

Strasbourg, le 16 mai 2003

CPGE (2003) 05

Adresse directe du site web de la Conférence : www.coe.int/prosecutors

Conférence des Procureurs Généraux d'Europe
4^{ème} Session

organisée par le
Conseil de l'Europe
en coopération avec le
Procureur Général de la République Slovaque

Bratislava, 01 – 03 juin 2003

Note de présentation
du thème
“MINISTÈRE PUBLIC et POLITIQUE”
préparé par
M. Marc ROBERT, Président du Bureau

Le constat :

Nombreux sont les Ministères Publics en Europe à être interpellés par l'opinion publique et les médias sur leurs liens avec le politique, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif ou des autorités locales et régionales, voire même des partis politiques. Ces interrogations donnent lieu parfois à des prises à partie à caractère personnel et se traduisent par la dénonciation du caractère prétendument partisan de tel ou tel responsable du ministère public.

Un tel questionnement a des causes historiques, qui tiennent au fait que le Ministère Public des temps modernes a pris naissance au sein du pouvoir exécutif : en conséquence, ses missions n'étaient pas dénuées de caractère politique et ses responsables étaient souvent choisis ou renvoyés en fonction de tels critères. Cette conception du Ministère Public a perduré pendant longtemps, tant dans les pays n'ayant pas opté pour la démocratie représentative, que dans certains Etats de l'Europe Occidentale à l'occasion de la mise en cause de personnages ou partis politiques pour corruption, détournement ou financement illicite.

Si, du fait de l'évolution des régimes politiques et de la place éminente aujourd'hui reconnue aux droits de l'homme, les réformes statutaires et procédurales relatives au Ministère Public préservent mieux ce dernier des influences politiques et pressions de nature partisane, ces dernières n'ont toutefois pas disparu.

Or, par leur existence même ou du seul fait que de telles influences peuvent se manifester, l'image comme la légitimité du Ministère Public en ressortent amoindries, de même que sa capacité à remplir ses missions fondamentales.

- L'évolution des ministères publics européens vers une autonomie plus grande vis-à-vis du politique et un rapprochement du statut des juges a été parfois mal comprise, voire critiquée par une partie du monde politique.

Les réserves ou la franche hostilité que suscite une telle évolution arguent d'une absence de légitimité du Ministère Public lorsque ce dernier est distant par rapport au pouvoir exécutif ou législatif, aux motifs que la légitimité issue de l'élection serait à la source de tout pouvoir démocratique, y compris de celui conféré au Ministère Public : ce dernier risquerait de tomber dans le corporatisme, voire d'être soumis à des influences illégitimes s'il était voué à lui-même. Des concepts du même ordre sont parfois avancés pour borner l'indépendance des juges.

D'autres critiques tiennent à ce que la nouvelle légitimité reconnue au Ministère Public ne s'accompagnerait pas d'une réelle responsabilité de la part de ce dernier, lorsque tel ou tel de ses membres se rend coupable de fautes, d'erreurs ou d'insuffisances.

D'autres enfin se fondent sur le rôle même dévolu au Ministère Public - rôle distinct de celui des juges et présenté comme consistant, exclusivement, à faire l'interface (le

lien) entre le pouvoir exécutif ou législatif et les juges indépendants - pour souligner l'absolue nécessité du maintien de tels liens privilégiés.

Il est vrai que l'importance de plus en plus déterminante joué par nombre de Ministères Publics dans les systèmes de justice pénale - compte-tenu, à la fois, de l'efficacité recherchée dans la lutte contre une délinquance en expansion et des exigences des droits de l'homme - a donné une nouvelle actualité à un tel questionnement.

- En définitive, les débats et les hésitations sur la place du Ministère Public dans les institutions n'est que le reflet des tensions générales que génère, au sein du pouvoir politique, le rôle aujourd'hui imparti à la Justice dans des régimes démocratiques caractérisés par une judiciarisation croissante de la vie sociale.

L'action politique elle-même - jusqu'à sa manifestation la plus éminente et la plus souveraine : la loi - se trouve de plus en plus soumise au contrôle juridictionnel, soit interne (cf. le contrôle du respect de la constitutionnalité et des traités internationaux), soit international (cf. les Cours de STRASBOURG et, pour les Etats membres de l'Union Européenne, de La HAYE et de LUXEMBOURG). Il en est de même des acteurs politiques, qui sont aujourd'hui appelés à rendre des comptes devant la Justice au même titre que tout autre justiciable. Quant aux actes de l'administration, ils sont aussi fréquemment déférés devant les tribunaux par des administrés qui n'hésitent plus à contester leur bien-fondé.

En sens inverse, le pouvoir législatif - qui fait les lois - et le pouvoir exécutif - qui les inspire et doit veiller à leur mise en oeuvre effective - ne sauraient se désintéresser de leur application par la Justice, particulièrement au plan pénal : la croissance de la criminalité - qu'elle concerne la vie quotidienne, la délinquance organisée ou le terrorisme - et la recherche d'une meilleure efficacité de l'action de l'Etat, y compris du système de justice pénale, engagent directement la responsabilité des décideurs politiques au regard du public.

Enfin, la mesure des crédits alloués à la Justice et aux prisons, comme le nombre de policiers affectés à la lutte contre la délinquance ou la détermination des moyens de coopération internationale relèvent, fondamentalement, du pouvoir politique.

Les éléments de réponse : la Recommandation 2000 (19)

Les garanties d'indépendance du Ministère Public par rapport au pouvoir politique en terme de MISSIONS comme de STATUT :

- les fondements de l'action du Ministère Public : "...*Autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi...*" (cf. art.1 de la Recommandation), le Ministère Public n'agit pas au nom du pouvoir

politique et son action n'est guidée que par le souci de protéger la société et chacun de ses membres. Telle est la source première de la légitimité des Ministères Publics fondée sur le principe de l'universalité de la loi, qui veut que tout citoyen, quels que soient sa qualité et son rôle public, soit soumis au droit.

- un statut protecteur de la nécessaire impartialité du Ministère Public: “*Le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public (sont) mis en oeuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan...et excluant toute discrimination fondée notamment sur les opinions politiques...*” (cf. art. 5a de la Recommandation) : la nomination ou la carrière des membres du Ministère Public, notamment de leurs responsables, ne sauraient, d'aucune façon, privilégier des critères d'appartenance ou d'affinité politique, qui feraient obstacle à l'exercice de leurs missions, mais doivent être régies par une stricte impartialité.

Lors de sa session plénière tenue à Ljubljana, en mai 2002, la *Conférence* (cf. point 3 des conclusions), après avoir souligné la proximité et la complémentarité des missions des juges et des membres du Ministère Public, en a conclu que les uns et les autres devaient disposer de “*...statuts et de garanties professionnelles de même nature en matière de nomination, d'avancement et de carrière...*”, ce qui signifie que le recrutement comme la gestion des membres du Ministère Public ne sauraient relever du pouvoir politique mais doivent faire appel à des mécanismes de sélection impartiaux (par ex., l'organisation de concours d'accès aux fonctions) et à des organismes de gestion du corps excluant toute prise en compte partisane (par ex., l'institution de conseils supérieurs de la magistrature ou du ministère public) - (cf. l'exposé des motifs de la Recommandation, art.5).

Par voie de conséquence, la discipline des membres du Ministère Public doit garantir à ces derniers “*...une évaluation et des décisions justes et objectives soumises à un contrôle indépendant et impartial*” (cf. art. 5e de la Recommandation).

La protection du Ministère Public par rapport aux influences partisans dans l'EXERCICE de ses MISSIONS :

- le principe d'universalité de la loi, s'il suppose de fortes garanties statutaires pour les membres du Ministère Public, ne signifie pas, pour autant, que ce dernier exerce nécessairement ses missions en toute indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. Soucieuse de respecter la diversité des systèmes juridiques et pleinement consciente de la différence des missions assignées aux membres du Ministère Public et aux Juges, la *Recommandation* n'a pas pris partie en faveur d'un tel concept institutionnel mais a paru privilégier un mécanisme d'autonomie contrôlée.

- La légitimité de l'intervention du pouvoir politique dans l'exercice des missions du Ministère Public : devant tenir compte dans son action “*...de la nécessaire efficacité du système de justice pénale*” (cf. art.1 de la Recommandation)

et faire en sorte que celle-ci réponde, en permanence, à des exigences tenant à “*l’équité, la cohérence et l’efficacité*” (cf. art. 36a), le Ministère Public, dans les pays où il dépend du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ou se trouve subordonné à eux, peut recevoir “...*toute instruction à caractère général...*” - sous forme de “*lignes directrices générales relatives à la mise en oeuvre de la politique pénale*” ou “*de principes et de critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles afin d’éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décisions*” (cf. art. 36a et b)¹ -, voire “*des instructions de poursuite*” (cf. art. 13c et d).

Toutefois, en aucun cas, de telles instructions ne sauraient faire “...*obstacle à la nécessaire appréciation dans chaque cas d’espèce et en fonction des situations locales...*” (cf. exposé des motifs de la Recommandation, art. 36) ni revêtir un caractère partisan, qui romprait avec l’égalité des justiciables devant la loi.

- Le principe de non ingérence partisane dans l’exercice des missions du Ministère Public : S’agissant de l’action du Ministère Public et dans le cadre de ces rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif, les statuts, les règles procédurales comme les éventuelles instructions ne doivent pas attenter à “*l’indépendance ou (à) l’autonomie nécessaire à l’exercice (des) fonctions*” (cf. exposé des motifs de la Recommandation, art. 11). Ils doivent permettre à ses membres de pouvoir agir quels que soient les intérêts en cause “...*sans ingérence injustifiée...*” (cf. art.11 de la Recommandation), et, en particulier, “...*d’exercer sans entrave les poursuites des agents de l’Etat pour les délits commis par eux, notamment des délits de corruption, d’abus de pouvoir, de violation patente des droits de l’homme...*” (cf. art. 16).

Par là-même, il s’agit d’éviter toute ingérence à connotation partisane et toute forme de pression - nationale comme locale, politique comme économique ou sociale -, en assurant une entière égalité des justiciables devant l’application de la loi et en reconnaissant, par voie de conséquence, au Ministère Public un véritable droit à l’impartialité.

S’agissant des Ministères Publics qui dépendent, à un titre ou à un autre, du pouvoir exécutif, les mêmes principes fondent les conditions de transparence, de motivation et d’équité devant accompagner toute instruction à caractère général ou particulier émanant de ce dernier ainsi que la prohibition de principe des instructions individuelles de non poursuite (cf. art. 14).

Du droit d’impartialité au DEVOIR d’IMPARTIALITÉ pour les membres du Ministère Public :

¹ cf. les systèmes de justice pénale dans lesquels le Ministère Public “*met en oeuvre la politique pénale nationale, en l’adaptant, le cas échéant, aux réalités régionales et locales*” (cf. art.3 de la Recommandation).

Ce devoir comporte deux facettes.

- L'interdiction faite au Ministère Public de s'immiscer dans les compétences du pouvoir politique : *“Le ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif”* (cf. art. 12 de la Recommandation). Un tel principe signifie que, si le Ministère Public peut, le cas échéant, être amené à jouer un rôle de proposition, voire de conseil en la matière, il ne saurait, en aucun cas, exercer une fonction normative, ni des missions extra-judiciaires relevant, par nature, du Gouvernement et de son administration. Il doit, par contre, *“...coopérer avec les services et institutions de l'Etat...”* dans une optique de justice et d'efficacité et dans le respect des conditions fixées par la loi (cf. art. 15).

- L'obligation d'impartialité impartie aux membres du Ministère Public: protégés contre toute immixtion à caractère partisan, devant veiller à *“...respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges”* (cf. art. 19 de la Recommandation), les membres du Ministère Public doivent eux-mêmes, du haut en bas de la hiérarchie, *“...faire preuve d'objectivité et d'équité au cours de la procédure judiciaire”* (cf. art.20) et, de manière générale dans l'exercice de leur mission, *“agir de façon équitable, impartiale et objective”* (cf. art. 24a), s'abstenir *“de toute discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, tel que...les opinions politiques”* (cf. art. 25) et *“...veiller à l'égalité de chacun devant la loi...”* (cf. art. 26), le non-respect de ces obligations étant de nature à entraîner la mise en cause de leur responsabilité, notamment le prononcé de sanctions disciplinaires.

Ce devoir d'impartialité est fondé sur le fait que, s'il est, au pénal, en charge de l'accusation, le Ministère Public est *“avant tout, gardien de la loi”* (cf. exposé des motifs de la Recommandation, art. 24)

Des GARANTIES contre tout abus de pouvoir de la part du Ministère Public :

La *Recommandation* a veillé à ce que l'indépendance ou la plus grande autonomie acquises, ces dernières décennies, par le Ministère Public s'accompagnent d'un régime de responsabilité plus exigeant pour ses membres, qui suppose l'énoncé de principes et de règles destinées, tout à la fois, à borner et à régir leur action et à proscrire tout corporatisme, mais aussi un contrôle strict quant à la mise en oeuvre.

- L'affirmation des devoirs et responsabilités des membres du Ministère Public vis-à-vis des justiciables : l'ampleur des développements qui y sont consacrés (cf. art. 24 s.) illustre l'importance qu'il importe d'accorder aux principes devant régir le comportement des représentants du Ministère Public par rapport aux victimes, témoins et mis en cause.

Dans le même ordre d'idées, il est souligné que si juges et membres du Ministère Public ont bien des points communs, leurs fonctions respectives doivent être strictement délimitées. Il appartient, en outre, au Ministère Public, non seulement de

faire preuve de la plus parfaite loyauté dans ses relations avec les juges, mais de veiller, voire de défendre, leur indépendance et leur impartialité (*cf. art. 17 s.*).

Il relève de la responsabilité de chaque Etat d'inscrire dans les textes de procédure de tels principes et d'assurer aux membres du Ministère Public une formation aux principes et exigences éthiques de la fonction, aux droits constitutionnels et aux droits de l'homme (*cf. art. 7a*); Il relève de la responsabilité de chaque Ministère Public de se doter de "*codes de conduite*" et de "*contrôles internes réguliers*" afin de faire obstacle à des comportements critiquables, pouvant justifier l'engagement de poursuites disciplinaires (*cf. art. 35*), tout en rendant compte publiquement de son activité (*cf. art. 11*).

- Une organisation hiérarchique intelligente : afin, à la fois, de veiller au bon exercice des missions du Ministère Public en terme d'efficacité, de cohérence et d'équité, et de faire obstacle à tout excès de pouvoir, l'importance du principe hiérarchique est rappelé par la *Recommandation* (*cf. art. 36a*).

Les rapports hiérarchiques doivent toutefois éviter des "*considérations personnelles injustifiées*" et répondre à une exigence générale d'impartialité (*cf. l'exposé des motifs de la Recommandation et art.9*), qui fondent les droits reconnus par *l'article 10*.