



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**Conférence des Procureurs Généraux d'Europe  
5ème session**

**organisée par le Conseil de l'Europe  
en coopération avec le  
Procureur Général de Celle, Basse-Saxe (Allemagne)**

**Celle, 23 - 25 mai 2004**

**\* \* \* \***

**Rapport par M. Marc ROBERT  
Procureur Général, Cour d'Appel de Riom (France)  
Président du bureau de Coordination**

Monsieur le Haut représentant du ministère fédéral de la Justice,

Monsieur le représentant du Secrétaire général du Conseil de l'Europe,

Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux d'Europe,

Chers collègues,

En tant que président du *Bureau* de notre *conférence*, j'ai le plaisir de vous présenter, pour la troisième et dernière fois, le rapport d'activité de ce dernier et je le ferai avec la liberté de tout président en fin de mandat et d'un européen qui travaille depuis 20 ans au sein du *Conseil de l'Europe* sur les questions du ministère public.

Mais je souhaite, au préalable, adresser, en votre nom à tous, mes plus vifs remerciements à M. RANGE, procureur général de BASSE-SAXE, notre hôte pour cette cinquième session plénière de la *Conférence*. Organiser une telle réunion n'est pas, nous le savons tous, une véritable sinécure et demande des efforts d'importance et une disponibilité de tous les instants, qui s'ajoutent aux responsabilités habituelles. Notre reconnaissance n'en est que plus vive et cette session vous devra en grande partie, Monsieur le procureur général et cher ami, sa réussite. Mes remerciements s'adressent aussi à vos collaborateurs et tout particulièrement à M. BERGER.

Je tiens aussi à saluer, à cette occasion, l'ensemble des procureurs généraux et procureurs d'ALLEMAGNE qui nous font le plaisir de participer à nos travaux.

Le 22 mai 2000, en ouvrant la première conférence paneuropéenne des procureurs généraux d'Europe qu'il avait pris l'initiative de réunir, *M. Walter SCHWIMMER, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*, rappelait la place et le rôle éminents autant que spécifiques du ministère public, chargé de concilier les exigences des droits de l'homme et les impératifs d'efficacité dans la lutte contre la criminalité et occupant une position unique en son genre, en équilibre, souvent délicat, entre les pouvoirs exécutifs et judiciaires de chaque Etat.

Conformément aux objectifs assignés à la doyenne des organisations européennes, il nous exhortait alors et à travers nous l'ensemble des Etats-membres du Conseil de l'Europe, à accorder nos différences dans le respect du pluralisme pour qu'elles puissent tendre vers un même objectif: la constitution d'une société européenne toujours meilleure et plus sûre, où règne une paix fondée sur la Justice et la coopération internationale, et où les droits de l'homme et la prééminence du droit sont respectés.

Il nous assurait enfin que la question du ministère public "*est et resterait l'une des priorités du Conseil de l'Europe*".

Cet engagement n'a pas tardé à se formaliser avec éclat lorsque, quelques mois plus tard, fut adoptée la *Recommandation (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, qui par-delà l'activité répressive, définit les principes directeurs communs en terme de statut et de place institutionnelle du ministère public.

Cette *Recommandation*, elle est pleinement notre: déjà fruit de la réflexion de représentants de ministères publics de 25 Etats-membres, vous l'avez validée avant même qu'elle ne soit approuvée formellement, lors de la réunion de STRASBOURG que j'évoquais il y a un instant.

En 2001, lors de notre deuxième session de BUCAREST, M. *Hans KRUGER, Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe*, nous invitait à prendre des initiatives pour donner suite à cette recommandation et veiller, en particulier, à ce que les normes qu'elle énonce soient effectivement appliquées, de manière harmonisée, dans l'Europe toute entière. *"Le moment est venu - nous disait-il - de définir un cadre pour vos réunions, de leur donner une unité et une continuité. Vous allez donc devoir prendre des décisions en ce sens et envisager, en particulier, la possibilité de mettre en place une structure pratique et informelle de nature à améliorer l'efficacité et les normes de coopération entre les procureurs, à coordonner peut-être l'action au niveau européen en matière de poursuites et à améliorer certainement les contacts et l'échange d'informations."*

Répondant à cette invitation et donnant suite aux propositions concrètes que je vous avais alors présentées, vous avez invité le *Conseil de l'Europe* à constituer une *"Conférence des procureurs généraux d'Europe"* destinée à promouvoir le rapprochement entre les ministères publics des Etats-membres, à donner corps à la *Recommandation 2000 (19)*, à renforcer la coopération et à améliorer la prise en compte du ministère public dans les activités du *Conseil*, en résumé à créer un lieu d'échange, de collaboration et de proposition, qui n'a, naturellement, aucunement vocation à jouer un rôle décisionnel aux lieu et place des organes compétents en ce domaine.

Une nouvelle fois, le *Conseil de l'Europe* a répondu à notre attente, le *Comité des Ministres*, en sa réunion du 5 septembre 2001, ayant marqué son intérêt pour les propositions de la *Conférence*, tout en confiant au *Secrétariat* le soin de lui faire des propositions précises et en dégageant, en attendant, les moyens indispensables à son fonctionnement.

Depuis lors, à l'occasion de nos sessions de LJUBLJANA et de BRATISLAVA, la *Conférence* a réaffirmé l'importance attachée à cette question de l'institutionnalisation et a confié pour tâche première à votre *Bureau* le soin de prendre les initiatives utiles à cet égard.

Peu après notre dernière réunion, l'*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* prenait nettement position, dans sa *Recommandation 1604 (2003)* sur *"le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit"* en date du 27 mai 2003, en faveur de la transformation de notre *Conférence* en organe permanent. Compte-tenu de l'importance de cette prise de position, sur laquelle j'avais personnellement attiré l'attention de chaque procureur général, votre *Bureau* saisissait le *Secrétaire Général du Conseil* de propositions concrètes.

Lors de sa réunion du 4 février 2004, le *Comité des Ministres*, à l'occasion de l'examen de cette recommandation parlementaire et après avoir souligné, une nouvelle fois, le rôle essentiel du ministère public *"en tant que garant de la sécurité et de la liberté dans toutes les sociétés européennes"* ainsi que l'importance de la *Recommandation 2000 (19)*, a estimé toutefois que l'officialisation de la *Conférence* méritait de faire l'objet d'une plus ample discussion au niveau intergouvernemental et a mandaté à cette fin le *Comité directeur des problèmes criminels*. La question n'est donc toujours pas tranchée.

Permettez-moi, avec la liberté de celui qui termine son mandat, de tenter de rassurer ceux qui expriment des réticences vis-à-vis d'une telle institutionnalisation, qu'il s'agisse d'une minorité d'Etats considérant qu'elle pourrait avoir des incidences sur l'organisation interne des rapports entre le pouvoir exécutif et leur ministère public, ou de certains organes institutionnels du *Conseil* estimant qu'elle serait de nature à remettre en cause l'architecture interne de l'organisation européenne.

Non, notre *Conférence* n'a pas vocation à s'ériger en un quelconque groupe de pression, encore moins de se substituer à quelque organe de décision que ce soit. Elle entend simplement pouvoir exercer pleinement son rôle pour favoriser la mise en oeuvre des principes européens et la coopération entre ministères publics, qui conditionnent, pour partie, cet Etat de droit auquel nous adhérons tous et qui doit accompagner une efficacité renforcée contre le crime qui menace nos sociétés.

Votre *Bureau* reste convaincu que, si toutes les parties prenantes y mettent de la bonne volonté, une solution consensuelle pourra très vite se dégager; telle est la raison pour laquelle j'ai saisi récemment, en son nom, les instances compétentes, de nouvelles propositions concrètes d'officialisation, qui nous paraissent susceptibles de répondre aux attentes de tous. Tel est le voeu que je forme personnellement, au moment de quitter la présidence que vous m'avez confiée, convaincu qu'il y a urgence pour l'Europe judiciaire et que cette Europe passe, notamment, par le ministère public.

Notre *Conférence* n'est pas restée, pour autant, inactive. En trois ans, nous n' avons cessé d'oeuvrer pour que la *Recommandation 2000* (19) devienne réalité, évaluant chaque année sa prise en compte dans nos différents Etats; approfondissant certains de ses points, qu'ils concernent la protection des victimes, la délinquance juvénile, la corruption et la délinquance économique et financière, les relations avec la police, les rapports avec les juges ou avec le politique; émettant propositions et suggestions s'agissant de la coopération pénale internationale, d'une meilleure protection statutaire et de garanties professionnelles plus complètes, de l'éthique...

Et par-delà la *Conférence* proprement dite, c'est à chacun d'entre vous, Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux et cher(e)s collègues, que nous devons le succès de cette *Recommandation*, car nombreux êtes-vous à vous être inspiré(e)s des principes directeurs européens pour contribuer à la refonte des lois fondamentales sur les procureurs, des codes de procédure pénale, ou encore des textes sur l'organisation, le statut, la formation et le fonctionnement des parquets.

Les réponses au questionnaire qui me sont parvenues illustrent cette évolution: si nombre de ministères publics ont déjà connu, les années passées, des réformes d'importance, d'autres les mettent en oeuvre ou se préparent à le faire - et je fais allusion ici aux lois sur le ministère public ou modifiant le code de procédure pénale récemment votées ou en cours d'examen en ARMÉNIE, en BULGARIE, en république TCHÈQUE, en ESTONIE, en FRANCE, en LETTONIE, au PORTUGAL...et la liste n'a rien d'exhaustif.

Par-delà les réformes, c'est l'organisation et le fonctionnement même du ministère public qui doit s'inspirer, au quotidien, des principes européens. Je signale à cet égard une initiative originale prise par la *Conférence des procureurs généraux français* qui, prenant en compte la *Recommandation 2000* (19), vient d'adopter, à son tour, une recommandation interne portant sur "*les principes directeurs applicables au ministère public français*", qui traitent de l'ensemble des questions le concernant.

Votre présence même, Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux, - qui ne fait que croître à chacune de nos sessions plénières -, manifeste aussi avec éclat, et par-delà nos différences légitimes, notre attachement commun au rôle central que joue et que doit continuer à jouer le ministère public en faveur de l'Etat de droit et de la prise en compte de l'intérêt général dans une Europe unie par des principes forts de démocratie et de respect de la dignité humaine.

Mais le fonctionnement actuel de la *Conférence* comme de son *Bureau* la prive tant des moyens nécessaires à l'approfondissement de son action et à l'organisation des rencontres professionnelles multiples qu'elle requiert, que des interlocuteurs institutionnels indispensables à la discussion de ses propositions ou à une meilleure association aux activités du *Conseil* qui la concernent directement.

Telle est la raison pour laquelle votre *Bureau*, qui n'a pu se réunir qu'à deux reprises depuis notre dernière session plénière, rencontre, chaque année, des difficultés, sinon à exercer, du moins à mettre en oeuvre avec succès le mandat que vous lui avez confié.

Ainsi les organes compétents du *Conseil de l'Europe*, en attente d'une décision sur l'officialisation éventuelle de la *Conférence*, n'ont pas été en état de débattre de l'instauration d'un mécanisme de suivi de la *Recommandation 2000* (19), pourtant souhaité, avec force, à BRATISLAVA.

S'agissant de la coopération pénale internationale, nous avons fait notre l'invitation qui nous avait été adressée par le *Conseil de l'Europe*, par la voie de M. KRUGER déjà cité, qui soulignait à BUCAREST – je cite - " *il importe que la coopération entre l'Union Européenne et l'Europe en général fonctionne bien. Seuls les criminels ont intérêt à ce que l'Europe développe une double approche face au crime: l'une à l'intérieur des frontières de l'Union Européenne l'autre à l'extérieur de ses frontières. Soit l'Europe toute entière réagit de manière concertée face à la criminalité, soit le crime dominera l'Europe* "... *Beaucoup reste à faire à cet égard. Permettez-moi - concluait-il- de mentionner simplement un aspect, celui de la nécessité de dispositions appropriées au niveau paneuropéen permettant aux procureurs de coopérer directement les uns aux autres par delà les frontières physiques et bureaucratique. Il est temps de prendre des mesures décisives dans ce sens et je vous invite à le faire* ".

Répondant au voeu émis par le *Secrétaire-général adjoint*, nous avons décidé, à Bratislava, d'initier un processus destiné à renforcer les. modalités de coopération entre les ministères publics d'Europe, grâce à la constitution d'un réseau informel de "points de contacts nationaux", ayant pour vocation, non pas de se substituer aux échelons compétents en matière de coopération, mais de faciliter les échanges de manière pratique, réseau qui devrait être coordonné avec celui de *l'Union Européenne*, même si ce dernier revêt d'autres ambitions, et disposer de moyens nécessaires à la réunion comme à la formation des différents correspondants.

Dans le cadre de son mandat, votre *bureau* a tenu, le 9 décembre dernier, une réunion avec les responsables d'*Eurojust* et le *secrétaire du réseau judiciaire européen*, que nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui à Celle, afin de présenter la démarche de notre *Conférence*.

Là encore, des échanges informels que nous avons pu avoir avec les responsables du *Conseil de l'Europe*, il semble que la discussion de ce projet par les instances compétentes requiert au préalable l'officialisation de la *Conférence* ainsi que la levée de certaines incompréhensions qui subsistent. Il y a toutefois urgence car, face à une criminalité qui nous a appris qu'elle se moquait des frontières, une telle démarche, pour modeste qu'elle soit, serait de nature à renforcer l'efficacité de l'action commune, davantage peut-être que de nombreux colloques.

Le quatrième mandat donné au *Bureau* concernait la préparation d'un document sur l'éthique du ministère public: il sera présenté, demain, par l'expert compétent, étant précisé que le *Bureau* a été saisi trop tardivement du projet pour qu'il soit en mesure d'en discuter préalablement avant cette session: ce sont donc les propositions de l'expert qui seront soumises à notre appréciation.

J'en viens maintenant à l'objet de notre réunion, dont la préparation a fait l'objet de l'essentiel des travaux de votre *Bureau*.

Conformément aux vœux émis par certains procureurs généraux lors de la réunion de BRATISLAVA et dans le souci d'approfondir des questions essentielles pour le ministère public peu ou pas traitées par la *Recommandation 2000* (19), deux sujets principaux d'étude vous sont proposés, le premier ayant trait au principe de légalité ou d'opportunité des poursuites, le second aux activités non pénales du ministère public; le premier sera examiné en séance plénière cette après-midi, le second en commission demain matin.

Mais, préalablement, nous aurons le plaisir d'entendre les plus hauts responsables des ministères publics près les juridictions internationales - *la Cour pénale internationale et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie* - qui ont bien voulu répondre à notre invitation en la personne de MM. Serge BRAMMERTZ, *procureur principal adjoint*, et M. Stefan WAESPI, à qui j'adresse mes plus vifs remerciements.

Ils nous parleront, ainsi que M. *Michael KENNEDY, président du collège d'EUROJUST*, et M. Angel GALGO PECO, *secrétaire du RÉSEAU JUDICIAIRE EUROPÉEN*, du rôle et de l'organisation du ministère public dans les juridictions et organes nationaux ainsi que de ses liaisons avec les ministères publics nationaux.

Nous aurons aussi le plaisir d'entendre une communication du Procureur Général du QATAR, qui, après le GUATEMALA, se propose de réunir prochainement le deuxième congrès mondial des procureurs généraux dont il nous entretiendra. Je lui souhaite cordialement la bienvenue.

Le début de la séance plénière de demain après-midi sera consacré à l'audition des rapports et interventions spécifiques que tel ou tel procureur général souhaiterait faire.

Enfin, cette session se clôturera sur l'élection de nouveaux membres au *Bureau*.

Afin d'éviter les incidences néfastes du mode actuel, qui prévoient un renouvellement de la quasi-totalité des membres du bureau tous les deux et met ainsi en péril la permanence et la continuité de son action, votre *Bureau* vous a proposé de modifier les règles existantes : si le nombre de membres reste inchangé (6) et si 2 des membres restent membres de droit (les procureurs généraux des états organisateurs de la session plénière de l'année et de celle de l'année suivante, membres du bureau pour 2 ans afin de faciliter la préparation de ces plénières), les 4 autres membres du bureau seraient désormais élus pour 4 ans, dans le respect de la répartition géographique et de la rotation, et renouvelables par moitié tous les deux ans.

Ceux d'entre vous qui ont répondu à cette partie du questionnaire que je vous ai adressé le 23 mars ont bien voulu avaliser sans réserve ce projet.

En application de ces nouvelles règles, que je vous proposerai de faire figurer dans nos conclusions,

- MM. MONETTI (ITALIE) et VAN ERVE (PAYS-BAS) resteraient en fonction jusqu'à la Conférence de 2006
- M. RANGE (ALLEMAGNE), organisateur de la présente session, resterait jusqu'à la Conférence de 2005

- les trois autres membres à savoir les procureurs généraux de SLOVÉNIE et de SLOVAQUIE, comme moi-même, quitteront le bureau; ils seront remplacés par le procureur général candidat à l'organisation de la conférence de 2005 (membre de droit pour 2 ans), ainsi que par deux nouveaux procureurs généraux que nous élirons demain pour 4 ans.

Je demande aux candidats éventuels de bien vouloir se faire connaître auprès du secrétariat avant le terme de la présente journée.

Il me reste maintenant, avant de conclure cette intervention, l'agréable mission de rendre hommage au travail accompli par M. Candido CUNHA, que beaucoup d'entre vous connaissent et qui fut notre secrétaire pendant 4 ans, et de lui adresser en notre nom à tous nos remerciements les plus chaleureux pour le soutien constant qu'il a apporté à la création comme au fonctionnement de notre conférence.

Il me revient aussi de vous présenter Mme Anita VAN DE KAR, *administratrice au Conseil de l'Europe*, qui a remplacé M. CUNHA dans ses fonctions et qui nous a déjà apporté une aide très précieuse et particulièrement efficace.