

Strasbourg, le 21 mai 2002

CPGE (2002) 08

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 d'activité du BUREAU de COORDINATION
par Marc ROBERT,
Procureur Général d'Auvergne
(FRANCE),
Président du bureau

- session plénière de Ljubljana -
12 - 14 mai 2002

Madame la Procureur Général de SLOVENIE,
 Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux,
 Mesdames et Messieurs les Procureurs Slovènes qui sont nombreux dans cette salle,

Chers collègues,

Il y a un an, le 16 mai 2001, la deuxième Conférence paneuropéenne des Procureurs Généraux réunie à BUCAREST invitait le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à constituer, officiellement, au sein de cette organisation, une "*Conférence des Procureurs Généraux d'Europe*", dotée d'un "*bureau de coordination*".

Le 5 septembre 2001, le Comité des ministres manifestait son intérêt pour ces propositions, chargeait la Direction des affaires juridiques de le saisir d'un projet en bonne et due forme et autorisait, en cette attente, la mobilisation des crédits nécessaires aux réunions de la Conférence et du Bureau de coordination.

Conformément à la résolution adoptée à BUCAREST, ce Bureau - qui a pris ses fonctions en octobre 2001 - comprend six représentants des Ministères Publics :

- l'un représente le Ministère Public de l'Etat ayant assuré l'organisation de la dernière session de la Conférence, en l'occurrence M. JOITA, Procureur Général de la ROUMANIE ;
- un autre le Ministère Public de l'Etat devant organiser la session suivante, en l'espèce Mme. CERAR, Procureur Général de la SLOVÉNIE ;
- deux autres ont été élus par vos soins : il s'agit de M. MONETTI, Procureur Général adjoint près la Cour de Cassation italienne, et de M. VAN ERVE, Procureur Général au Parquet Général des PAYS-BAS ;
- les deux derniers enfin on été directement désignés par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe : il s'agit de M. RANGE, Procureur Général du land de BASSE-SAXE en ALLEMAGNE, et de moi-même, Procureur Général d'Auvergne en FRANCE, à qui les autres membres du Bureau ont fait l'honneur de me désigner comme Président.

Le secrétariat du Bureau est assuré par M. CUNHA, chef de la division du droit pénal et de la justice pénale à la direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, à qui je tiens ici à rendre un hommage tout particulier.

C'est le premier rapport d'activité de ce Bureau que j'ai le plaisir de vous présenter aujourd'hui.

Mais permettez-moi d'abord d'adresser, au nom de la Conférence toute entière, nos remerciements à Mme. la Procureur Général de SLOVENIE qui nous accueille aujourd'hui à LJUBLJANA. Je sais ce que requièrent comme efforts et comme talents l'organisation d'une telle conférence. Son succès, dont je ne doute pas, sera d'abord le votre, Madame le Procureur Général, ainsi que celui de votre Parquet Général, et je vous en remercie chaleureusement.

Permettez-moi encore, avant d'évoquer ce que furent les travaux de notre Bureau, de jeter un bref coup d'oeil en arrière.

Il y a quelques années, la réunion d'une telle Conférence autour de valeurs communes apparaissait à beaucoup d'entre nous comme relevant de l'impossible, tellement les systèmes juridiques, les clivages politiques, les sédiments historiques élevaient autour de chacun de nos Ministères Publics comme d'infranchissables frontières.

Puis il y a eu ce Comité d'experts réuni en 1996 par le Conseil de l'Europe qui, pour la première fois, a permis aux représentants de 25 de nos Ministères Publics de débattre de leurs places dans les institutions, de leurs rôles en matière de justice pénale, des droits de leurs membres mais aussi de leurs nécessaires devoirs vis-à-vis des justiciables et d'arrêter, sur tous ces points, des perspectives d'harmonisation éloignées de tout corporatisme et de tout esprit de système.

Quatre ans après, le 6 octobre 2000, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adoptait le résultat des travaux des experts : ce fut la Recommandation (2000) 19 sur *"le rôle du Ministère Public dans le système de justice pénale"*, qui, pour la première fois au plan international, engage 44 Ministères Publics ainsi que leurs Etats autour de valeurs partagées, de principes directeurs communs, fermement ancrés sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. C'est, en quelque sorte, pour nous les responsables des Ministères Publics d'Europe, notre *"loi fondamentale"*.

Encore fallait-il que cette Recommandation puisse vivre et prospérer sans rejoindre le vaste cimetière perdu des bonnes intentions internationales laissées sans lendemain.

Avec l'aide du Conseil de l'Europe et tout spécialement de sa Direction juridique, certains d'entre nous se sont ainsi attelés à susciter une structure de coordination des Ministères Publics des Etats-membres, alors au nombre de 43 : les réunions de STRASBOURG, en mai 2000, puis celle de BUCAREST, en mai 2001, firent, grâce à vous tous, de ce projet une réalité avec la création de notre Conférence des Procureurs Généraux d'Europe, qui tient ces deux jours sa troisième session plénière.

Aujourd'hui, nous disposons de principes directeurs qui nous sont communs mais aussi d'une organisation destinée à leur donner corps. Il nous reste maintenant, et ce n'est pas le moins difficile, à traduire concrètement dans les faits ce qui nous réunit.

Et j'en viens maintenant, tout naturellement, aux missions que la Conférence de BUCAREST avait voulu confier, à cette fin, à son futur Bureau de coordination et que nous nous sommes efforcés de mener à bien, malgré les contraintes budgétaires qui ne nous ont pas permis de nous réunir autant de fois qu'il aurait été souhaitable.

Ce Bureau, vous le savez, a des mandats permanents - notamment celui de représenter la Conférence entre ses sessions et d'assurer le suivi effectif de la Recommandation (2000) 19 - et des mandats particuliers définis par la Conférence.

C'est de l'exécution de chacun de ces mandats dont je dois maintenant vous entretenir.

Mandat général n° 1 :
favoriser l'INFORMATION et la TRANSPARENCE

Lors de ses réunions à STRASBOURG, le Bureau s'est d'abord attaché à définir les modalités de son fonctionnement collégial ; il a érigé en première priorité l'information et la transparence afin, tout à la fois, d'assurer une large diffusion à la Recommandation et aux travaux de la Conférence et de rendre compte aux responsables des Ministères Publics que vous êtes de sa propre activité.

A cette fin, a été dressée une liste exhaustive des représentants officiels des Ministères Publics des différents Etats membres, mais aussi des responsables des Conseils supérieurs de Justice, de la Magistrature ou du Ministère Public, des organisations professionnelles des membres du Ministère Public, enfin des Ecoles ou centres de formation. Pourquoi les écoles et centres de formation ? Parce qu'elles ont une responsabilité toute particulière dans la diffusion de la Recommandation et sa prise en compte.

Cette liste a permis de vous adresser plusieurs lettres-circulaires, qui vous demandaient aussi de répondre à certaines questions, tant notre action est dépendante d'une bonne connaissance des problèmes que chacun de nos Ministères Publics rencontre aujourd'hui.

Dans le même temps, une rubrique spécifiquement dédiée à la Conférence des Procureurs Généraux a été ouverte sur le site WEB du Conseil de l'Europe : comme le précise une note technique rédigée par le Secrétariat et qui vous sera adressée ultérieurement, cette rubrique contient déjà les principaux textes fondateurs de notre organisation ainsi que les documents afférents à notre session actuelle.

Dans un futur proche, nous souhaitons ouvrir, toujours sur le WEB, une liste de discussion accessible à tous les Procureurs Généraux, qui permettra au Bureau de diffuser une lettre d'information périodique ainsi que les synthèses dressées à partir des réponses aux différents questionnaires pour lesquels nous vous avons sollicité, mais aussi de faciliter les échanges, malgré les obstacles linguistiques.

Mandat général n° 2 :
assurer la REPRÉSENTATION de la CONFÉRENCE

Convaincu de la nécessité, à la fois, de mieux faire connaître la Conférence et de favoriser une approche harmonieuse et coordonnée des questions intéressant les systèmes judiciaires, le Bureau s'est attaché à prendre contact avec *le Conseil Consultatif des juges européens*, dont je salue ici le Président - le très honorable Lord Justice MANCE -, afin que puisse être assurée une information mutuelle sur les travaux des deux organisations et envisagée de mener des réflexions communes sur les questions d'intérêt général.

Il a aussi pris contact avec *le Comité européen pour les problèmes criminels* et *le Comité européen pour la coopération juridique*, afin que notre Conférence puisse être tenue informée des travaux en cours ou à venir susceptibles d'intéresser le Ministère Public et être ainsi à même d'émettre, d'office ou à la demande, des avis ou des vœux sur les questions qui la concerne à l'aulne de la Recommandation (2000) 19. En ce sens, il a été amené à s'intéresser à la Recommandation (2001) 10 sur le Code européen d'éthique de la police ainsi qu'aux travaux du groupe de réflexion sur la coopération pénale internationale.

Le Bureau a encore représenté le Conseil de l'Europe à la quatrième conférence des Procureurs Généraux de l'Union Européenne, qui s'est tenue les 29 et 30 novembre 2001 à BRUXELLES, et a tenu à inviter aujourd'hui le Procureur Général de SUEDE, es/qualités d'organisateur de la prochaine conférence EUROJUSTICE qui se tiendra en octobre prochain, et que je salue tout particulièrement.

Mandat général n°3 :
Le suivi de la Recommandation (2000) 19

Faire de cette Recommandation une réalité s'avère une préoccupation essentielle pour notre Conférence, dont elle constitue la principale raison d'être.

Il s'agit, en premier lieu, d'aider les Ministères Publics qui le souhaitent à mettre en oeuvre la Recommandation, ce qui suppose que le Bureau puisse répondre aux demandes d'entraide qui lui sont adressées et représenter la Conférence aux colloques et réunions internationales intéressantes, à un titre ou à un autre, le Ministère Public.

Mais, comme le principe en avait été posé à BUCAREST, l'entraide doit s'accompagner d'une évaluation. A ce titre, le Bureau vous a récemment sollicité pour que chaque Ministère Public puisse décrire, précisément, l'usage qui a été fait de la Recommandation. Mme. la Procureur Général de SLOVENIE vous a présenté une synthèse de ces réponses, que vous trouverez dans le dossier qui vous a été remis : beaucoup a été fait mais que beaucoup reste aussi à faire dans certains Etats.

En outre, chaque session plénière de la Conférence doit être l'occasion de traiter, particulièrement, d'un aspect de la Recommandation : ce fut le cas, à BUCAREST, des rapports entre le Ministère Public et la police et du rôle que ce même Ministère Public doit jouer à l'égard des victimes ; nous avons choisi, pour notre présente session et sur la proposition du Parquet Général de SLOVENIE, de traiter du statut du Ministère Public par rapport à celui du Juge, sujet sur lequel M. LATHOUD, Procureur Général de DOUAI (FRANCE) rapportera cette après-midi.

Entraide, évaluation mais aussi enrichissement de la Recommandation, afin de donner un contenu plus tangible à certains des aspects du document fondateur.

Nous vous proposons cette année de traiter de l'éthique et de la responsabilité des membres du Ministère Public, thème qui fera l'objet, demain matin, du rapport du Professeur MYJER, Avocat général en chef de la cour d'appel d'AMSTERDAM.

Ces deux thèmes du statut et de l'éthique n'ont pas été choisis au hasard. Votre bureau a, en effet, au préalable, enquêté auprès de chacun des Ministères Publics pour connaître ses préoccupations actuelles. Les thèmes les plus fréquemment abordés ont trait à la place institutionnelle du Ministère Public par rapport au pouvoir exécutif ; au statut et au rôle du Ministère Public par rapport au Juge ; aux relations et aux pouvoirs respectifs du Ministère Public et de la Police; enfin aux questions d'éthique et de déontologie et à la coopération internationale.

Les questions que nous aborderons à compter de cette après-midi sont donc au centre des préoccupations de nombre d'entre nous.

Toujours dans le cadre du suivi de la Recommandation, le Bureau a été confronté à une difficulté particulière ayant trait à la défense de la Recommandation dans l'hypothèse où il s'avère que, dans un Etat particulier, certains points de cet instrument international paraissent violés ou menacés et, avec eux, le Ministère public concerné.

A l'unanimité de ses membres, le Bureau a considéré qu'une telle situation justifiait que la Conférence puisse prendre position, par exemple en rappelant aux organes représentatifs de Justice concernés les principes directeurs en cause ou en saisissant le Comité des Ministres.

Le Bureau a toutefois jugé qu'il ne pouvait prendre une telle initiative sans mandat préalable de la Conférence réunie en session plénière. Aussi vous demandera-t-il de lui permettre, dans l'avenir, d'intervenir de manière appropriée dans une telle hypothèse.

Mandat général n° 4 :
la préparation de la Conférence de LJUBLJANA

Compte-tenu des précisions déjà apportées, elle n'appelle pas, de ma part, de commentaires particuliers, même si cette préparation, notamment en ce qui concerne les thèmes des travaux et l'organisation des commissions, a nécessité que le Bureau y consacre une part notable de ses réunions.

Mandat spécifique n°1 :
la constitution d'une BASE de DONNES sur le Ministère Public

Lors de votre deuxième session, votre Conférence avait invité le Bureau à étudier la faisabilité d'une base de données européenne sur le Ministère Public, destinée à mémoriser, à la fois, les documents déjà détenus au Conseil de l'Europe mais aussi les principaux textes internes de chacun des Etats-membres, et à permettre des interrogations à distance.

Avec l'aide d'un spécialiste du Conseil, le Bureau a réfléchi aux questions techniques inhérentes à un tel projet, mais il s'est aussi penché sur les finalités qu'il convenait de lui assigner. Vous serez amenés à vous prononcer sur les propositions résumées dans une note technique qui vous sera remise. Je me bornerai, en l'état, à souligner que la constitution de la future base de données suppose l'engagement, de la part de chaque Ministère Public, d'alimenter sur les points demandés la base centrale et de veiller à leur mise à jour, ce qui passe par la désignation d'un correspondant spécialisé.

Il restera ensuite à négocier avec le Conseil de l'Europe le financement de la réalisation et de la gestion de la base de données, qui nécessitent, bien évidemment, de pouvoir disposer de moyens en personnels.

Mandat spécifique n° 2 :
 La COOPÉRATION PÉNALE INTERNATIONALE
 entre les Ministères Publics

Le Bureau a entendu privilégier, à ce titre, une démarche pragmatique et concrète, tout en évitant d'émarger sur les instances spécifiquement en charge de cette question.

Trois questions nous apparaissent primordiales pour les Ministères publics:

- il s'agit d'abord, pour la Conférence des Procureurs Généraux, de prendre position sur les propositions déjà formulées par les instances compétentes en faveur de l'amélioration de la coopération pénale internationale. Compte-tenu, en effet, de la place centrale qu'occupe le Ministère Public dans cette coopération, il importe que ses représentants fassent connaître officiellement leurs positions sur les projets en question, avant qu'ils ne soient l'objet de décision au plus haut niveau. Tel sera l'objet de la commission qui se réunira demain matin.
- Mais la Conférence ne saurait se limiter à donner un avis : elle doit aussi faire des propositions pour que des avancées rapides soient constatées en ce domaine. A cet effet, et tenant compte des modalités d'organisation particulières de l'Union Européenne, votre Bureau vous propose de vous prononcer en faveur de l'instauration de "points de contact" au niveau de chacun des 43 Ministères Publics, dont l'information et la formation seraient assurées par le Conseil de l'Europe, à l'occasion de réunions périodiques. La Commission de demain matin sera l'occasion, pour le Bureau, d'explicitier ses propositions en la matière et de commencer d'en débattre avec les représentants d'EUROJUST.
- il convient enfin qu'à partir des exemples d'organisation et de fonctionnement internes jugés exemplaires, la Conférence puisse recommander les modalités d'organisation interne susceptibles de rendre la coopération pénale internationale plus efficace au niveau de chaque Ministère Public. En effet, il ne servirait à rien d'améliorer les instruments de coopération internationale, si, au sein même de chaque Ministère Public, tout n'était pas mis en oeuvre pour être le plus efficace et le plus rapide possible. Tel était l'objet de la demande de renseignements qui vous a été adressée en mars dernier, les informations recueillies devant donner lieu à une synthèse qui vous sera communiquée ultérieurement.

Par contre, le Bureau a estimé inutile la création, à l'initiative de la seule Conférence, d'une base documentaire en matière de coopération internationale, dans la mesure où le Conseil de l'Europe a déjà suscité la réalisation de liste de contacts et de mémentos pratiques, qui seront bientôt accessibles sur le WEB. Aussi s'est-il borné à enrichir la liste de contacts précitée en mentionnant les coordonnées des responsables des Ministères Publics en charge de la coopération.

Mandat spécifique n° 3 :

La coopération pénale internationale entre les Ministères publics
 en matière de CRIMINALITÉ ORGANISÉE et de DÉLINQUANCE
 ECONOMIQUE et FINANCIÈRE

La complexité des problèmes a incité le bureau à profiter de la présente Conférence pour tenter de réunir - ce sera l'objet d'une des commissions de cette après-midi - les représentants de certains parquets spécialisés en la matière afin de permettre à ces spécialistes d'échanger sur leurs pratiques et leurs difficultés, tout en offrant l'occasion à la Conférence d'exprimer leur soutien à l'action - difficile - de ces Procureurs.

La Conférence pourrait ainsi être en mesure de préciser, ultérieurement, sa position sur deux points :

- la création de parquets spécialisés en la matière et les conditions de leur bon fonctionnement
- l'éventuelle création d'une mise en réseau des bases de données existantes, ce qui suppose de s'interroger sur les données déjà disponibles au niveau d'INTERPOL et d'EUROPOL, sur l'opportunité d'assurer un accès aux affaires déjà jugées, enfin sur les questions de confidentialité au regard des instruments juridiques relatifs à la protection des données.

En parallèle, le bureau a sollicité le Conseil de l'Europe pour que la documentation déjà disponible concernant l'existence d'unités de police, de parquets ou de juridictions spécialisés, comme de bases de données policières ou judiciaires spécifiques soit diffusée aux responsables concernés.

Pour conclure ce rapport d'activité, permettez-moi d'insister, en mon nom personnel, sur un dernier point : l'avenir de nos travaux, l'harmonisation future de nos Ministères Publics dépend, pour partie, de la position que sera amené à prendre le Comité des ministres du Conseil de l'Europe quant à la reconnaissance officielle de notre Conférence en tant qu'organe à part entière à caractère consultatif, doté d'un statut et de moyens budgétaires spécifiques : d'évidence, les conclusions de notre session devront insister à nouveau sur ce point.

Mais l'avenir dépend aussi de la conviction et de l'investissement de chacun de nos Ministères Publics vis-à-vis de cet enjeu essentiel que constitue, par-delà notre spécificité et notre histoire, au-delà des difficultés internes que nous avons à connaître, la perspective européenne désormais ouverte par la Recommandation (2000) 19.

La coopération politique, la coopération économique, la coopération policière, pour fondamentales qu'elles soient, seraient vaines si elles n'étaient pas complétées par la coopération juridique et judiciaire dans une volonté d'harmonisation autour de principes essentiels communs. Ces principes, nous les avons, nous les responsables des Ministères Publics : faisons les vivre dans un esprit d'ouverture et dans l'intérêt général des justiciables européens.
