

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

Strasbourg, le 27 juillet 2006



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CPGE (2006) 09

**PROGRAMME DE COOPERATION
POUR LE RENFORCEMENT DE L'ETAT DE DROIT**

**CONFERENCE DES PROCUREURS GENERAUX D'EUROPE (CPGE)
7^e SESSION**

organisée par le Conseil de l'Europe
en coopération avec le Procureur général de la Fédération de Russie

Moscou, les 5 et 6 juillet 2006

**QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE THÈME DE LA CONFÉRENCE :
« RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC DANS LA PROTECTION DES INDIVIDUS »**

Exposé

de

M. Mike Kennedy

Président du Collège d'Eurojust
Membre national pour le Royaume-Uni

Monsieur le Président de la Fédération de Russie,
Madame la Secrétaire Générale Adjointe,
Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux,
Vos Excellences,
Mesdames et Messieurs,

C'est un grand honneur de faire cet exposé en votre présence, Monsieur le Président, et de savoir que malgré votre programme de travail très chargé, vous avez pris le temps de venir parmi nous ce matin. Je tiens aussi à remercier le Conseil de l'Europe, et en particulier M. Guy de Vel, son Directeur général des Affaires juridiques, de m'avoir aimablement invité, me donnant en outre la possibilité de prendre la parole à cette très importante conférence. Je me réjouis d'être ici et de pouvoir formuler quelques observations en prélude à nos discussions.

Il est particulièrement significatif que j'aie été invité à parler durant ce rassemblement annuel des Procureurs Généraux que le Conseil de l'Europe organise pour la première fois à Moscou, ce qui en fait un événement historique. Car au mois de mars dernier, Eurojust, l'organisation que je représente, a entrepris avec le bureau du Procureur Général de la Fédération de Russie des négociations qui, je l'espère, aboutiront bientôt à un accord de coopération officiel. Nous avons été très impressionnés par l'engagement et l'enthousiasme de tous nos homologues du bureau du Procureur Général, et nous comptons bien voir s'engager avec eux une coopération plus étroite et plus effective à l'avenir.

Toutes les grandes villes européennes ont des communautés expatriées issues d'autres pays d'Europe. Ces communautés apportent une activité économique florissante à leurs pays d'adoption. Malheureusement, toutefois, des activités délictueuses sont à l'ordre du jour de certains voyageurs, et en tant que procureurs, nous avons le devoir de nous équiper pour traduire en justice les délinquants transfrontaliers, mais nous devons aussi respecter et protéger les droits des individus, qu'ils soient victimes ou suspects.

Le Conseil de l'Europe a contribué à cela, notamment par sa Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, qui date de 1959. Depuis plus de quarante-cinq ans, cet instrument encadre toute la coopération judiciaire ayant lieu en Europe et ailleurs. De nombreux commentateurs vont jusqu'à penser que le nouveau Mandat européen d'obtention de preuves sur lequel les Ministres de la Justice de l'Union européenne se sont mis d'accord il y a un mois seulement sera moins utile que la Convention de 1959, ce qui n'est pas un mince hommage rendu au Conseil de l'Europe.

Mais la Convention européenne des Droits de l'Homme, adoptée par le Conseil en 1950, est mieux connue du grand public. Elle énonce des normes claires et universellement admises concernant les droits des individus.

Je voudrais vous faire part de quelques réflexions sur le rôle du procureur vis-à-vis du thème de cette conférence : le rôle du ministère public dans la protection des droits de l'individu. Pardonnez-moi si j'évoque l'expérience que j'ai acquise en tant que Chief Crown Prosecutor (Procureur général de la Couronne) au Parquet de la Couronne d'Angleterre et du pays de Galles, notamment pour ce qui est de notre manière de traiter les victimes.

La Convention européenne des Droits de l'Homme est un moteur destiné à faire avancer l'égalité et l'équité, mais dans la pratique, l'huile qui fait tourner le moteur de la justice n'est autre, bien souvent, que l'exercice par les procureurs de leur discrétion en matière de poursuites. Il arrive

fréquemment au procureur d'être la personne qui, dans la réalité, impose chaque jour le respect des droits des individus, que ce soit dans son bureau ou dans les salles d'audience d'Europe.

Je voudrais profiter de cette réflexion sur le rôle du procureur pour rappeler l'importance de la fonction et proposer quelques idées sur le travail considérable que vous accomplissez quotidiennement.

Poursuivre est un honneur, mais cela requiert du talent et de l'expérience ; c'est une compétence, et d'aucuns y voient même un art. Être procureur impose des responsabilités qui varient en fonction du ressort. Même après n'avoir travaillé que brièvement avec des procureurs de nombreux ressorts différents, j'ai vite appris que, quel que soit le système juridique, tous les procureurs s'efforcent d'observer les principes d'équité et de justice dans l'exercice de leurs fonctions. Dans notre travail, nous devons nous montrer tenaces et décidés à faire en sorte qu'après une enquête en bonne et due forme, les criminels soient appréhendés, puis jugés rapidement et équitablement. Ces principes sont au cœur de l'action de chaque procureur, quelle que soit sa nationalité ; leur prise en compte s'accompagne évidemment d'un examen minutieux des droits de toutes les personnes impliquées dans le délit ou affectées par lui. Il est rassurant de rencontrer cette démarche commune chez tous les procureurs, qu'ils soient de France ou de Finlande, de Russie ou de Roumanie, de Suède ou d'Espagne.

Le droit romain, le Code Napoléon et la *common law* sont à la base de nombreux systèmes de justice pénale d'Europe et d'autres parties du monde. Mais le rôle du procureur peut varier largement d'un système juridique à l'autre. Dans certains systèmes, le procureur se borne à préparer les documents en vue du procès et traite une affaire comme le fait un avocat à la cour ; dans d'autres, il peut être amené à conduire l'enquête dès le début, ou encore à la superviser. Dans certains de nos systèmes, le procureur supervise toutes les actions de la police et des enquêteurs. Mais dans leur quasi-totalité, il a pour tâche de représenter la collectivité, et il est investi à cet effet de responsabilités et pouvoirs spéciaux. En tant que représentant de la collectivité, il est censé observer un certain équilibre dans l'exercice de ces pouvoirs et user d'eux en intervenant dans la vie des individus pour le bien de l'ensemble de cette même collectivité. Malgré les différences, il existe de nombreuses analogies entre les Procureurs Généraux d'Europe pour ce qui est de leurs responsabilités, des procureurs placés sous leurs ordres et de leurs homologues.

Nous autres procureurs avons bien des points communs : dans l'exercice de nos fonctions, nous sommes conduits à prendre des décisions et à mener des actions qui touchent à la vie des individus et peuvent affecter leurs droits.

Si l'on veut poursuivre efficacement au début du vingt et unième siècle, on doit posséder un large éventail de compétences de base : il convient d'être à la fois juriste universitaire, praticien du droit, avocat à la cour et négociateur, ainsi que de se montrer persuasif comme enquêteur et comme chercheur. Les quantités sans cesse croissantes d'informations, de matériel, de documentation et d'éléments de preuve sont si considérables qu'un bon procureur doit en plus être analyste de données et bien connaître l'informatique. Un procureur haut placé doit être doué de clairvoyance, savoir conduire une équipe, être un bon manager et organisateur ; il doit être aussi formateur, constructeur d'équipe et membre de cette même équipe, qu'il lui faut avoir la force et la volonté de conduire, tout en étant capable également de travailler seul s'il le faut. La connaissance des droits de l'homme, des droits de l'individu et, bien entendu, de la jurisprudence en la matière fait partie intégrante de toute poursuite et du processus de décision y relatif. L'équilibrage des droits en présence, par exemple ceux des victimes et des témoins d'une part, ceux du suspect ou de l'accusé d'autre part, est une tâche difficile et délicate, dont la réussite passe par la possession d'un large éventail de compétences. Ce n'est certes pas là un métier pour les pusillanimes.

Mais je voudrais revenir sur la Convention européenne des Droits de l'Homme, dont l'Article 5 traite du droit à la liberté et à la sécurité. Procureurs et tribunaux doivent statuer sur la légalité

d'une arrestation et d'une détention provisoire ; les procureurs prennent ce genre de décision de nombreuses fois par jour.

Ils statuent souvent aussi sur le droit à un procès équitable découlant de l'Article 6 : par exemple, en cas de violation de l'Article 6, le procureur doit-il permettre la poursuite d'une procédure judiciaire ?

Les procureurs doivent prendre ces décisions alors même qu'ils peuvent être soumis à de fortes pressions de la part des victimes, de la police, de la classe politique, ainsi que des médias et des citoyens ordinaires pour qu'un suspect soit poursuivi et condamné. La solution facile consiste souvent à dire : « Laissez au tribunal le soin de trancher ».

Mais c'est là une solution de faiblesse ; or, le procureur doit être fort, courageux, impartial et indépendant. Je vous recommande la lecture du schéma de normes relatives au rôle des procureurs publié par l'Association Internationale des Procureurs et Poursuivants. Je sais que beaucoup de délégués présents ici aujourd'hui sont membres de l'AIPP, et je suis très heureux qu'on m'ait demandé de faire partie de son Comité exécutif il y a deux ans. Ces normes énoncent très clairement le rôle, les devoirs et les responsabilités des procureurs. Il faut se réjouir que tant de procureurs de par le monde aient adopté les normes en question, parmi lesquelles est soulignée à maintes reprises – aux pages 3 et 4 du document de l'AIPP – la nécessité de respecter les droits de l'homme et les droits de l'individu.

Les procureurs doivent être assez forts pour intervenir et, au besoin, pour interrompre les poursuites lorsque ont été découvertes des violations des droits de l'individu présentant une gravité telle que la justice exige le classement de l'affaire ou l'interruption des poursuites. Mais les décisions de ce genre sont rarement faciles à prendre, car elles nécessitent l'analyse d'un vaste ensemble de faits, l'étude d'une législation complexe, diverses consultations et la mise en balance de toute une série d'intérêts. Ce dernier exercice, entre autres, peut s'avérer aussi complexe que la résolution d'un délicat problème d'algèbre. Mais c'est seulement à ce prix que l'on peut prendre une décision informée. Pour que les procureurs soient à même de jouer efficacement leur rôle, il est indispensable de veiller à ce qu'il soient bien formés et pleinement au courant de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Telle est la responsabilité des Procureurs Généraux.

Très peu de gens sont portés à se satisfaire de la décision d'interrompre une enquête ou des poursuites, car il y a là matière à controverse, et le procureur est souvent critiqué en privé comme en public.

Nos pays conservent tous le principe selon lequel la responsabilité de l'enquête et des poursuites est une affaire nationale. Aussi la Convention s'applique-t-elle différemment d'un pays à l'autre et les comparaisons ne sont-elles pas toujours claires ou équitables. Pour le moment, du moins, il ne peut y avoir de cohérence, car nos systèmes juridiques sont trop différents les uns des autres. Il n'existe ni système européen de justice pénale, ni ministère public européen, mais Eurojust est patient ! Il va de soi que des problèmes et des difficultés surgissent lorsqu'une législation nationale semble incompatible avec des conventions internationales, et c'est au procureur et au tribunal de décider de la manière dont ces instruments doivent s'appliquer. Les procureurs doivent donc recevoir une bonne formation à cet égard : je ne saurais trop y insister.

Je voudrais maintenant dire quelques mots sur le point capital de la manière dont nous traitons les victimes de la délinquance. Je crois qu'en tant que praticiens travaillant dans les systèmes juridiques d'Europe, nous devons prendre en considération ce que les victimes et les témoins attendent légitimement de nous autres procureurs. Il va de soi que ces besoins varieront selon les victimes et les témoins : les jeunes n'auront pas les mêmes besoins que les vieux, et la victime d'un viol aura des besoins différents de ceux d'un homme d'affaires dans un procès pour escroquerie. Si nous les interrogeons au sujet de leurs besoins, je pense qu'ils nous diront vouloir :

1. qu'on leur fasse bien comprendre comment se déroule l'enquête et le procès devant le tribunal ;
2. qu'on leur explique, qu'on les informe et même qu'on les consulte dans le cadre du processus de décision ;
3. qu'on les aide lorsqu'ils sont aux prises avec des procédures judiciaires qui leur semblent bizarres ; des visites de familiarisation dans les tribunaux devraient être organisées à cette fin ;
4. que la procédure judiciaire soit rapide et leur cause un traumatisme minimum, car le fait de vivre un procès ne doit pas les victimiser une seconde fois ! Les procureurs ont le devoir d'éviter que cela n'arrive ;
5. qu'on les indemnise ; or, les indemnités sont plus faciles à obtenir dans certains systèmes que dans d'autres ; je crois donc qu'en tant que procureurs, nous devons voir là un élément important de l'efficacité attendue de nous.

Comment pouvons-nous contribuer à ce que les victimes obtiennent satisfaction sur ces points ?
Pouvons-nous y parvenir ?

Tout d'abord, je pense que nous devons nous efforcer d'être plus ouverts et plus abordables pour contribuer à donner confiance aux gens dans nos systèmes judiciaires, et en particulier dans le rôle du procureur. Or, pour cela, il importe de s'occuper effectivement des victimes.

Si nous n'utilisons pas les témoignages efficacement, et si nous ne permettons pas aux victimes d'être de bons témoins, nous ne gagnerons pas nos affaires, et en fin de compte, nous ne traduirons pas les coupables en justice. Nous devons donc faire tout ce qui est en notre pouvoir pour encourager les victimes à travailler avec nous et contribuer à leur faire prendre confiance dans nos systèmes judiciaires.

En 2000, mon service, le ministère public d'Angleterre, a inauguré une procédure en vertu de laquelle les victimes sont pleinement informées d'avance et par écrit lorsque les charges que le procureur a retenues contre un suspect vont être réduites, ce qui entraînera une requalification en délit de moindre gravité, ou lorsque les poursuites vont être abandonnées. Des lettres sont ainsi adressées aux victimes, et dans les cas graves, celles-ci ou leur famille sont invitées à rencontrer le procureur pour qu'il leur explique ce qui a motivé la mesure en question. Une telle ouverture, très difficile au début, a fini par accroître la crédibilité du ministère public et la confiance en celui-ci. Mais elle requiert des compétences et une formation en matière de relations interpersonnelles, ainsi que du dévouement, du temps et des ressources.

Depuis lors, on a développé cette activité afin d'améliorer encore l'assistance aux témoins. « Pas de témoins, pas de justice » : telle est la formule par laquelle nous désignons l'initiative tendant à soutenir les témoins et à améliorer les procédures de traitement des témoins. Cela signifie que si nous n'avons pas de témoin, justice ne sera pas rendue.

Le ministère public d'Angleterre a publié dernièrement une charte intitulée « Les procureurs s'engagent » et portant sur la manière dont les procureurs doivent traiter les témoins. Pour l'essentiel, ce texte rassemble dix promesses ou engagements que les procureurs sont convenus de tenir lorsqu'ils ont affaire à des victimes et à des témoins.

Les procureurs doivent, en bref :

1. tenir compte de l'incidence sur la victime et sa famille de toute décision relative aux charges à retenir contre un suspect ;
2. informer la victime d'une modification importante ou d'un classement du dossier d'accusation ;
3. lorsque c'est possible, consulter la victime au sujet d'une modification de l'acte d'accusation, notamment s'il doit aboutir à réduire les charges ;

4. s'occuper des besoins particuliers de la victime et, au besoin, protéger son identité devant le tribunal ;
5. avant et pendant les audiences, assister la victime lorsque celle-ci témoigne et l'aider à comprendre les procédures judiciaires ;
6. promouvoir et encourager une communication dans les deux sens entre la victime et l'avocat général ;
7. protéger la victime des attaques hors sujet contre son caractère ;
8. après condamnation de l'accusé, s'opposer avec fermeté à toute mise en cause du caractère de la victime par la défense en vue d'obtenir les circonstances atténuantes ;
9. demander au tribunal de fixer une indemnisation appropriée et d'assurer la protection de la victime ;
10. tenir la victime au courant de l'avancement d'un éventuel recours en appel et des conséquences que le jugement rendu en appel aura pour elle.

Cela aidera sans nul doute à améliorer les relations entre les victimes et les procureurs. D'autres questions se posent à cet égard. Nous devons songer, par ailleurs, au droit des témoins à l'anonymat devant le tribunal. Le plus souvent, ce sont eux les victimes (souvent très jeunes), mais ils peuvent aussi être des délinquants témoignant contre leurs ex-complices, auquel cas ils ont des droits également, et le procureur doit alors faire reculer les barrières de la justice pour les aider et les protéger. Devant le tribunal, peut-il assurer leur anonymat ou trouver une autre formule protectrice ? Peut-il obtenir qu'on leur donne une nouvelle identité et qu'on leur permette de mener une vie nouvelle à l'étranger après qu'ils ont aidé à faire condamner leurs ex-complices ? Dans certains pays, on a mis au point des dispositifs très élaborés à cette fin. En Italie, par exemple, la Direzione Nazionale Antimafia s'occupe efficacement des « pentiti » (repentis de la Mafia) qui témoignent contre leurs ex-complices. Le Conseil de l'Europe a formulé en 1997 des recommandations sur la protection des témoins, qui ont abouti récemment à l'adoption de lois au Portugal et dans plusieurs nouveaux États membres d'Europe de l'Est.

Les procureurs doivent donc prendre en considération les droits des suspects et des accusés, en plus de ceux des témoins, des victimes et de la collectivité. Tout cela montre que pour faire partie du ministère public, il ne suffit pas d'être procureur pour la collectivité, encore faut-il être procureur pour le *bien* de cette collectivité et agir dans l'intérêt supérieur du peuple comme de l'État en général. Il incombe également aux procureurs de protéger les individus contre les excès de l'État.

Aux fins de leur action générale, les procureurs doivent veiller aussi à ce que nous puissions intervenir dans le processus législatif de l'État en vue d'assurer l'efficacité de la répression et des poursuites. C'est très important, selon moi, pour qu'un juste équilibre s'instaure entre les lois répressives et l'adhésion aux principes essentiels en matière de droits de l'homme.

Dans le courant de la journée et demain, nous discuterons des relations entre d'une part le ministère public, d'autre part les victimes et les témoins, en particulier les plus jeunes, mais la conférence examinera également la tâche que le ministère public accomplit auprès des individus privés de liberté. Toutes ces questions sont importantes, et les décisions y relatives sont du large ressort du ministère public.

Il incombe aux procureurs d'assurer sur le terrain l'application pratique de la Convention européenne des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, lequel a fixé les conditions de fonctionnement de cet instrument. La Cour de Strasbourg supervise ledit fonctionnement, statue sur l'application de la Convention et rend des arrêts créant des précédents et une jurisprudence en ce qui concerne les questions susmentionnées. Mais ce n'est pas à Strasbourg que se fait sentir l'impact réel des arrêts de la Cour ou que se produit leur mise en œuvre effective ; c'est dans les États membres, où procureurs et tribunaux prennent les décisions-clés tandis que procureurs et avocats supervisent l'action des agences de répression.

Le travail que vous-mêmes, Mesdames et Messieurs, accomplissez en tant que Procureurs Généraux avec la collaboration de votre personnel touche quotidiennement les individus à travers l'action – ou l'inaction – de ce même personnel, de vos procureurs souvent très jeunes qui appliquent chaque jour les principes en question.

Comme vous, j'ai eu à m'occuper personnellement de familles de victime. Je me souviens, par exemple, du cas de cette jeune fille de quinze ans qui avait été tuée dans un accident de la route alors qu'elle était passagère de la voiture que conduisait fort mal son petit ami âgé de dix-huit ans. Les affaires de ce genre ne sont pas rares – et je suis certain que vous en avez vu de pires –, mais lorsqu'on manque d'éléments de preuve pour poursuivre l'auteur d'un délit d'une telle gravité, il est très difficile, très ingrat, très douloureux de l'expliquer en tête à tête aux parents de la victime. Toutefois, le faire dans la transparence, régulièrement et sans y manquer accroît la crédibilité des procureurs et l'acceptation de leur travail.

J'ai connu d'autres affaires difficiles. Celles comportant un élément racial demandent à être traitées avec un doigté particulier à l'égard des médias comme de la famille de la victime. Elles sont traumatisantes, et il est souvent impossible de satisfaire ceux dont un proche est mort dans des circonstances aussi tragiques, notamment lorsque des erreurs ont été commises.

Considérons notre travail dans une autre perspective : les procureurs doivent être, pour les suspects et les prévenus, un bouclier contre l'exercice trop zélé des pouvoirs de la police, des tribunaux, des services de sécurité et d'autres milieux.

De la part du procureur, une vision forte, indépendante, impartiale et cohérente de l'enquête et des poursuites est essentielle pour qu'une vraie justice soit rendue.

Nous devons nous rappeler sans cesse, je crois, que le respect des principes relatifs aux droits fondamentaux de l'individu et la transparence en la matière apparaîtront toujours comme étant le fondement même de la confiance des citoyens dans nos systèmes juridiques.

En tant que procureurs, nous avons d'importants principes à observer. Je les ai déjà énoncés dans d'autres interventions, mais lors d'une conférence comme celle-ci, il peut être utile de les rappeler. Un procureur doit :

être confiant sans être arrogant ;

être courageux sans être aveugle ;

consulter et prendre des avis, mais ne pas tergiverser ;

être transparent et ouvert, mais franc ;

être un gardien des droits de l'homme pour tous les membres de la collectivité ;

Oui, être procureur, mais travailler pour la collectivité et pour que justice soit rendue à chacun.

Ce qui, toutefois, est peut-être le plus important dans le contexte de cette conférence, c'est – à mon sens – que le procureur soit le champion, non le pantin de la victime !

Je vous remercie.