

Strasbourg, 31 mai 2005

CPGE (2005) 16

Site web de la Conférence:  
<http://www.coe.int/prosecutors/>

**CONFERENCE DES PROCUREURS GENERAUX D'EUROPE**  
**6<sup>E</sup> SESSION**

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

**Budapest, 29 – 31 mai 2005**

Parlement  
Hotel Margitsziget Termál

**CONCLUSIONS**

- 1.1 Les procureurs généraux et autres procureurs d'Europe ont tenu leur 6<sup>e</sup> Conférence à Budapest (Hongrie) du 29 au 31 mai 2005, sous l'égide du Conseil de l'Europe, à l'invitation du Procureur général de la Hongrie.
- 1.2 La Conférence a été ouverte dans la salle de la Chambre du Parlement hongrois avec notamment une allocution d'ouverture et de bienvenue de M. Ferenc MADL, Président de la Hongrie.
- 1.3 Les Actes de la Conférence seront publiés sous la forme d'un CD-ROM et sur le site internet de la Conférence.
- 2.1 La Conférence a exprimé sa conviction que, comme l'affirme la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale (Rec (2000) 19), le ministère public joue un rôle déterminant dans la lutte contre la criminalité, la sauvegarde de l'Etat de droit et la garantie du plein respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 2.2 Considérant la montée de la criminalité organisée au niveau international, y compris le terrorisme, la cybercriminalité, la criminalité économique, la corruption et la traite des êtres humains, la Conférence s'est félicitée de l'ouverture récente à la signature de trois conventions européennes traitant du terrorisme, du blanchiment de capitaux et de la traite des êtres humains<sup>1</sup> - et de l'entrée en vigueur de la convention sur la cybercriminalité<sup>2</sup> - ainsi que de l'adoption par le Comité des Ministres de recommandations concernant la protection des témoins et des collaborateurs de justice et les techniques spéciales d'enquête en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme<sup>3</sup>.
- 2.3 Considérant que le développement de la confiance au plus haut niveau entre les divers systèmes juridiques d'Europe améliorerait considérablement l'efficacité de la lutte contre la criminalité internationale et reconnaissant la nécessité de développer les moyens des ministères publics afin d'assurer l'entraide judiciaire nécessaire pour lutter efficacement contre cette criminalité, la Conférence est attachée à poursuivre sa pratique de se réunir régulièrement afin de promouvoir la communication et la coopération des ministères publics en matière pénale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle a exprimé sa gratitude pour la possibilité que lui offre le Conseil de l'Europe de tenir des réunions régulières et s'est félicitée, notamment, de la proposition d'institutionnaliser la Conférence, par la création d'un organe consultatif des procureurs qui jouerait un rôle de conseil auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.
- 3.1 La Conférence s'est félicitée de la participation à ses travaux des représentants du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et du Conseil pour les questions de police (PC-PM) et a reconnu l'intérêt d'une coopération fructueuse à l'avenir avec ces comités, ainsi qu'avec d'autres organes du Conseil de l'Europe.
- 3.2 La Conférence s'est également félicitée de la participation d'organisations internationales telles que le Cour pénale internationale, Eurojust et le Réseau judiciaire européen, ainsi que de la participation de MEDEL, représentant les magistrats, et a réitéré son souhait d'intensifier ses contacts avec toutes les institutions qui jouent un rôle important dans l'administration de la justice pénale.
- 4.1 Se référant à la Recommandation Rec (2000)19 et invitant les participants à assurer la traduction de cette Recommandation dans les langues officielles de leur pays et convenant de la nécessité de promouvoir sa mise en oeuvre dans les Etats dont ils étaient ressortissants, les intervenants de la Conférence ont consacré la majeure partie de leurs discussions aux "rapports entre le ministère public et la police".

---

<sup>1</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (SCE 197)  
Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (SCE 196)  
Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (SCE 198)

<sup>2</sup> Convention sur la cybercriminalité et son rapport explicatif (STE 185).  
Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE 189).

<sup>3</sup> Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice (Rec (2005)9)  
Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme (Rec (2005)10)

- 4.2 Sur la base des 34 réponses reçues à un questionnaire qui avait été envoyé aux 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, la Conférence a tiré les conclusions suivantes :
- dans les affaires pénales, la police et le ministère public sont interdépendants pour la bonne exécution de leurs tâches respectives ;
  - d'une manière générale, les systèmes judiciaires européens donnent aux procureurs le pouvoir de vérifier la légalité des enquêtes de police et de contrôler la façon dont la police respecte les droits de l'homme;
  - d'une manière générale, le ministère public, faisant partie du système de justice pénale, prend la décision de continuer ou non l'action publique ;
  - la police doit être responsable devant le ministère public ou un autre organe approprié, notamment afin d'éviter tout abus de pouvoir pendant la période d'instruction avant le procès et pour veiller au respect des droits de l'homme.
- 4.3 La Conférence a souligné l'importance des directives pertinentes contenues dans la Recommandation Rec (2000) 19, en notant que les paragraphes 21 à 23 continuent d'offrir une description très appropriée et pragmatique du rôle du ministère public dans ses rapports avec la police, compte tenu de la diversité toujours très grande des systèmes de ministère public en Europe, qui tiennent à des traditions juridiques différentes.
- 5.1 Etant donné l'importance du rôle et du statut du ministère public dans le système judiciaire et l'ensemble de la société, la Conférence a rappelé que tous les membres du ministère public devaient avoir un comportement éthique exemplaire de manière à garantir l'impartialité de la justice et à mériter la confiance et le respect du public.
- 5.2 La Conférence a donc adopté à l'unanimité les « Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public » ("Lignes directrices de Budapest"), qui sont annexées au présent document. Elle a invité ses participants à assurer la traduction de ces lignes directrices dans les langues officielles de leurs pays, à les diffuser parmi les membres du ministère public de leurs pays et à rendre compte à la prochaine Conférence des résultats de cette initiative.
- 5.3. La Conférence a estimé que ces Lignes directrices pouvaient être mises à jour pour tenir compte de toute évolution de la situation.
- 6.1 Ayant examiné pour la première fois au cours de la cinquième Conférence le rôle du ministère public en dehors du domaine pénal, la Conférence était bien consciente du fait que dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le ministère public avait également des responsabilités en matière de droit civil, social, administratif et autres.
- 6.2 La Conférence a souligné une fois de plus la diversité des systèmes de ministère public, qui sont le produit de traditions différentes en Europe.
- 6.3 Certains Etats membres ne ressentent pas la nécessité d'accorder au ministère public d'autres tâches que celles de la justice pénale et considèrent que ces tâches ne relèvent pas de ses compétences. Cette approche peut être considérée comme une manière acceptable de concevoir le rôle du ministère public.
- 6.4 Mais en même temps, d'autres pays estiment que leur système juridique leur permet d'accorder au ministère public des compétences en dehors de celles de la justice pénale, et notamment un rôle pour la garantie du fonctionnement d'une société démocratique dans un Etat de droit et la protection des droits de l'homme. Il n'y a aucune raison de ne pas considérer cette approche comme tout aussi valable.
- 6.6 En outre, lorsque le ministère public a des compétences en dehors du domaine pénal, les Etats membres doivent garantir la primauté du droit et dans ce cadre, le respect des droits de l'homme et des autres principes fondamentaux qui régissent toutes les sociétés démocratiques.
- 6.7 Dans ce contexte, la Conférence a rappelé qu'elle considère que l'intervention du ministère public hors de la sphère pénale ne saurait jamais remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, ni le fait qu'en dernier recours, il appartient aux juridictions compétentes et à elles seules de trancher les litiges de manière contradictoire.

- 6.8 Etant donné l'absence de lignes directrices internationales spécifiques dans ce domaine, la Conférence a conclu, après avoir comparé ces deux manières de concevoir le rôle du ministère public, que cette question importante et complexe mérite d'être approfondie ultérieurement. A cet égard, elle a invité les délégations qui ne l'avaient pas encore fait à répondre dès que possible au questionnaire. Elle a chargé son Bureau de poursuivre son travail en tenant compte, en particulier, de la jurisprudence dans ce domaine et de lui en rendre compte.
7. La Conférence a invité son Bureau à préparer les prochaines conférences et à décider des thèmes qui y seront examinés. Les participants ont été invités à envoyer toutes propositions concernant les travaux futurs au secrétariat du Bureau d'ici le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Les thèmes suivants ont déjà été suggérés au cours de la Conférence :
- La coopération internationale
  - Les relations entre le ministère public et l'administration pénitentiaire, y compris le rôle joué par les procureurs pour veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de leur liberté
  - La coopération internationale
  - Les relations entre le ministère public et les médias
  - La contribution du ministère public à l'élaboration d'une politique de justice pénale, y compris la justice réparatrice
  - Le rôle des membres du ministère public à l'égard des jeunes.
8. Prenant note de la décision en attente du Comité des Ministres sur le rôle futur de la Conférence dans la structure institutionnelle du Conseil de l'Europe, la Conférence a décidé de ne pas procéder aux élections pour le Bureau en ce moment mais d'inviter le représentant du ministère public du pays hôte de la prochaine conférence à se joindre au Bureau.
9. La Conférence a pris note de l'invitation du ministère public du Qatar à participer au second Sommet mondial des avocats généraux, des procureurs généraux et des procureurs de haut rang qui se tiendra du 14 au 16 novembre 2005 à Doha (Qatar).
10. Elle a vivement remercié M. Peter Polt, Procureur général de la Hongrie, et ses collaborateurs, pour l'excellente organisation de cette 6<sup>e</sup> Conférence et pour l'accueil chaleureux qui a été réservé à tous les participants.
11. Elle a rappelé avec gratitude l'invitation de M. Vladimir Ustinov, Procureur général de la Fédération de Russie, à tenir la prochaine session plénière en 2006. Aussi M. Ustinov a-t-il été invité à rejoindre le Bureau.
12. La Conférence a également accepté avec gratitude les propositions de M. James Hamilton, Directeur du ministère public de l'Irlande, et de M. Gilles Lucazeau, Procureur Général près la Cour d'Appel de Nancy, France, d'accueillir de futures conférences.

Annexe

Budapest, 31 mai 2005

**LIGNES DIRECTRICES EUROPEENNES SUR L'ETHIQUE ET  
LA CONDUITE DES MEMBRES DU MINISTERE PUBLIC**

**« LES LIGNES DIRECTRICES DE BUDAPEST »**

**Adoptées par la Conférence des Procureurs généraux d'Europe, le 31 mai 2005**

**Introduction**

1. Les membres du ministère public jouent un rôle majeur dans le système de justice pénale et se voient en outre confier d'autres tâches dans certaines juridictions, par exemple dans le domaine du droit commercial, civil ou administratif, en tant que garants de la légalité.
2. Dans cette optique, la Conférence des Procureurs généraux d'Europe est convaincue qu'il faut encourager la définition de principes communs pour les membres du ministère public et la Conférence a, lors de sa session plénière à Budapest en mai 2005, approuvé les lignes directrices suivantes relatives à l'éthique et à la conduite des membres du ministère public.
3. Conformément à la Recommandation Rec (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, document fondateur de la Conférence des Procureurs généraux d'Europe, on entend par «ministère public» l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale.
4. Dans tous les systèmes de justice pénale, le ministère public : décide s'il y a lieu d'engager ou de continuer les poursuites ; exerce les poursuites devant les tribunaux et peut former des recours à l'encontre de toutes ou certaines décisions de justice.
5. Les lignes directrices ne sont pas contraignantes pour les ministères publics nationaux mais devraient être considérées comme comportant des principes généraux largement reconnus pour les membres du ministère public dans l'exercice de leurs fonctions et comme fournissant des orientations au niveau national en ce qui concerne les questions éthiques et connexes.
6. Les lignes directrices fixent des normes de conduite et de pratique dont on attend le respect par tous les procureurs qui exercent pour ou au nom du ministère public.
7. Pour veiller à ce que les membres du ministère public soient capables de s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles de manière autonome et conformément aux présentes lignes directrices, la Conférence prend note des garanties contenues dans les paragraphes 4 à 10 de la Recommandation Rec (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

## I. Devoirs fondamentaux

Les membres du ministère public doivent à tous moments et en toutes circonstances

- accomplir leurs devoirs, y compris le devoir d'action, toujours dans le respect du droit national et international pertinent,
- exercer leurs fonctions de façon équitable, impartiale, cohérente et rapide,
- respecter, protéger et défendre la dignité humaine et les droits de l'homme,
- garder à l'esprit qu'ils exercent au nom de la société et dans l'intérêt général,
- s'efforcer de trouver un juste équilibre entre les intérêts généraux de la société et les intérêts et droits des individus.

## II. Conduite professionnelle en général

Les membres du ministère public doivent à tous moments souscrire aux normes professionnelles les plus élevées et

- a. à tous moments préserver l'honneur et la dignité de leur profession,
- b. toujours se conduire de manière professionnelle,
- c. respecter à tous moments les normes d'intégrité et de prudence les plus élevées,
- d. exercer leurs fonctions en se basant sur leur évaluation des faits et conformément à la loi, à l'abri de toute pression abusive,
- e. veiller à bien s'informer, à poursuivre leur formation et à se tenir au courant de l'évolution de la situation dans le domaine juridique et social,
- f. s'efforcer d'être – et d'être perçu comme tel - impartial et cohérent, y compris en adoptant et en publiant des lignes directrices, principes et critères généraux, tel qu'énoncé au paragraphe 36 a. de la Recommandation Rec (2000) 19, qui doivent les guider dans l'accomplissement individuel et collectif de leur mission en privilégiant, le cas échéant, le dialogue et la capacité de travailler en commun,
- g. exercer leurs fonctions de manière équitable, sans crainte, favoritisme ou préjugé,
- h. ne se laisser influencer ni par les intérêts de certaines personnes ou de certains milieux ni par les pressions exercées par le public ou les médias,
- i. respecter le droit de chacun à l'égalité devant la loi et s'abstenir de toute discrimination contre toute personne fondée sur quelque motif que ce soit, tel que le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'orientation sexuelle, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, la santé, les handicaps ou toute autre qualité,
- j. préserver le secret professionnel,
- k. prendre en considération l'opinion, les intérêts légitimes, la vie privée et les éventuelles préoccupations des individus qu'ils rencontrent à titre professionnel,
- l. s'efforcer de veiller à ce que les individus soient correctement informés de leurs droits et de leur situation juridique dans la mesure où le procureur en a la compétence,
- m. faire preuve de respect et de courtoisie dans leurs relations avec les tribunaux, la police et d'autres autorités publiques ainsi qu'avec d'autres membres de la profession juridique,
- n. prêter assistance aux membres du ministère public et autorités publiques d'autres juridictions conformément à la loi et en vue de favoriser la coopération internationale aussi largement que possible,
- o. éviter de se laisser influencer, de manière impropre, dans leur conduite, par leurs intérêts personnels ou financiers ou encore leurs relations familiales, sociales ou autres. Ils doivent notamment s'abstenir d'agir en tant que procureur dans des affaires où eux-mêmes, leurs familles ou leurs associés ont un intérêt ou un lien personnel, privé ou financier.

## III. Conduite professionnelle dans le cadre de poursuites pénales

Lorsqu'ils agissent dans le cadre de poursuites pénales, les membres du ministère public doivent à tous moments :

- a. défendre le principe du droit au procès équitable énoncé dans l'article 6 de la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme,
- b. exercer leurs fonctions de manière équitable, impartiale, objective et, dans le cadre des dispositions prévues par la loi, indépendante,

- c. veiller à ce que le système de justice pénale agisse avec autant de célérité que possible, sans préjudice des intérêts de la justice,
- d. respecter le principe de la présomption d'innocence,
- e. veiller à ce que toutes les enquêtes et investigations nécessaires et raisonnables soient ou aient été menées avant de prendre la décision d'engager ou non des poursuites ou avant de prendre d'autres décisions risquant de nuire à la bonne marche de la justice,
- f. prendre en considération tous les éléments de l'affaire pouvant présenter un intérêt, y compris ceux qui concernent le suspect, que ces éléments jouent en sa faveur ou à son détriment,
- g. ne pas engager ou continuer des poursuites lorsqu'une instruction impartiale a montré que les charges étaient sans fondement,
- h. dans le cadre des poursuites, agir avec fermeté mais équité en ne tenant compte que des éléments de preuve disponibles,
- i. examiner les éléments de preuve soumis afin de vérifier qu'ils ont été obtenus de manière légale,
- j. refuser d'exploiter une preuve s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a été obtenue par des moyens illégaux constituant une grave violation des droits fondamentaux du suspect ou de tiers, contre toute personne autre que celle qui a eu recours à ces méthodes,
- k. chercher à s'assurer que les personnes responsables du recours à de tels moyens fassent l'objet de mesures appropriées,
- l. veiller au principe de l'égalité des armes notamment en communiquant des informations à l'accusé et à son avocat en conformité avec le droit applicable et le principe de procès équitable,
- m. prendre dûment en compte les intérêts des témoins et des victimes,
- n. aider le tribunal à rendre un verdict équitable,
- o. prendre des décisions basées sur une évaluation impartiale et professionnelle des éléments de preuve disponibles.

#### IV. Conduite dans la vie privée

- a. Les membres du ministère public ne doivent pas compromettre l'intégrité, l'équité et l'impartialité réelles ou perçues à bon droit comme telles, du ministère public par des activités dans leur vie privée.
- b. Les membres du ministère public doivent respecter la loi et s'y conformer à tous moments.
- c. Les membres du ministère public doivent se conduire de manière à promouvoir et à préserver la confiance du public dans leur profession.
- d. Les membres du ministère public ne doivent pas faire usage des informations qu'ils ont pu obtenir dans l'exercice de leurs fonctions pour servir de manière injustifiée leurs propres intérêts ou ceux de tiers.
- e. Les membres du ministère public ne doivent accepter aucun cadeau, prix, avantage, pot-de-vin ou hospitalité de la part d'un tiers ou accomplir toute tâche qui pourrait être perçue comme compromettant leur intégrité, équité et impartialité<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>

Les présentes lignes directrices sont inspirées notamment de :

- la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales,
- Recommandation Rec (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale,
- Recommandation Rec (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics,
- Lignes directrices sur le rôle des membres du ministère public adoptées par le 8<sup>e</sup> Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants (La Havane, 27 août-7 septembre 1990),
- autres codes d'éthique et de déontologie pertinents, proposés ou adoptés par des organismes publics ou des associations privées et internationales