...).

Dans plusieurs pays, la situation actuelle des juges d'instruction, est en discussion (France, Suisse...) et se rattache à cette problématique. Le juge pénal intervient en effet dans l'enquête policière, en ce qui concerne la protection des libertés, dans tous les pays, mais il intervient également dans la recherche des preuves dans certains pays (Belgique, Espagne, Portugal, Autriche...).

Des règles procédurales claires sur le rôle de chacun sont de nature à renforcer l'efficacité de la Justice pénale, et l'impartialité exigée de nos concitoyens pour la garantie des libertés et la

lutte contre la criminalité. La poursuite de cette clarification est un gage d'amélioration de la coopération judiciaire internationale dans les années à venir.

Cette réflexion est importante, au moment où dans les principes relatifs au statut de la Cour Pénale Internationale (Convention de Rome du 17 juillet 1998), les relations, entre le Procureur et les Juges de la Chambre préliminaire, à propos de l'exercice des poursuites, semblent répondre à une autre logique (articles 15 alinéa 3, 53, 61 du statut de la CPI).

Annexes :

Recommandations (2000) 19 sur le Ministère Public et (94) 12 sur les Juges.