AVIS DU CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPÉENS (CCPE)



www.coe.int/ccpe

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Édition anglaise:
Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinions Nos. 1 to 19 (2007 – 2024)

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit (DGI-CCPE@coe.int).

Photo de couverture : ©shutterstock
Création de la couverture : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, décembre 2024

Table des matières

Avis n° 1 (2007) .....
Les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal 5
Avis n° 2 (2008) .....
Les mesures alternatives aux poursuites 15
Avis n° 3 (2008) .....
Le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale 21
Avis n° 4 (2009) .....
Les relations entre juges et procureurs 29
Avis n° 5 (2010) .....
Le ministère public et la justice des mineurs 41
Avis n° 6 (2011) .....
Les relations entre procureurs et administrations pénitentiaires 45
Avis n° 7 (2012) .....
La gestion des moyens du ministère public 55
Avis n° 8 (2013) .....
Les relations entre procureurs et medias 63
Avis n° 9 (2014) .....
Les normes et principes européens concernant les procureurs 71
Avis n° 10 (2015) .....
Le rôle des procureurs dans l'enquête pénale 89
Avis n° 11 (2016) .....
La qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée 99
Avis n° 12 (2017) .....
Le rôle des procureurs concernant les droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales 113
Avis n° 13 (2018) .....
Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs 125
Avis n° 14 (2019) .....
Le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle 135
Avis n° 15 (2020) .....
Le rôle des procureurs dans les situations d'urgence, notamment face à une pandémie 147
Avis n° 16 (2021) .....
Implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs 163
Avis n° 17 (2022) .....
Le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement 181
Avis n° 18 (2023) .....
Conseils des procureurs en tant qu'organes-clés de l'autonomie de gestion des procureurs 195
Avis n° 19 (2024) .....
La gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité 207

Avis n° 1 (2007)

du Conseil consultatif des procureurs européens
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal

INTRODUCTION

1. Le Conseil Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a été institué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 juillet 2005 avec, en particulier, la tâche de rendre des avis concernant le fonctionnement des services du ministère public et de promouvoir l'application effective de la Recommandation Rec(2000)19 du 6 octobre 2000 sur le rôle du Ministère public dans le système de la justice pénale. Les principes de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme représentent une base identitaire pour le Ministère public, en tant qu'"*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 l'efficacité nécessaire du système de justice pénale*[1]".

2. La Déclaration de Varsovie et le Plan d'action adoptés lors du troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe[2] ont mis en exergue, au plus haut niveau politique, le rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, de même que son engagement à poursuivre la lutte contre terrorisme, la corruption et le crime organisé et à poursuivre le développement des instruments et des mécanismes de coopération juridique du Conseil de l'Europe. Le Sommet de Varsovie a en même temps exprimé l'intention de renforcer la coopération et l'interaction avec l'Union Européenne, notamment pour ce qui est des droits de l'homme[3], de la démocratie et de l'Etat de droit.

3. La Recommandation Rec(2000)19 contient, aux paragraphes 37 à 39, des dispositions relatives à la coopération judiciaire internationale en matière pénale, dont l'importance est soulignée dans le Rapport explicatif y afférent. Le Comité des Ministres observe en particulier que "*compte tenu du nombre des instruments et recommandations internationaux déjà disponibles en ce domaine et de l'existence d'une réflexion spécifique au sein même du Conseil de l'Europe, le Comité s'est attaché à définir les moyens concrets de nature à améliorer la situation actuelle, eu égard au rôle important que joue, le plus souvent, le Ministère public dans la coopération judiciaire internationale en matière pénale"*. Le Comité des Ministres est conscient des obstacles posés à la coopération internationale par la pratique institutionnelle et de la nécessité de mettre en œuvre des mécanismes de coordination, en premier lieu au sein de chaque Etat. Dans la Recommandation, il indique que les procureurs sont appelés à *"participer (directement ou par le biais de notes et de mémoires) à toutes les procédures liées à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire*". Dans la plupart des systèmes nationaux, le Ministère public dispose de compétences tant en matière de coopération internationale active que lorsque son pays est destinataire d'une demande de coopération, qu'il s'agisse d'une extradition, d'un mandat d'arrêt ou d'une commission rogatoire. Cette double compétence implique une connaissance de tous les aspects de la coopération et donc des possibilités de coordination à un niveau plus général.

4. Le présent Avis a été préparé conformément au Programme cadre d'action générale du CCPE, adopté par le Comité des Ministres le 29 novembre 2006[4]. Il vise à souligner les éléments essentiels concourant à renforcer la coopération internationale en matière pénale et l'assistance judiciaire mutuelle du point de vue des praticiens du droit et acteurs prééminents de cette coopération que sont les procureurs.

5. Le CCPE est conscient que les questions liées à la coopération internationale en matière pénale ne sont pas des questions essentielles qui s'adressent seulement aux procureurs. L'extradition, les mandats d'arrêts, la collecte de preuves à l'étranger relèvent fondamentalement des juges, représentés au sein du Conseil de l'Europe à travers le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE). D'autres comités du Conseil de l'Europe, comme le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), notamment à travers les travaux du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la

[1] Paragraphe 1 de la Recommandation Rec(2000)19.
[2] Varsovie, 16 – 17 mai 2005 – voir les documents : CM(2005)79 final et CM(2005)80 final.
[3] Le CCPE traitera ultérieurement de la formation professionnelle des procureurs en matière de droits de l'homme.
[4] Document CCPE(2006)05 Rev finale.

coopération dans le domaine pénal (PC-OC) ont également un rôle prééminent à jouer dans ce domaine[5], de même que la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

6. Dans le cadre de cet Avis, le CCPE s'appuie sur les instruments juridiques universels et régionaux, en particulier les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe apparaissant en annexe. Il se réfère également à l'Avis N° 9 (2006) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen.

7. Le CCPE a tenu compte des travaux et conclusions de différents fora dans lesquels les responsables politiques et des instances chargées de l'application du droit, de même que les représentants des ministères publics des Etats membres ont traité de questions relatives à la coopération internationale en matière pénale, et notamment la 1ère Conférence paneuropéenne des Ministères publics spécialisés dans les affaires de criminalité organisée (Caserte, 2000)[6], la 7ème Conférence des Procureurs Généraux d'Europe (Moscou, 2006)[7] et la Conférence à haut niveau de ministres de la Justice et de l'Intérieur de (Moscou, 2006)[8].

8. Pour préparer cet Avis, le CCPE a analysé, avec le concours d'un expert scientifique[9], les réponses de 30 Etats membres à un questionnaire élaboré à cette fin[10]. Le rapport qui en a résulté a fait l'objet d'une Conférence européenne des procureurs sur la coopération internationale dans le domaine pénal (Varsovie, 4-5 juin 2007)[11], à laquelle participaient les représentants des Ministères publics de la plupart des Etats membres et des organismes de coopération judiciaire de l'Union Européenne (Eurojust et le Réseau judiciaire européen en matière pénale).

9. Dans cette approche, le CCPE a également voulu être en ligne avec le "Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne"[12] qui indique, parmi les "*priorités communes et les domaines d'intérêt pour la coopération*", les "*droits de l'homme et libertés fondamentales ; la prééminence du droit, la coopération juridique et la réponse aux nouveaux défis".*

SITUATION ACTUELLE ET LACUNES EXISTANTES

10. Le renforcement de la coopération internationale en matière pénale représente une exigence essentielle, étant la réponse de la communauté des Etats aux attaques portées contre nos sociétés par la criminalité internationale, le terrorisme et la corruption. Même si la Résolution du Comité des Ministres en 1997[13] se rapportait spécialement à la corruption, il est important de la rappeler, du fait de sa portée générale: *"La corruption représente une grave menace pour les principes et les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, sape la confiance des citoyens en la démocratie, porte atteinte à la prééminence du droit, méconnaît les droits de l'homme et met en péril le progrès social et économique*".

11. La Recommandation Rec(2000)19 a été enrichie par des textes importants dans le domaine considéré:

    - des conventions majeures ont ainsi été adoptées au sein du Conseil de l'Europe, telles que le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE N° 182), la Convention sur la cybercriminalité (STCE N° 185) et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STCE N°189), le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STCE N° 190), la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE N° 196), la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE N° 197) ou la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime

[5] Voir notamment les décisions prises par le CDPC sur la coopération internationale en matière pénale lors de sa 56ème réunion plénière (Strasbourg, 18 – 22 juin 2007).
[6] Organisée à Caserta (Italie), les 8-10 septembre 2000, par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Direction Nationale Antimafia et l'Université II de Naples.
[7] 7ème session de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe (Moscou, 5 - 6 juillet 2006) organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le Bureau du Procureur Général de la Fédération de Russie sur le thème : "Le rôle du Ministère public dans la protection des individus".
[8] Conférence à haut niveau des Ministères de la Justice et de l'Intérieur (Moscou, 9-10 novembre 2006) : "Améliorer la coopération européenne en matière de justice pénale".
[9] Mme Joana GOMES-FERREIRA, Procureur de la République (Portugal) – voir rapport CCPE-BU(2007)12.
[10] Document CCPE-Bu (2006) 06.
[11] Les conclusions apparaissent au document CPE(2007)Concl1.
[12] Signé à Strasbourg le 23 mai 2007.
[13] Résolution (97) 24 sur les 20 Principes directeurs portant sur la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres du CE le 6 novembre 1997.

et au financement du terrorisme (STCE N° 198). De même, des formes renforcées de coopération judiciaire ont été introduites par la Convention de Palerme des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale[14], la Convention des Nations Unies contre la corruption[15], la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire[16], la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne[17] et la Convention de la CEI relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale[18]. Il convient toutefois de remarquer que tous les Etats concernés ne sont pas encore parties à ces Conventions, dont certaines ne sont pas encore entrées en vigueur. Ceci limite leur portée et freine leur application effective par les praticiens du droit. Par ailleurs, des lacunes dans les instruments pertinents du Conseil de l'Europe ont été mises en évidence lors de la Conférence européenne des procureurs généraux de Moscou susmentionnée.

- au sein de l'Union européenne, de nouveaux instruments tels que la Décision cadre du Conseil de 2002 sur le Mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre Etats membre de l'Union européenne ont été adoptés, et de nouvelles structures ont été développées, telles qu'Eurojust, les magistrats de liaison ou le Réseau judiciaire européen en matière pénale, donnant corps au principe de reconnaissance mutuelle.

- en matière d'entraide judiciaire, des contacts directs sur la base d'accords bilatéraux, régionaux ou internationaux entre organes judiciaires des Etats membres[19] se développent.

12. Mais la véritable nouveauté réside dans une autre option ouverte par ces accords. Les accords mentionnés prévoient la possibilité de transmettre spontanément des informations d'une autorité judiciaire nationale à celle d'un autre pays. Des instruments juridiques pleinement applicables dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe donnent aux autorités judiciaires[20] nationales la faculté de signaler l'existence d'une infraction en lui transmettant les informations pertinentes. Cette pratique avait était prévue par le Comité des Ministres dans la Recommandation Rec(2000)19 qui, à ce sujet, suggérait: "*enfin, devrait être étudiée la possibilité d'étendre les dispositifs existants favorisant l'échange spontané d'informations entre les Ministères publics des différents pays*"[21].

13. La question qui se pose est de vérifier quel suivi concret a été donné à ces innovations dans la pratique institutionnelle, notamment si les accords internationaux susmentionnés ont entraîné des réformes normatives et dans la pratique conséquentes dans les Etats membres et, en tout cas, si et en quelle mesure les procureurs utilisent ces nouveaux instruments et sont conscients des mutations intervenues récemment.

14. Il ressort de l'étude préliminaire conduite par le CCPE[22] que le système de coopération internationale fonctionne de mieux en mieux depuis le début des années 90, parfois grâce à des solutions pragmatiques mises en œuvre à travers une coopération et des contacts directs entre les acteurs impliqués dans ce processus. Certains Etats rapportent une spécialisation croissante des acteurs compétents et le développement de l'information interne quant aux possibilités offertes dans le cadre de l'entraide judiciaire.

15. Cependant, de nombreux éléments sont mis en avant comme faisant obstacle au nécessaire développement de l'entraide judiciaire en matière pénale et comme causes de délais excessifs dans les procédures de coopération internationale, notamment :

    - les mécanismes de coopération juridique pan-européens ne sont pas toujours conformes aux enjeux et aux attentes actuels ;
    - la rédaction des demandes d'entraide (lacunaires ou comportant trop de détails, non signées ou mal instruites, mal traduites, inexactes ou non conformes à la procédure en vigueur, etc.) peut porter

[14] Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale, signée à la Conférence de Palerme les 12-15 décembre 2000.
[15] Signée lors de la Conférence au Haut niveau de Merida (Mexique) du 9 au 11 décembre 2003.
[16] Adoptée lors de la 91ème réunion plénière de l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 avril 2005 par la Résolution A/RES/59/290.
[17] Etablie par l'Acte du Conseil du 29 mai 2000, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne.
[18] Signée à Chisinau (Moldova) le 7 octobre 2002.
[19] L'expression "organe judiciaire" est ici employée dans le sens le plus large, se référant aux juges, aux procureurs et aux autres chefs des autorités chargées de l'exécution du droit compétents pour la coopération judiciaire internationale en matière pénale.
[20] Idem note précédente.
[21] Commentaire à la Recommandation 39.
[22] Rapport CCPE-BU(2007)12 susmentionné.

préjudice à la procédure de coopération; le manque de formation, la complexité des procédures, le manque de moyens mis à disposition peuvent notamment en être la cause ;

- la transmission des demandes reste trop souvent effectuée par le seul canal diplomatique, bien que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE N° 30) et le Deuxième Protocole additionnel à cette Convention (STCE N° 182) rendent possible des contacts direct entre autorités judiciaires compétentes pour présenter et exécuter les demandes ; le manque d'informations (coordonnées des autorités compétentes) oblige souvent à passer par les autorités centrales ; par ailleurs, il arrive que plusieurs canaux de transmission soient simultanément utilisés, perturbant la bonne application de la procédure de coopération ;
- la multiplication des demandes d'entraide est vue comme un facteur contribuant au blocage des procédures, les autorités requises étant surchargées par l'exécution de demandes liées à des affaires parfois mineures ;
- au niveau de l'exécution des demandes, le manque de culture de coopération judiciaire et une certaine résistance pratique conduit à ce que des procédures de coopération passent systématiquement après les procédures internes.

16. Mais des difficultés sérieuses résident dans la différence entre systèmes juridiques. Les moyens d'obtention de la preuve, le problème de la double incrimination ou le *ne bis in idem*, la compétence de l'autorité requérante ou le régime des jugements *in absentia* sont autant de concepts et de procédures qui gagneraient à être mis en cohérence au niveau international pour favoriser la coopération entre systèmes. Une meilleure connaissance mutuelle de ces systèmes permettrait également à elle seule de faciliter cette coopération.

17. Ces difficultés sont exacerbées en matière d'extradition. Par exemple, des procédures d'extradition avortent suite à l'invocation de motifs politiques, à cause de l'interprétation disparate d'un même concept juridique ou par l'objection de l'impossibilité d'extrader des ressortissants nationaux.

18. Un autre aspect négatif généralement dénoncé est le retard sans cause objective. Il ne s'agit alors pas d'une question structurelle ou juridique, mais de dysfonctionnements professionnels sans cause juridique.

19. Il convient donc de développer des mesures et des outils permettant de construire une véritable culture de la coopération judiciaire internationale en matière pénale, tant au niveau des autorités centrales qu'au niveau des acteurs individuels de cette coopération.

20. Le CCPE rappelle à cet égard que la première Conférence paneuropéenne des Ministères publics spécialisés dans les affaires de criminalité organisée [23] avait formulé des recommandations dans ce sens en préconisant l'organisation de "*contacts et des échanges d'informations entre ministères publics de manière plus structurée*" en invitant "*le Conseil de l'Europe à créer un groupe de liaison composé d'un petit nombre de procureurs, chargés officieusement d'organiser les contacts et les échanges d'information entre ministères publics en général, en complément des mécanismes existants, et en particulier entre les ministères publics spécialisés dans les affaires de criminalité organisée*" en précisant que "*des contacts devront être établis entre le Groupe de liaison du Conseil de l'Europe et Eurojust (…)*".

21. De même les ministres européens de la Justice et de l'Intérieur réunis à Moscou en novembre 2006[24], ont soutenu l'idée "*qu'un réseau de points de contact nationaux soit développé afin de faciliter les relations entre les personnes responsables de la coopération judiciaire internationale, notamment dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, la corruption et le crime organisé, la traite des êtres humains et la cybercriminalité*".

RECOMMANDATIONS DU CCPE

22. Le CCPE souligne les avancées majeures dans la coopération internationale en matière pénale, au niveau des instruments européens et internationaux adoptés dans les années récentes, des structures institutionnelles mises en place pour faciliter les échanges entre les acteurs de cette coopération et des contacts effectifs établis entre les praticiens. Le CCPE encourage les instances compétentes du Conseil de l'Europe et les Etats membres à poursuivre et intensifier leurs efforts pour établir les conditions institutionnelles, normatives et interpersonnelles pour le développement d'une véritable culture juridique européenne de la coopération internationale en matière pénale entre les différents Etats membres, voire au-delà.

[23] Voir ci-dessus.
[24] Voir ci-dessus.

Agir sur le cadre normatif de la coopération internationale

23. Afin de renforcer le cadre normatif de la coopération internationale et de permettre d'améliorer le travail quotidien des praticiens du droit chargés de la mise en œuvre concrète de l'entraide judiciaire, le CCPE rappelle qu'il est essentiel que les Conventions pertinentes, notamment celles mentionnées au paragraphe 11 ci-dessus, soient rapidement ratifiées et effectivement appliquées par les Etats concernés, et en particulier par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.

24. Par ailleurs, le CCPE soutient pleinement les travaux en cours au sein du PC-OC visant à moderniser les instruments pertinents du Conseil de l'Europe. Sur la base des conclusions de la Conférence des Procureurs Généraux de Moscou[25], le CCPE invite le Comité des Ministres et les comités compétents du Conseil de l'Europe à poursuivre de manière prioritaire leur travail visant à mettre à jour les instruments en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de transmission des procédures répressives afin de mettre en place des procédures de coopération plus souples, fondées sur la confiance mutuelle entre les systèmes. Des dispositions pourraient par exemple permettre d'accélérer une procédure de remise fondée sur le consentement de la personne dont l'extradition est demandée, en la simplifiant, tout en garantissant pleinement ses droits fondamentaux.

25. A cet égard, le CCPE recommande au Comité des Ministres d'étudier la possibilité de préparer une convention globale du Conseil de l'Europe sur la coopération internationale en matière pénale[26].

26. Le CCPE invite également les législateurs des Etats membres à étudier la possibilité de simplifier les procédures nationales en ayant à l'esprit le fonctionnement effectif de la coopération internationale, afin que le poids de ces procédures internes ne soit pas un obstacle à la mise en œuvre des demandes de coopération, notamment en matière d'extradition. Cette simplification devra en tout état de cause respecter pleinement les droits des personnes concernées.

Agir sur la qualité de la coopération internationale

27. S'appuyant notamment sur la Recommandation Rec(2000)19 (en particulier son article 38), sur les Avis du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) N° 4 (2003) sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen[27] et N° 9 (2006) sur le rôle des juges nationaux dans l'application effective du droit international et européen[28], de même que sur les conclusions de la Conférence européennes des Procureurs de Varsovie[29], le CCPE recommande de développer fortement la formation des procureurs impliqués dans la coopération judiciaire internationale de même que d'autres acteurs de cette coopération . L'amélioration de la formation des praticiens devra prendre en compte non seulement l'acquis conventionnel existant mais aussi les données opérationnelles rassemblées par les organisations et systèmes en action. Elle devrait permettre aux praticiens de mieux rédiger leurs demandes d'entraide et de mieux comprendre et exécuter les demandes qui leur sont adressées. Des efforts de sensibilisation des acteurs de la coopération judiciaire internationale pourraient également être entrepris afin de développer leurs facultés de discernement lorsqu'ils formulent les demandes de coopération, afin d'éviter de surcharger les systèmes tiers par des demandes de moindre importance.

28. Il n'est peut être pas nécessaire, voire possible que chaque magistrat soit pleinement informé sur les instruments et canaux de coopération internationaux pertinents. Mais il est essentiel que certains d'entre eux le soient, à travers une formation spécifique. C'est pourquoi le CCPE recommande qu'une structure appropriée soit établie dans chaque Etat membre afin d'assurer une telle spécialisation.

---

[25] Voir ci-dessus.

[26] Le 18 juin 2007 dans son discours ouvrant la 56ème session du Comité Directeur pour les Problèmes Criminels (CDPC) le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Terry Davis a suggéré de considérer à nouveau cette initiative lancée une dizaine d'années auparavant : "Il s'agirait de réactualiser, de rendre plus efficientes et de mettre sous un même « toit » toutes nos conventions existantes dans ce domaine. Je suis conscient que c'est là un projet à long terme, ambitieux et vraisemblablement polémique mais, à mon sens, nous ne pouvons jamais être trop ambitieux pour lutter contre la criminalité". Un tel projet de Convention avait été élaboré quelques années auparavant mais il n'y avait pas été donné suite en son temps.

[27] Voir notamment paragraphes 43 et 44 de l'Avis N° (2003) 4 du Conseil Consultatif de Juges européens.

[28] Voir notamment paragraphes 7, 8 et 11 de l'Avis N° (2006) 9 du Conseil Consultatif de Juges Européens.

[29] "*Considérant que le facteur humain est fondamental pour améliorer et optimiser la coopération internationale, la Conférence, tout en rappelant la place que la Recommandation Rec(2000)19 accorde à la formation des procureurs, souligne avec force qu'une formation appropriée doit être assurée, notamment pour suivre l'évolution dans la criminalité internationale".*

29. Cette formation centrée sur la coopération internationale en matière pénale ne pourra pas faire l'économie d'une formation en matière de droits de l'homme, offerte aux juges et procureurs, et, lorsque ceci est spécifiquement approprié, aux avocats. Outre une vue d'ensemble des éléments fondamentaux des droits de l'Homme, il est essentiel d'identifier explicitement les droits fondamentaux et les normes pertinentes concernant directement les individus dans le cadre des procédures pénales relatives à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale. Ceci devrait consister en des commentaires accompagnant chacune des sources juridiques pertinentes, les droits et normes applicables étant différents en fonction des formes de coopération. Ces commentaires ou documents spécialisés devraient s'appuyer sur la pratique en vigueur ainsi que sur la jurisprudence.

30. Cette connaissance doit être diffusée par des supports adaptés et par les organisations en charge de la formation au premier rang desquelles les institutions nationales de formation des juges et procureurs. Les instances européennes compétentes en matière de formation des magistrats, telles que le Réseau de Lisbonne du Conseil de l'Europe et le Réseau européen de formation judiciaire pourraient également jouer un rôle moteur dans ce contexte.

31. Cette formation devrait également être complétée par une formation en langues étrangères, permettant notamment d'améliorer les contacts directs entre praticiens, la qualité des demandes d'entraide formulées et la meilleure compréhension de demandes reçues.

32. En outre, le CCPE recommande que les autorités nationales compétentes développent les outils d'information nécessaires aux praticiens. Il souligne en particulier l'utilité d'élaborer un manuel en matière d'entraide judiciaire, contenant de larges informations diffusées sur les systèmes nationaux d'investigation, à l'instar des "Fiches belges"[30] qui constituent un outil de travail important à la disposition du Réseau judiciaire européen en matière pénale et permettent de mieux appréhender les systèmes juridiques des Etats. Des circulaires ou des lignes directrices synthétisant les mécanismes applicables, des recueils de bonnes pratiques et des formulaires multilingues destinés à uniformiser et faciliter la pratique des mesures d'entraide les plus communes pourraient être développés, mis à jour et diffusés auprès des praticiens, y compris par le biais d'Internet.

    Le cas échéant ceci devrait être fait avec le concours du CCPE. Le CCPE rappelle dans ce contexte que les ministres européens de la justice et de l'intérieur réunis à Moscou en novembre 2006[31] ont encouragé *"l'élaboration d'une base de données sur les procédures en vigueur dans les Etats membres relatives aux différentes formes de coopération qui permettrait un accès plus aisé aux informations"* et réitère son soutien à cette proposition. Les outils susmentionnés pourraient être transmis au Conseil de l'Europe afin d'enrichir cette base de données.

33. En matière de formation professionnelle et d'information des procureurs, le CCPE pourrait également jouer un rôle en organisant des rencontres entre procureurs spécialisés des Etats membres, à l'exemple du Colloque de Caserta susmentionné, le cas échéant en coopération avec d'autres instances compétentes au sein du Conseil de l'Europe, et en partenariat avec d'autres institutions ou organisations européennes et internationales.

34. L'efficacité de la transmission des demandes d'entraide et de leur traitement passe également par le développement des modes de transmission des demandes. Le CCPE souligne que les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information pourraient ainsi être largement utilisées pour favoriser notamment des échanges sécurisés par voie électronique, à condition que le respect du principe de confidentialité et l'authentification des documents soient pleinement garantis.

Développer les échanges entre praticiens du droit

35. Au niveau du Conseil de l'Europe, le CCPE invite le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'établir une coopération et des échanges d'information structurés inspirés du Réseau judiciaire européen en matière pénale et d'Eurojust, permettant notamment aux Etats non membres de ces structures de l'Union européenne de bénéficier de services analogues, sur la base des instruments pertinents du Conseil de l'Europe.

[30] Les dénommées "Fiches belges" donnent aux praticiens de l'entraide judiciaire toutes les informations utiles sur le droit et l'organisation des Etats de l'Union européenne avec lesquels ils envisagent une action de coopération judiciaire.
[31] Voir ci-dessus.

36. Sur la base des dispositions du "Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne"[32], une perspective serait de confier au Conseil de l'Europe un rôle de médiation formelle ou informelle lorsque des difficultés se font jour dans le domaine de la justice pénale.

37. Sans remettre en cause les modes de transmission directs et décentralisés, les Etats membres pourraient également considérer la possibilité de mettre en place, dans chaque Etat, et au niveau approprié en fonction du système juridique national, une "unité spécialisée" chargée, dans le cadre des demandes d'entraide judiciaire, d'assister les praticiens des Etats requérants ou requis pour résoudre les difficultés rencontrées dans ce cadre. Cette unité serait notamment compétente pour répondre aux problèmes provoquant des blocages ou des lenteurs dans les procédures d'entraide.

38. Le CCPE appelle les Etats membres à renforcer la motivation en matière de coopération internationale en matière pénale et à favoriser la participation pleine et directe des praticiens du droit. Le CCPE invite les Etats membres à établir une liste de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents, leur spécialisation, leur domaine de responsabilité, etc., et à publier cette liste sur un site Internet d'accès restreint qui pourrait être administré par le Conseil de l'Europe. Cette liste devrait être mise à jour régulièrement par les Etats afin de garantir l'efficacité du système. Ceci permettrait, dans le respect des Conventions pertinentes, des échanges directs entre praticiens, sans passer par les procédures parfois lourdes des canaux diplomatiques.

39. Par ailleurs, le CCPE considère que l'échange de magistrats de liaison entre les Etats, telle qu'encouragé à l'article 38 de la Recommandation Rec(2000)19, est une bonne pratique qui devrait être développée autant que possible, car elle facilite grandement les contacts entre les systèmes judiciaires nationaux, la meilleure connaissance mutuelle de ces systèmes et, partant, contribue à renforcer la confiance mutuelle entre les acteurs de la coopération internationale.

40. Le CCPE recommande que les ministères publics renforcent également l'entraide judiciaire au niveau de la rédaction et de l'exécution des demandes, le cas échéant.

Renforcer la coopération avec les Etats tiers et les tribunaux internationaux compétents en matière pénale

41. Dans le cadre de l'activité du Conseil de l'Europe, en matière de coopération internationale en matière pénale, il conviendrait de porter une attention croissante aux problèmes résultant de la coopération avec les tribunaux internationaux compétents en matière pénale. Une telle approche devrait également considérer les efforts nécessaires à mettre en œuvre par les Etats membres pour coopérer pleinement avec les tribunaux internationaux compétents en matière pénale, lorsque la compétence de ces tribunaux est légalement reconnue dans les Etats concernés.

42. Le fait que les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe sont également applicables à des Etats non européens devrait également être d'avantage pris en considération.

43. Afin d'élargir la base juridique de la coopération des Etats membres avec des pays tiers, le CCPE recommande que le Comité des Ministres envisage la question d'inviter certains Etats non européens à adhérer à la Convention européenne d'extradition et à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et aux protocoles y afférents.

Agir sur les ressources mises à la disposition de la coopération internationale

44. Le CCPE recommande que les gouvernements des Etats membres mettent à disposition des ressources financières, matérielles et en personnel appropriées pour permettre d'accroître quantitativement et qualitativement la coopération internationale en matière pénale, notamment au niveau des juridictions et des parquets. Ces efforts devraient en particulier être centrés sur la possibilité de désigner au sein des juridictions concernées des juges et des procureurs spécialisés dans l'entraide judiciaire en matière pénale. Ils devraient également permettre aux praticiens de consacrer le temps nécessaire à un traitement approprié des demandes, tant dans leur formulation que dans les réponses données aux demandes reçues. Des ressources devraient enfin être dégagées pour améliorer la qualité linguistique de la coopération internationale, en mettant à la disposition des juridictions et des parquets les moyens appropriés en termes de traduction et d'interprétation.

[32] Voir paragraphe 29 de ce Memorandum.

DISPONIBILITE DU CCPE POUR COOPERER AVEC D'AUTRES INSTANCES

45. Le cas échéant, le CCPE pourrait prêter son concours au développement d'initiatives allant dans ce sens. Il réitère sa pleine disponibilité à coopérer, en premier avec les autres Comités compétent au sein du Conseil de l'Europe, de même qu'avec d'autres instances ou organisations européennes et internationales compétentes. Un Ministère public de plus en plus préparé du point de vue professionnel à répondre aux exigences de la coopération internationale pourrait en effet jouer pleinement le rôle de *"gardien des intérêts propres à la coopération internationale"* que lui confère la Recommandation Rec(2000)19[33].

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Afin d'améliorer les conditions institutionnelles, normatives et interpersonnelles pour le développement d'une véritable culture juridique européenne de la coopération internationale en matière pénale, le CCPE recommande au Comité des Ministres et aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

- d'agir sur le cadre normatif de la coopération internationale
  - en poursuivant de manière prioritaire le travail visant à mettre à jour les Conventions du Conseil de l'Europe existantes dans le domaine de la justice pénale, notamment la Convention européenne d'extradition;
  - en accélérant la ratification et l'application effective des conventions pertinentes et en cherchant à simplifier les procédures internes pour favoriser l'entraide judiciaire;

- d'agir sur la qualité de la coopération internationale:
  - en développant des formations appropriées des procureurs de même que d'autres acteurs de la coopération judiciaire internationale,
  - en établissant dans chaque Etat membre une structure appropriée pour garantir la spécialisation de certains magistrats dans le domaine de la coopération internationale,
  - en publiant des documents spécialisés ou des commentaires sur les droits et standards applicables en matière de droits de l'Homme dans le cadres des procédures pénales internationales, en en assurant leur mise à jour régulière,
  - en mettant à la disposition des praticiens des outils d'information mutuelle sur les systèmes judiciaires et les procédures, y compris à travers la mise en place au sein du Conseil de l'Europe d'une base de données,
  - en multipliant les occasions de rencontres et d'échanges entre praticiens des différents Etats membres, et notamment des colloques et séminaires spécialisés à l'attention des procureurs,
  - en améliorant la transmission et le traitement des demandes d'entraide grâce aux nouvelles technologies de l'information et à l'amélioration de la qualité rédactionnelle et linguistique des demandes,
  - en favorisant la transmission spontanée et directe d'informations entre praticiens;

- de développer les échanges entre praticiens du droit:
  - en développant au niveau du Conseil de l'Europe une coopération et des échanges d'informations structurés, en cohérence avec le Réseau européen de coopération judiciaire en matière pénale et Eurojust;
  - en mettant en place dans chaque Etat, au niveau approprié en fonction du système juridique national, une "unité spécialisée" chargée d'assister les praticiens des Etats requérant ou répondant à une demande d'entraide judiciaire pour résoudre les difficultés rencontrées dans ce cadre;
  - en établissant des listes de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents, leur spécialisation, leur domaine de responsabilité et en publiant cette liste sur un site Internet d'accès restreint administré par le Conseil de l'Europe;
  - en développant l'échange de magistrats de liaison;
  - en coopérant également au stade de la rédaction et de l'exécution des demandes d'entraide;

- dans le cadre du Conseil de l'Europe, de renforcer la coopération avec les Etats tiers et les tribunaux internationaux compétents en matière pénale et les institutions ou organisations européennes et internationales compétentes;

- d'accroître les ressources budgétaires et en personnel consacrée au sein des tribunaux et des parquets à la coopération internationale en matière pénale.

[33] Paragraphe 3.

Annexe

Conventions du Conseil de l'Europe concernant la coopération internationale en matière pénale

024	Convention européenne d'extradition
030	Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
051	Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition
052	Convention européenne pour la répression des infractions routières
070	Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs
071	Convention européenne sur le rapatriement des mineurs *
073	Convention européenne sur la transmission des procédures répressives
082	Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre
086	Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition
088	Convention européenne sur les effets internationaux de la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur
090	Convention européenne pour la répression du terrorisme
097	Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger
098	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition
099	Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
101	Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers
112	Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
116	Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes
119	Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels *
141	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime
156	Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes
167	Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
172	Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal *
173	Convention pénale sur la corruption
182	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale
185	Convention sur la cybercriminalité
189	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
190	Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme *
191	Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption
196	Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme
197	Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains *
198	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 *

Les Conventions marquées d'une * ne sont pas entrées en vigueur à cette date.

Avis n° 2 (2008)

du Conseil consultatif des procureurs européens
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Les mesures alternatives aux poursuites

INTRODUCTION

1. Le Conseil Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a été institué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 juillet 2005 avec, en particulier, la tâche de rendre des avis concernant le fonctionnement des services du ministère public et de promouvoir l'application effective de la Recommandation Rec(2000)19 du 6 octobre 2000 sur le rôle du Ministère public dans le système de la justice pénale.

2. L'Article 3 de cette Recommandation souligne que "*dans certains systèmes de justice pénale, le ministère public (…) décide des mesures alternatives à la poursuite*". L'Article 23-c de cette Recommandation indique également que le ministère public doit notamment "*veiller à ce que le système de justice pénale fonctionne avec autant de célérité que possible*".

3. Le présent Avis a été préparé conformément au Mandat confié par le Comité des Ministres au CCPE[1], en tenant compte du programme cadre d'action générale pour les travaux du CCPE[2] et des conclusions de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe tenue à Celle (Allemagne) du 23 au 25 juin 2004 sur le thème : « Les rapports entre le ministère public et la police ».

4. Lors de cette Conférence, les Procureurs Généraux d'Europe avaient relevé avec satisfaction une tendance à l'harmonisation des objectifs poursuivis en Europe, autour des principes d'intérêt général, d'égalité de tous devant la Loi et d'individualisation de la justice pénale, conformément notamment à la Recommandation Rec(2000)19 du Conseil de L'Europe. La Conférence avait souhaité la mise en œuvre des principes :

   a du choix possible entre la réponse pénale et les autres modes de réponse aux actes de délinquance, quel que soit le système de légalité ou d'opportunité des poursuites en vigueur, compte tenu de la nécessité de réprimer les infractions graves au regard de l'intérêt général;

   b du caractère sérieux, crédible et susceptible de prévenir la réitération du mis en cause et prenant en compte l'intérêt des victimes, que doit revêtir la mesure alternative;

   c du respect dans la mise en œuvre d'un choix alternatif à la voie pénale, de prescriptions légales établissant notamment un équilibre entre le droit des victimes et le traitement objectif équitable et impartial du mis en cause.

   Le CCPE est d'avis que les questions relatives à la corruption et à la criminalité grave contre l'environnement devraient également être traitées dans ce contexte.

5. En préparant cet Avis, le CCPE a également considéré les Recommandations du Comité des Ministres Rec(87)18 concernant la simplification de la justice pénale, Rec(85)11 sur la position de la victime et Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale ainsi que les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice réparatrice[3]. Il a également tenu compte également de la Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales[4].

6. Pour traiter cette question, le CCPE a décidé de réaliser une étude sur l'adoption des mesures alternatives à la poursuite afin de pouvoir identifier les meilleures pratiques suivies dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et les promouvoir. A cette fin, il a effectué une enquête auprès des membres nationaux du

[1] Mandat adopté lors de la 1019ème réunion des Délégués des Ministres, le 27 février 2008.
[2] Approuvé par le Comité des Ministres lors de la 981e réunion des Délégués des Ministres du 26 novembre 2006.
[3] Voir notamment la Résolution N°1 adoptée lors de la 27ème Conférence des Ministres européens de la Justice (Erevan, 12 – 13 octobre 2006).
[4] 2001/220/JAI.

CCPE en leur demandant de remettre leurs réponses afin de nourrir la discussion sur ce thème lors de la 2ème réunion plénière du CCPE (Strasbourg, 28 – 30 novembre 2007). Le présent Avis tient compte des réponses de 23 Etats membres.

DEFINITIONS

7. Est entendu comme « mesures alternatives aux poursuites » au sens du présent Avis, les mesures accompagnant l'abandon définitif, momentané, ou sous conditions des poursuites dans le cas où un délit a été commis, qui aurait sinon fait encourir à son auteur une sanction pénale comme l'emprisonnement ou l'amende avec ou sans sursis ainsi que des peines accessoires comme la déchéance de certains droits, etc.

8. Il en résulte que la procédure de « plaider coupable devant » un tribunal n'entre pas dans le champ de cet Avis car elle n'écarte pas des poursuites pénales et débouche sur une condamnation.

9. De même la « dispense de peine » qui existe dans certains Etats membres n'est pas considérée comme une alternative aux poursuites car elle suit une condamnation.

CONSIDERATIONS GENERALES

10. Le recours aux mesures alternatives aux poursuites n'est pas en contradiction avec le système, majoritaire en Europe, de légalité des poursuites, qui le plus souvent doit être compris ainsi : à chaque infraction à la loi il existe une réponse, sans que le type de réponse soit limité à la seule condamnation. Tous les systèmes connaissent de telles mesures.

.

11. Certains Etats membres, connaissent le système d'opportunité des poursuites, d'autres celui de la légalité des poursuites, mais leur code de procédure pénale prévoit des exceptions comme :
    - les cas où la poursuite apparaît inutile par rapport à des objectifs énumérés dont : prévenir le renouvellement de l'infraction;
    - les cas où la compensation financière ou autre est réalisée;
    - les cas d'un mis en cause mineur.

12. Dans certains pays, l'obligation de poursuite ne peut être évitée que pour les mineurs, dans le cadre de « mesures réformatrices » et dans des cas très particuliers pour des infractions mineures commises par des mis en cause primaires ou, en cas d'infraction moyenne, en cas de repentir sincère.

13. L'autorité de poursuite, dans la plupart des pays, est particulièrement bien placée pour proposer et veiller à la réalisation des réponses alternatives qui constituent bien une réponse judiciaire aux infractions commises. Parfois, cela relève de son seul choix, mais il arrive que le juge doive donner son consentement à cette formule d'abandon des poursuites.

14. Dans d'autres pays toutefois, le rôle du procureur est bien moindre que celui du juge qui seul peut décider l'abandon des poursuites, le Procureur étant tenu au strict respect du principe de légalité.

15. Les mesures alternatives doivent répondre aux objectifs qui doivent guider l'action de la justice pénale : prévenir les infractions, favoriser la réparation du préjudice subi par la société, considérer l'intérêt des victimes et respecter les droits de la défense, constituer une vraie réponse aux actes illicites, éviter la récidive.

16. Comme l'indiquent certaines législations, les mesures alternatives doivent être utilisées quand une sanction pénale ne paraît pas nécessaire pour éviter la réitération.

17. Dans de nombreuses législations intervient la notion d'acte qui ne me menace pas la société de façon significative. En revanche, le recours aux mesures alternatives aux poursuites est parfois strictement encadré s'agissant des formes les plus graves de criminalité comme la traite d'êtres humains ou le terrorisme, ainsi que les crimes graves menaçant sérieusement et directement l'intérêt général.

18. Les mesures alternatives aux poursuites, dont la palette peut s'enrichir progressivement, traduisent un stade d'évolution de la société et de modernisation de la justice particulièrement bienvenu par rapport au système traditionnel limité à la prison, avec ou sans sursis, ou aux amendes, en particulier en direction des mis en cause mineurs ou encore jamais condamnés.

19. Ces mesures permettent de favoriser l'acceptation de la réponse judiciaire par le mis en cause, voire par la victime si elle y est convenablement associée. Parfois, le code prévoit que la victime peut s'opposer à toute forme d'abandon des poursuites: cette possibilité prend la forme d'un recours contre la décision de l'autorité en charge des poursuites, sous la forme d'un recours à l'autorité hiérarchique du procureur ou d'un appel devant à la juridiction supérieure. Dans certains Etats membres il n'y a pas de mesure alternative sans accord de la victime.

20. Les mesures alternatives ont également l'avantage de ne pas désocialiser le mis en cause et au contraire favorisent sa réinsertion : dans certaines Etats membres la procédure pénale recommande l'adoption de ces mesures quand l'infraction semble avoir été le fruit plus de l'inconscience que de l'indifférence aux lois et aux interdits légaux.

21. Les mesures alternatives donnent souvent à la réparation une visibilité supérieure pour la société que le simple versement d'argent (trop superficiellement libératoire des consciences) ou l'enfermement.

22. Alternatives à l'incarcération, elles font baisser le nombre de la population carcérale dans une Europe où un grand nombre des établissements pénitentiaires sont surpeuplés et où le budget des prisons absorbe souvent une part écrasante du budget de la justice.

23. Les mesures alternatives permettent d'alléger la charge des tribunaux, mais elles constituent souvent un travail de mise en place très important pour les parquets.

24. Les mesures alternatives ne doivent cependant pas être considérées comme des mesures d'économie des moyens : en effet elles demandent des moyens matériels - notamment des locaux - et humains conséquents. Elles exigent une préparation scrupuleuse et une information sur la nature des mesures alternatives aux poursuites, leur mise en œuvre et leur suivi. Elles demandent pour leur mise en œuvre des personnes de qualité et bien formées - comme par exemple des médiateurs - aux côtés des procureurs ; ces personnes doivent être convenablement rémunérés et être plus des professionnels que des bénévoles philanthropes, tout comme des associations qui accomplissant des missions de services publics ont vocation à recevoir des subventions.

25. Dans certains Etats membres la Loi énumère limitativement les cas où il pourra être procédé à la mise en œuvre d'alternatives aux poursuites, dans d'autres cela résulte d'instructions non contraignantes. Conformément à la Recommandation Rec(2000)19[5] et pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du Ministère Public dans ce domaine, les Etats membres devraient veiller à:
    - définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique pénale;
    - arrêter des principes et des critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles afin d'éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décision.

26. Le public devrait être informé de cette organisation et de ces lignes directrices, principes et critères. Il est recommandé que des dispositions spécifiques soient prises pour tenir compte de la mise en œuvre effective des lignes directrices susmentionnées.

27. Avant d'adopter des mesures alternatives aux poursuites, les conditions économiques, administratives et structurelles devraient être évaluées pour vérifier la possibilité de mettre en œuvre pratiquement et concrètement de telles mesures.

EXEMPLES DE MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES TIRES DE LA PRATIQUE DES PAYS DU CONSEIL DE L'EUROPE

28. Plusieurs bonnes pratiques peuvent être relevées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre des mesures alternatives aux poursuites. Le CCPE tient à attirer l'attention sur certaines d'entre elles.

29. Le "Rappel à la Loi" est très souvent utilisé dans certains Etats membres, que l'on nomme en anglais « *caution* » quand elle est faite avec une certaine solennité par un facilitateur spécialement qualifié et notamment pour les mineurs: le procureur ou toute autorité judiciaire compétente organise un entretien solennel entre lui ou son délégué et le contrevenant, au cours duquel ce dernier doit se voir rappeler la règle de droit et les risques de sanction encourus s'il recommence. L'objectif est de favoriser une prise de conscience chez l'auteur, des conséquences de son acte, pour la société, la victime et pour lui même. Le rappel à la Loi est utilisé en cas de trouble mineurs causés à la société ou aux individus par des personnes

[5] Voir para. 36 du Rapport explicatif.

non encore condamnées. Une autre formule approchante est pratiquée dans les systèmes de justice réparatrice, qui inclut une discussion relative à la gravité de l'acte, etc.

30. Les personnes mises en cause peuvent être renvoyées vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle : le procureur ou toute autorité judiciaire compétente enjoint à l'auteur des faits de prendre contact avec un type de structure désignée par exemple une association. Il y suivra un stage ou une formation sur un thème en relation avec l'infraction par exemple en cas d'infractions routière, un stage au cours duquel outre des règles de conduite automobile, des rencontres avec des personnes lourdement handicapées à la suite d'accidents, l'aideront à prendre conscience des conséquences de la mauvaise conduite. Autre exemple: en cas de carence éducative grave à l'égard d'enfants mineurs, un stage de « parentalité » pourra être offert à des parents « dépassés ». Pour un alcoolique mis en cause: des services d'hygiène alimentaire pourront organiser des sessions; pour de jeunes mis en cause, auteurs de désordres ou de comportements racistes ou antisociaux des stages de citoyenneté pourront être proposés afin que le mineur prenne conscience de la gravité de ses actes et change de comportement.

31. La régularisation d'une situation constitutive d'une infraction tend à faire disparaître effectivement et rapidement le trouble issu de la violation de la Loi : par exemple, si un conducteur n'a pas été à même de présenter un permis de conduire lors d'un contrôle routier, on l'invitera à le présenter le lendemain. En matière de protection de l'environnement et d'urbanisme: la remise en état est souvent un remède particulièrement approprié et dissuasif par le travail qu'il occasionne.

32. Le dommage résultant des faits peut parfois être réparé, soit par la restitution du bien frauduleusement soustrait, soit par un dédommagement pécuniaire soit par l'expression d'excuses envers la victime. La réparation est parfois organisée dans le cadre d'un processus de médiation entre l'auteur et la victime qui permet de constater l'accord sur ces modalités et, pour le cas où le risque de contact entre l'auteur et la victime existe dans le futur, de prévenir la récidive – travail au sein de la communauté, par exemple.

33. La réparation pénale pour les mineurs mis en cause peut prendre la forme d'une action éducative à laquelle adhère le mineur par exemple: travail gratuit chez une personne âgé, lettre d'excuses à une victime, etc.

34. L'éloignement familial peut être imposé à l'auteur de violences familiales.

35. La personne peut être mise en observation, période au delà de laquelle elle n'est plus poursuivie si elle n'est plus suspectée d'avoir commis d'autres infractions.

36. Une transaction peut être proposée à l'auteur des faits qui accepte une sanction qui sera validée par la justice: remise du permis de conduire, travail non rémunéré, interdiction de paraître dans certains lieux, paiement d'une somme d'argent. Cette transaction, validée par un juge, s'approche beaucoup du plaider coupable mais est considérée comme « alternative aux poursuites car elle ne constitue pas une condamnation stricto sensu et n'est pas inscrite au casier judiciaire. Dans certains Etats membres, l'amende fiscale est considérée comme une forme de mesure alternative.

37. Injonction peut être faite au toxicomane de se soigner (dans certains pays on ne poursuit plus pour le simple usage de stupéfiants mais on privilégie en effet le traitement).

38. Il parait particulièrement souhaitable et efficace pour prévenir le développement de justiciers privés, l'incompréhension de la victime, la persistance de conflits dangereux, d'associer la victime au choix de la procédure et au contenu de la mesure (cas de médiation, de réparation ou composition pénale).

39. Dans certains Etats membres, on prend également en compte la motivation de l'acte et l'attitude de l'auteur: certaines motivations comme le racisme la discrimination ou le sexe excluant le recours à l'alternative.

40. Une "repentance active" peut être appliquée dans les conditions suivantes: commission d'une première infraction sans gravité; l'auteur de l'infraction s'est rendu de lui-même et reconnaît pleinement sa culpabilité; assistance pour déterminer l'infraction: l'auteur devient collaborateur à l'action de la justice ; réparation du dommage résultant de l'infraction: l'infraction ne constitue plus un danger pour la société du fait de la reconnaissance de culpabilité.

41. Si les personnes se conforment aux mesures alternatives, elles ne seront pas poursuivies. Dans certains pays, aucune mention de la mesure ne figurera à son casier judiciaire. Dans le cas contraire de non respect de la mesure, la poursuite et la condamnation peuvent être retenues par le ministère public.

LA PLACE DE LA VICTIME

42. Il est essentiel que les droits des victimes soient préservés et que, dans les Etats qui connaissent de l'opportunité des poursuites, la victime, qu'elle soit individuelle ou constituée officiellement en un groupe, puisse exercer un recours contre le classement sans suite de sa plainte suite au recours à une mesure alternative aux poursuites. Dans certains pays, il dépend même de la victime, dans certains cas limitatifs d'infractions qui ne lèsent pas la communauté, de décider ou non si des poursuites doivent être exercées.

43. Par ailleurs la mesure alternative doit représenter une réponse sérieuse et proportionnée par rapport à l'infraction commise et au trouble ou aux souffrances qu'elle a causés.

44. La médiation et la conciliation en matière pénale peut également être utilement utilisée, le cas échéant, en articulation avec les mesures alternatives aux poursuites.

CONCLUSIONS

45. Au vu de l'enquête réalisée auprès des Etats membres du Conseil de l'Europe et dans la ligne des recommandations de la Conférence des procureurs généraux qui l'ont précédé, le CCPE est d'avis que:

    a. une justice pénale moderne et en adéquation avec les besoins de nos sociétés doit recourir aux mesures alternatives aux poursuites quand la nature et les circonstances des infractions le permettent; les autorités nationales compétentes doivent organiser la formation et l'information du public quant à la nature et aux avantages, dans l'intérêt général, des mesures alternatives aux poursuites;

    b. la seule imposition de peines pécuniaires et de peines d'incarcération constitue une réponse insuffisamment efficace et fine à la délinquance du début de ce vingt et unième siècle : aussi bien pour éviter la récidive, réparer les dommages, que pour éteindre les conflits, répondre aux attentes de la société et des victimes;

    c. les Etats membres doivent tenir compte des instruments et des possibilités nouvelles constituant des réponses adaptées et diverses à la délinquance;

    d. pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, il conviendrait de veiller à définir des règles claires, des lignes directrices générales et des critères relatifs à la mise en œuvre de la politique pénale concernant les mesures alternatives aux poursuites; les autorités compétentes de l'Etat doivent donc être incitées à adopter de telles dispositions qui seront rendues publiques afin d'appliquer effectivement ces mesures alternatives;

    e. les mesures alternatives doivent être appliquées avec impartialité, conformément aux lignes directrices nationales, le cas échéant, conformément au principe d'égalité devant la loi et en évitant tout arbitraire dans le processus de prise de décision dans les affaires individuelles.

    f. pour garantir la transparence et la responsabilité, les procureurs doivent pouvoir rendre compte des raisons pour lesquelles ils ont recours aux mesures alternatives au niveau local, régional ou national, à travers les media ou des rapports publics sans intervention non justifiée relative à l'indépendance et l'autonomie du procureur;

    g. des ressources matérielles et humaines appropriées doivent être allouées au ministère public et aux autres autorités de l'Etats compétentes afin qu'une réponse efficace, pertinente et rapide puisse être donnée à travers des mesures alternatives;

    h. l'instauration de mesures alternatives ne doit pas être guidée par des motifs d'économie mais principalement par le souci de rechercher une justice de haute qualité fonctionnant avec rapidité et efficacité;

    i. les procureurs doivent engager et mettre en œuvre effectivement de telles mesures alternatives; il ne peut y avoir d'intervention non justifiée dans les activités des procureurs lorsque ceux-ci exercent leur pouvoir discrétionnaire relatif à de telles mesures.

    j. les Etats membres et les autorités compétentes doivent développer des structures et des programmes de formation pertinents et soutenir les associations et organisations professionnelles capables d'apporter un concours de qualité à la mise en œuvre des mesures alternatives;

k. les mesures alternatives doivent préserver les intérêts des victimes et même permettre de mieux prendre ceux-ci en compte par la qualité de la réparation, la rapidité de la réponse et, le cas échéant, le dialogue qu'elle introduit entre le mis en cause et sa victime;

l. les mesures alternatives aux poursuites ne doivent jamais priver les victimes de leur droit à demander à ce que leurs droits soient sauvegardés;[6]

m. les mesures alternatives ne doivent jamais conduire à contourner les règles du procès équitable en imposant une mesure à une personne innocente ou qui ne pourrait être condamnée du fait d'obstacles procéduraux comme la prescription, ni quant il y a un doute sur la responsabilité de l'auteur identifié ou l'étendue du dommage causé par l'infraction ;

n. l'acceptation d'une mesure alternative, en cas d'exécution, doit exclure toute poursuite à raison des mêmes faits (*ne bis in idem*);

o. si la personne suspectée se voit proposer une mesure alternative, elle doit être informée si un refus de sa part ou un accomplissement non satisfaisant de la mesure l'expose à des poursuites pénales;

p. les Etats membres et les autorités compétentes devraient s'inspirer des bonnes pratiques suivies dans les autres Etats pour améliorer la qualité de leurs réponses à la délinquance, en s'inspirant notamment des informations recueillies par le CCPE;

q. les Etats membres pourraient envisager la possibilité de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux permettant d'exécuter sur le territoire d'un autre Etat certaines mesures alternatives comme par exemple les injonctions de soins, les stages de conduite ou de parentalité etc.;

46. Le CCPE recommande que le Conseil de l'Europe considère la question des mesures alternatives aux poursuites dans le sens de leur mise en œuvre effective dans les Etats membres ainsi que la possibilité d'élaborer un instrument approprié sur les mesures alternatives aux poursuites et leur exécution transfrontalière.

47. Le CCPE souhaite inviter à une de ses réunions un ou plusieurs procureurs provenant de systèmes judiciaires différents identifié comme ayant œuvré dans la mise en œuvre efficace des mesures alternatives aux sanction, pour être informé de son (leur) expérience et préparer un document audiovisuel destiné à être diffusé auprès des autorités compétentes.

48. Le CCPE est à la disposition du CDPC, du CCJE et de la CEPEJ pour apporter le point de vue des procureurs qu'il représente, aux travaux et réflexions de ces instances sur la question des mesures alternatives.

[6] Voir la Recommandation N° R(85)11 du Comité des Ministres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale.

Avis n° 3 (2008)

du Conseil consultatif des procureurs européens
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a été créé le 13 juillet 2005 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui lui a fixé pour tâche la formulation d'avis sur les questions relatives aux poursuites pénales et la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19 du 6 octobre 2000 relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale (ci-après la Recommandation)[1].

2. Cet avis a été préparé en conformité avec le programme-cadre d'action générale pour les travaux du CCPE adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 29 novembre 2006[2], le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ayant également demandé au CCPE de recueillir des informations sur le fonctionnement des services du ministère public en Europe[3].

3. La Recommandation précise ce qu'est le rôle des procureurs et des services du ministère public dans le système de justice pénale ainsi que les principes fondamentaux qui sous-tendent leurs interventions mais elle ne fait aucunement mention de ce que pourraient être les missions des procureurs en dehors du système de la justice pénale. Cependant, dans la plupart Etats membres, ce rôle et ces devoirs couvrent, avec une étendue variable, des compétences juridictionnelles ou pas en dehors du système de la justice pénal.

4. Il existe en Europe de nombreux systèmes différents qui régissent le rôle des ministères publics, y compris en dehors du système de la justice pénale, et qui résultent de traditions juridiques et historiques distinctes[4]. C'est aux Etats membres qu'il revient d'élaborer leurs structures juridiques et les modalités de leur fonctionnement, pour autant qu'ils respectent intégralement les droits de l'homme et les libertés fondamentales des individus, le principe de la primauté du droit et leurs obligations internationales dont, notamment, celles qui résultent de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée : « la Convention »). Le rôle du ministère public et l'ampleur de ses attributions – notamment en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et la défense de l'intérêt général – sont définis par le droit interne de chaque Etat membre. La présence ou l'absence de compétences du ministère public dans le domaine non pénal ainsi que leur étendue sont étroitement liées à l'héritage culturel aux traditions juridiques et à l'histoire constitutionnelle des nations[5].

5. Dans la formulation de son Avis, le CCPE a accordé une attention toute particulière à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée : « la Cour ») les objectifs du Conseil de l'Europe, le principe de la primauté de droit et le développement de l'identité et diversité culturelles en Europe. Dans la jurisprudence de la Cour, il était apparu que certaines violations de la CEDH n'étaient pas étrangères aux missions des ministères publics étrangères au système de la justice pénale et où

[1] La primauté du droit et le respect des droits de l'homme sont les principes de base qui sous-tendent l'action des services du ministère public comme « …l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle 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». La Recommandation ne traite pas expressément des tâches qui sont celles du ministère public en dehors du système de la justice pénale, mais elle reconnaît implicitement dans son article 1, comme indiqué dans le mémorandum explicatif, que *« dans certains pays, les procureurs peuvent se voir confier certaines autres tâches importantes dans les domaines du droit commercial ou civil, par exemple »*.

[2] Le programme-cadre d'action générale pour les travaux du CCPE n'a pas ignoré cette situation et a tenu compte du fait que *« Les missions du ministère public en Europe varient considérablement étant donné les différences de leurs statut et rôle dans les systèmes de justice des Etats membres du Conseil de l'Europe… des missions suivantes du ministère public peuvent être abordées , soit par la réalisation d'une étude ou d'une enquête sur leur exercice (pouvoirs et limitations dans la législation et la pratique) dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, soit en rédigeant un avis (par exemple sur la nécessité d'élaborer des lignes directrices ou des normes relatives à leur exercice).*

[3] Mandat du CCPE pour 2007-2008 ; voir CCPE (2006)04, rev. finale.

[4] Voir également CPE(2008)3.

[5] Conférence de Budapest : *« La Conférence a une nouvelle fois souligné la grande diversité du rôle des ministères publics dans ce domaine qui résulte de la différence des traditions en Europe » (voir CCPE (2005) Concl.*

l'accent avait été mis sur l'exigence de procédures appropriées[6]. Il a aussi été pris note de la Recommandation 1604(2003) de l'Assemblée Parlementaire sur le Rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit[7] ainsi que des conclusions produites en réponse par le Comité des Ministres[8].

6. Dès qu'ils ont eu l'opportunité de se pencher sur le sujet, les procureurs généraux d'Europe étaient conscients de ce que *« … les interventions hors du domaine pénal des services du ministère public ne pouvaient trouver d'autres justifications que la mission générale qui leur est fixée d'agir « au nom de la société et en défense de l'intérêt général » afin d'assurer l'application de la loi telle que prévue par la Recommandation Rec(2000)19 et que cette mission n'était pas de nature à remettre en cause le principe de la séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ni le fait qu'en dernière instance, il incombait aux juridictions de jugement compétentes – et à elles seules – de régler les différends après avoir entendu les parties »*[9] [10].

7. A l'issue de la Conférence de Bratislava où avait été évoquée la question du rôle extra-pénal des procureurs, la Conférence de Celle a reconnu, dès le départ que *« …dans la plupart des systèmes juridiques, les ministères publics avaient également des missions parfois substantielles dans les domaines commercial, civil et administratif, voire même des responsabilités dans le contrôle de la légalité des décisions prises par les gouvernants*[11] *»*. Cela dit, la même Conférence avait tenu à reconnaître l'absence de principes directeurs en la matière à l'échelon international et avait donné instruction à son Bureau de lui soumettre un document de réflexion pour sa prochaine session plénière.

8. En conséquence, le document de réflexion présenté lors de la Conférence de Budapest en 2005[12] qui résumait et proposait une évaluation des réponses à un questionnaire préparé par le Bureau, a servi de premier outil d'analyse des activités extrapénales des ministères publics, et les conclusions des réunions de la CPGE qui s'en inspiraient ont constitué les premières réflexions systématiques de l'Europe sur le sujet. Cette Conférence devait conclure *« que cette question importante et complexe méritait que, lors d'une phase d'examen ultérieure, plus ample considération lui soit accordée »*[13].

9. La Conférence de Moscou (2006) devait conclure que « …lors de la Conférence, les meilleures pratiques objet du débat sur la protection effective des personnes par les services des ministères publics et qui ressortissent des compétences extra pénales de ces derniers, devraient faire l'objet d'un examen en vue d'une éventuelle application de cette expérience positive par les Etats membres dont les services du ministère public se sont vus reconnaître de telles compétences »[14] .

10. La Conférence des procureurs généraux d'Europe (Saint-Pétersbourg, 2008) a souligné *« … la nécessité croissante dans nos sociétés européennes de protéger efficacement les droits des groupes vulnérables*, *notamment les enfants et les jeunes, les témoins, les victimes et les personnes handicapées ainsi que les droits socio-économiques de la population en général. Ils se sont dits convaincus du rôle crucial que jouent les procureurs dans ce contexte. De surcroît, la participation croissante de l'Etat au règlement de problèmes d'actualité tels que la protection de l'environnement, les droits des consommateurs ou la santé publique, peut conduire à une extension du rôle du ministère public, dans le respect plein et entier de la CEDH »*[15].

---

[6] Voir e.g. les cas *Brumarescu c. Roumanie* (28342/05), *Nikitin c. Russie* (50187/99), *Grozdanoski c. ex-République yougoslave de Macédoine* (21510/03), *Rosca c. Moldavie* (6267/02), *LM c. Portugal* (15764/89), P. V. c. République slovaque *(10699/05).*

[7] Texte adopté par la Commission permanente au nom de l'Assemblée le 27 mai 2003.

[8] Voir doc. CM/AS(2004)Rec1604 rev. finale, 4 février 2004.

[9] Le CCPE s'est également inspiré des documents de travail et des conclusions de plusieurs des sessions tenues par la Conférence des procureurs généraux d'Europe (CPGE) : 4ème session (Bratislava, République slovaque, 1-3 juin 2003) où la question a été pour la première fois proposée au débat prévu pour la conférence suivante ; 5ème session (Celle, Basse-Saxe, Allemagne, 23-24 mai 2004) où il a été procédé pour la première fois à l'examen de la question ; 6ème session (Budapest, Hongrie, 29-31 mai 2004) qui a vu s'organiser un débat à propos du premier rapport sur le sujet soumis, par ailleurs, à de plus amples investigations ; 7ème session (Moscou, Fédération de Russie, 5-6 juillet 2006) et Conférence des procureurs européens (CPE) réunie à Saint-Pétersbourg (Fédération de Russie, 2-3 juillet 2008), entièrement consacrée à ce thème.

[10] Conférence de Celle, voir CPGE(2008)Concl.

[11] Voir doc. CPGE (2004) Concl.

[12] Voir doc. CPGE (2005)02.

[13] Voir CPGE (2005) Concl.

[14] Voir doc. CPGE (2006), 6 juillet 2006, paragraphe 7.

[15] Conférence de Saint-Pétersbourg, voir CPE (2008)3.

11. Les points de vue exprimés par la Conférence des procureurs généraux de l'Europe (CPGE) ont été adoptés par le CCPE. Sur la base des réponses de 43 Etats membres au questionnaire tel qu'amendé à Popowo (4-5 juin 2007)[16], un nouveau rapport circonstancié a été élaboré et présenté à la Conférence de Saint-Pétersbourg[17]. Lors de cette conférence ont été formulés plusieurs impératifs particuliers en matière d'attributions extrapénales[18], qui sont reflétés dans le présents avis.

12. Par ailleurs, la préparation du présent Avis a fait appel à certains documents adoptés par d'autres instances et organisations internationales dont, notamment, les Nations Unies[19] et la Communauté des Etats indépendants[20].

13. Sur la base des travaux issus des réunions de la CPGE, des sessions du CPE et du CCPE cet Avis se propose de recenser les statuts, les pouvoirs, les pratiques et les fructueuses expériences que les ministères publics de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont pu connaître dans leurs activités en dehors du système de la justice pénale et de formuler des conclusions visant à la promotion et à l'optimisation de ces activités. La formulation de cet Avis a montré le besoin de considérer dans les travaux à venir l'importance des principes de la Recommandation au regard des compétences des ministères publics dans le domaine extra pénal.

II. SITUATION ACTUELLE

14. Au regard des réponses au questionnaire, des conclusions des CPGE et des sessions du CPE, le CCPE a défini les grandes lignes suivantes concernant la situation du rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale.

15. Deux groupes principaux d'Etats membres ont pu être identifiés : ceux dont les ministères publics n'ont aucune compétence en dehors du système de la justice pénale et ceux dont ces mêmes services ont certaines attributions – voire des pouvoirs étendus – en dehors du système de la justice pénale.

16. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, il s'avère que les ministères publics ont certaines attributions et compétences en dehors du système de la justice pénale[21]. Leurs domaines de compétence sont très variés et concernent, *entre autres*, le droit civil, le droit de la famille, le droit du travail, le droit administratif, le droit électoral ainsi que la protection de l'environnement des droits sociaux et des groupes vulnérables tels que les mineurs, les handicapés et les personnes en situation économique de précarité. Dans certains Etats membres, les compétences et la charge de travail des procureurs dans ces domaines l'emportent même sur le rôle qui leur est dévolu en matière de poursuites dans le système de la justice pénale. Par contre, les services des ministères publics de certains Etats déclarent que leurs attributions dans ce domaine ne sont pas particulièrement importantes ou qu'ils n'ont à les exercer que très rarement dans la pratique[22].

17. Les ministères publics de certains Etats membres n'ont aucune compétence en dehors du système de la justice pénale[23].

18. En matière de droit civil, les compétences en cause concernent différentes branches du droit tel que le droit civil, le droit de la famille, le droit du travail, le droit commercial, le droit de l'environnement ou le droit de la sécurité sociale et portent sur divers domaines tels que : la nullité des mariages, les

[16] Le questionnaire portait sur certaines compétences extra pénales, sur leur origine, le rôle des procureurs, l'application pratique des plus importantes de ces compétences, sur les réformes envisagées, les types d'organisations des services des ministères publics, les pouvoirs spéciaux et le rôle de décisionnaire éventuellement reconnu aux procureurs et sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne et des Cours constitutionnelles des Etats membres.
[17] Voir rapport de l'Association, Prof. Andras Zs. Varga *in* CCPE-Bu (2008) 4 rev.
[18] Voir doc. CPE (2008)3, paragraphe 8.
[19] Voir Résolution 17/2 : « Renforcement de la primauté du droit par le développement de l'intégrité et de la capacité des ministères publics » adoptée par la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (UN doc. E/2008/30) ainsi que les Standards sur la responsabilité professionnelle et la Déclaration sur les devoirs et les droits des procureurs approuvés par l'Association Internationale des Procureurs.
[20] Voir la loi-cadre sur le ministère public adoptée par l'Assemblée interparlementaire des Etats membres de la Communauté des Etats indépendants, 16 novembre 2006.
[21] Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, France, ex-République yougoslave de Macédoine, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, San Marin, Slovénie, République slovaque, Espagne, Turquie et Ukraine.
[22] Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Danemark, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Moldavie, San Marin, Slovénie.
[23] Estonie, Finlande, Géorgie, Islande, Malte, Norvège, Suède, Suisse et systèmes judiciaires du Royaume-Uni.

déclarations de décès, la recherche en paternité ou l'annulation d'une décision d'adoption, le maintien des personnes dans des établissements de soins, la limitation de la capacité juridique des personnes, la protection des droits des enfants, la révocation d'administrateurs ou la dissolution de sociétés, les droits patrimoniaux et la défense des intérêts de l'Etat, la privatisation, l'indemnisation de dommages éventuellement causés par l'appareil judiciaire, le contrôle de l'exercice de certaine professions réglementées, la dissolution d'associations de droit civil, la déclaration de violations du droit du travail ou du droit de la sécurité sociale ainsi que la gestion de l'environnement. Par ailleurs, dans certains pays, les procureurs sont habilités à intervenir en tant que représentants légaux de l'Etat et peuvent engager des instances, notamment contre des personnes soupçonnées d'avoir porté atteinte à des biens publics.

19. Dans certains Etats membres, non seulement le ministère public peut agir pour protéger juridiquement les intérêts et les droits des particuliers, mais il est habilité à intervenir en cas de violation des droits de nombreux justiciables. De telles compétences en matière de supervision de l'application de la loi et de légalité de certains actes qui sont le fait d'instances de l'Etat et d'autorités locales, font du ministère public un instrument fondamental de la protection des droits et des libertés d'importants groupes de particuliers ou du public en général.

20. Il y a deux particularités communes aux situations concernées par les missions de droit public. Dans tous les pays où les procureurs ont compétence pour superviser les activités des autorités administratives, ils ont également la possibilité d'engager des actions en justice contre les décisions prises par de telles autorités. Certains Etats relèvent que les services des ministères publics ont le droit de formuler, par exemple, des avis sur les projets de loi relatifs à la structure de l'appareil judiciaire, aux règlements intérieurs ou au droit positif. Des compétences spécifiques ont été reconnues à certains ministères publics par exemple, à propos de décisions administratives : formulation d'avis juridiques sur des propositions de lois, demande de médiation impérative ou règlement à l'amiable avant toute action en justice contre l'Etat, contrôle du respect des règles de détention, suivi et contrôle de l'exécution des lois, mission d'avertissement, de protestation ou de contestation, avec ou sans pouvoir de suspension d'une décision prise par une instance administrative, motion fondée sur une exception d'inconstitutionnalité, action en contestation de la validité d'une élection ou d'un référendum, présence active aux séances du Cabinet et participation à des commissions d'enquête parlementaires. Dans certains pays, les procureurs sont également investis de certaines missions dans les domaines du droit civil, administratif, social ou du droit du travail ; mais l'élaboration d'avis consultatifs peut alors être la seule tâche qui leur soit confiée.

21. Du point de vue du droit procédural, certaines compétences sont limitées au seul engagement d'instances judiciaires (ce qui est caractéristique de leurs attributions en matière de droit civil, mais vaut également pour certaines missions en matière de droit public) tandis que dans d'autres cas – généralement lorsqu'il s'agit de droit public – ces compétences s'exercent directement hors de la sphère proprement judiciaire (réclamations, vérifications, rappel à l'ordre, etc.). Dans certains pays, afin d'éviter un encombrement des tribunaux – les procureurs se sont vus donner des pouvoirs de décider sur certaines requêtes par les particuliers, avec la possibilité des parties concernées de saisir un tribunal.

22. Les actions en justice – indépendamment des règles de procédure qui les régissent (procédures civiles ou administratives spéciales) – sont inscrites dans le cadre normal de la procédure judiciaire à laquelle les procureurs sont partie. Les ministères publics n'ont pas fait mention de l'existence de facultés ou de pouvoirs spéciaux lorsque les procureurs prennent part à des procédures civiles en tant que requérants : ils y ont alors les mêmes pouvoirs et facultés que les autres parties à l'instance. Leur rôle n'est pas exclusif : la procédure peut tout aussi bien être engagée par d'autres personnes intéressées. En pareils cas, les procureurs n'ont rigoureusement aucun pouvoir de décision en ce qui concerne l'appréciation au fond des affaires et leurs interventions se limitent à l'engagement de la procédure par le dépôt d'une requête au civil.

23. Dans la quasi-totalité des pays concernés pratiquement tous les ministères publics compétents dans ce domaine ont la possibilité d'engager de nouvelles actions en justice et d'utiliser les voies de recours ordinaires et extraordinaires (appels), en leur qualité de parties à la procédure. Néanmoins, des règles pourront être identifiées (interdiction d'un recours extraordinaire ou proposition de réouverture des affaires; interdiction d'un accord au nom d'une partie).

24. Dans certains Etats membres, les ministres publics disposent également de quelques compétences particulières telles que leur rôle dans l'administration et la gestion de l'appareil judiciaire ou encore leurs fonctions de conseil des pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif.

25. Les objectifs fixés aux activités des procureurs, en dehors du système de la justice pénale et indépendamment de leurs différences de fond ou de forme, sont davantage concordants : veiller au

respect de la primauté du droit (exécution des décisions prises démocratiquement, principe de la légalité, respect de la loi, recours contre les infractions à la loi), protéger les droits et les libertés des personnes (et, pour l'essentiel, de celles qui ne peuvent les protéger par elles-mêmes – mineurs, SDF (personnes sans domicile fixe), handicapés mentaux –, protéger le patrimoine et les intérêts de l'Etat, défendre l'intérêt général (ou l'ordre public), harmoniser les compétences juridictionnelles des tribunaux (recours spéciaux contre les décisions de justice définitives dans l'intérêt de la loi ou interventions en tant que parties dans les procédures engagées devant les plus hautes instances judiciaires).

26. Les ministères publics qui ont des compétences étendues en dehors du système de la justice pénale disposent souvent d'unités spéciales ou d'entités mixtes au sein de leur structure organisationnelle en charge de ces attributions extrapénales. Dans certains Etats membres, il n'existe pas de département spécifique mais les missions en cause sont confiées à des procureurs spéciaux nommés selon les besoins par les instances auxquelles ils appartiennent et en fonction du nombre de dossiers à traiter ; il peut être interdit à ces procureurs d'intervenir dans des procédures pénales.

27. Par ailleurs, le CCPE a pris note de pratiques occasionnelles inappropriées des ministères publics intervenant en dehors du système de la justice pénale et qui ont été relevées par la Cour et par certaines Cours constitutionnelles[24] ou qui ont pu motiver les critiques d'autres organes du Conseil de l'Europe à cet égard, les circonstances les plus troublantes concernent le rejet sans motif de requêtes introduites devant des tribunaux civils ou des interventions dans une procédure judiciaire sans véritable raison (intérêt de l'Etat, bien public ou protection des droits) et en violation du principe d'égalité des armes, l'annulation de décisions de justice définitives en violation du principe de « force de la chose jugée » (*res judicata*)[25]ou encore la participation de procureurs à des collèges de magistrats membres de Cours suprêmes qui suppose confusion entre la fonction décisionnaire des juges et les tâches imparties aux procureurs ou enfin l'existence d'un droit sans limite à engager des actions en justice.

28. Il est un fait que dans de nombreux Etats pays, les procureurs contribuent à l'élaboration d'une jurisprudence. Leur rôle en la matière ne doit pas leur permettre d'intervenir sans contrôle sur la prise de décision par les juges.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

29. Actuellement, les activités du ministère public en dehors du système de la justice pénale sont principalement déterminées par les besoins de la société dans la protection des droits de l'homme et de l'intérêt public.

30. En plus du rôle des tribunaux et d'autres institutions telles que l'ombudsman, le rôle du ministère public dans la protection des droits de l'homme défini par les lois internes des Etats membres est très apprécié[26].

31. Cependant, il n'existe pas de normes juridiques internationales communes ou de règles applicables aux tâches, aux fonctions et à l'organisation du ministère public en dehors du domaine pénal. Dans le même temps, tous les systèmes juridiques font de cette entité un instrument de protection important des droits de l'homme, de préservation de la légalité et de la primauté du droit et de défense de la société civile. La grande diversité des fonctions des ministères publics en dehors du système de la justice pénale est le produit de traditions juridiques et historiques nationales. La définition de leur statut et des procédures institutionnelles et juridiques qui régissent leurs fonctions de protection des droits de l'homme et du bien public – dans le respect du principe de la primauté du droit et des obligations internationales de l'Etat – relève de la souveraineté de ce dernier. L'harmonisation des systèmes en vigueur dans la « grande Europe » repose sur les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

32. Il incombe à tous les Etats d'Europe de développer et de renforcer la capacité de leurs instances et organes à défendre les droits de l'homme, s'agissant, notamment, des tribunaux et des ministères publics. Leur efficacité dans la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait s'accommoder de l'affaiblissement de certaines procédures au profit de certaines autres mais implique,

[24] Voir CCPE-Bu (2008)4 rev.

[25] Le principe de « force de la chose jugée » n'a rien d'absolu comme en témoignent certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la loi prévoyant certaines exceptions à ce principe (voir affaires *Ryabykh c. Russie*, requête No. 52854/99, *Pravednaya c. Russie*, requête No. 69529/01, *Sergey Pettrov c. Russie*, requête No. 1861/05).

[26] Conférence de Saint Petersburg, voir CPE (2008) 3, voir aussi les discours du Secrétaire général Terry Davis et du Commissaire aux droits de l'homme Thomas Hammarberg à cette Conférence (www.coe.int.ccpe).

au contraire, leur développement simultané ; leur objectif commun vise la protection des droits et des libertés des personnes et des citoyens ainsi que des intérêts individuels de la société et de l'Etat.

33. Dans bon nombre d'Etats européens, l'importance du rôle de l'ombudsman ne cesse de croître (qu'il s'agisse de sa compétence générale ou de sa spécialisation dans la protection des droits individuels, notamment des femmes et des enfants). Il est nécessaire qu'un nombre suffisant d'entités, d'organisations et de responsables se posent la question de la protection des droits de l'homme et de la défense des libertés fondamentales. Il doit être possible pour chacun de choisir par quels moyens procéduraux (officiels ou pas) ses intérêts seront défendus, y compris s'agissant des structures que la société civile met à sa disposition.

34. Dans un état démocratique les procureurs peuvent avoir ou ne pas avoir des compétences en dehors du système de la justice pénale. Le CCPE invite les Etats membres à s'assurer que l'exercice de ces compétences reste subordonné aux principes suivants :

    a. s'agissant des tâches et activités confiées aux procureurs en dehors du domaine de la justice pénale, le principe de la séparation des pouvoirs devra être respecté tout comme le rôle des tribunaux dans la protection des droits de l'homme ;
    b. l'action du procureur agissant en dehors du système de justice pénale doit être guidée par l'impartialité et l'équité ;
    c. les fonctions en cause doivent s'exercer « au nom de la société et en défense de l'intérêt général »[27], pour assurer l'application de la loi, en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales et dans le cadre des missions confiées aux procureurs par la loi, en tenant compte des principes de la Convention ainsi que de la jurisprudence de la Cour;
    d. de telles compétences reconnues aux procureurs doit être réglées par la Loi et de façon aussi précise que possible ;
    e. aucune intervention injustifiée dans les activités des ministères publics ne saurait être autorisée ;
    f. lorsque leurs interventions s'inscriront en dehors du domaine de la justice pénale, il conviendra que les procureurs jouissent des mêmes droits et obligations que n'importe quelle autre partie à l'instance et qu'ils ne bénéficient d'aucun privilège dans la procédure judiciaire (« égalité des armes ») ;
    g. l'intervention des ministères publics hors du cadre de la justice pénale, au nom de la société et en défense de l'intérêt général ne saurait emporter violation du principe de la force exécutoire des décisions de justice devenues définitives (*res judicata*) à quelques exceptions près, s'agissant de celles fixées par les obligations internationales de l'Etat et, notamment, par la jurisprudence de la Cour;
    h. la loi devrait contraindre les procureurs à motiver leurs interventions et à rendre leurs conclusions accessibles aux personnes ou institutions impliquées ou intéressées par chaque dossier en cause ;
    i. le droit que peuvent avoir des personnes ou des institutions impliquées ou intéressées dans des affaires de droit civil à contester des mesures ou l'absence de décisions des procureurs devra être garanti ;
    j. les développements de la jurisprudence de la Cour relative aux activités déployées par les procureurs en dehors du domaine pénal seront suivis attentivement afin de s'assurer que le fondement juridique de ces activités et la pratique correspondante soient parfaitement conformes aux décisions correspondantes de la Cour.

35. En fonction du nombre d'affaires, les ministères publics dotés de compétences en dehors du domaine pénal sont invités, si nécessaire, à mettre sur pied des unités spécialisées ou en l'absence, des procureurs spécialisés dans leurs structures organisationnelles ainsi que suffisamment de ressources financières et humaines compétentes pour gérer les activités extrapénales.

36. Les ministères publics concernés devraient organiser et développer dans leurs activités en dehors du domaine pénal, une coopération ou des échanges avec les ombudsmen et les organisations de ce type ainsi qu'avec les structures de la société civile dont, notamment, les mass-médias.

37. Des circulaires ou des lignes directrices qui résument les bonnes pratiques et les recommandations destinées à harmoniser, le cas échéant, l'approche des activités des procureurs en dehors du domaine pénal devraient être élaborées.

[27] Conférence de Saint Petersburg, voir CPE (2008) 3.

38. Les Etats membres ou les ministères publics concernés devraient mettre sur pied des programmes de formation à l'intention des procureurs engagés dans ce type d'activités en dehors du domaine pénal.

39. Les Etats membres ou les ministères publics concernés devraient échanger leurs expériences notamment leurs meilleures pratiques ainsi que leurs textes législatifs et tous autres instruments normatifs.

40. Le CCPE recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'envisager l'élaboration des principes européens communs, en particulier sur le statut, les pouvoirs et la pratique du ministère public en dehors du système pénal. La question doit être traitée à la lumière de la protection des droits de l'homme, des libertés fondamentales, du principe démocratique de la séparation des pouvoirs dans un Etat et de l'égalité des armes.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Le CCPE considère que les Etats dont les ministères publics ont des compétences extra pénales, doivent s'assurer que ces fonctions soient accomplies en conformité avec les principes d'un Etat fondé sur la démocratie et la primauté de droit et tout particulièrement que :

a. le principe de la séparation des pouvoirs est respecté en relation avec la mission des procureurs et les activités confiées en dehors du domaine de la justice pénale tout comme le rôle des tribunaux dans la protection des droits de l'homme ;
b. le procureur agissant en dehors du système de justice pénale est guidé par l'impartialité et l'équité ;
c. les fonctions en cause doivent s'exercer « au nom de la société et en défense de l'intérêt général », pour assurer l'application de la loi, en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales et dans le cadre des missions confiées aux procureurs par la loi, en tenant compte des principes de la Convention ainsi que de la jurisprudence de la Cour;
d. de telles compétences reconnues aux procureurs sont régies par la loi et de façon aussi précise que possible ;
e. il n'y aura aucune intervention injustifiée dans les activités des ministères publics;
f. lorsque leurs interventions s'inscriront en dehors du domaine de la justice pénale, il conviendra que les procureurs jouissent des mêmes droits et obligations que n'importe quelle autre partie à l'instance et qu'ils ne bénéficient d'aucun privilège dans la procédure (« égalité des armes ») ;
g. l'intervention des ministères publics hors du cadre de la justice pénale, au nom de la société et en défense de l'intérêt général ne saurait emporter violation du principe de la force exécutoire des décisions de justice devenues définitives (*res iudicata*) à quelques exceptions près, s'agissant de celles fixées par les obligations internationales de l'Etat et, notamment, par la jurisprudence de la Cour;
h. les procureurs seront contraint uniquement par la loi à motiver leurs interventions et à rendre leurs conclusions accessibles aux personnes ou institutions impliquées ou intéressées par chaque dossier en cause ;
i. le droit que peuvent avoir des personnes ou des institutions impliquées ou intéressées dans des affaires de droit civil à contester des mesures ou l'absence de décisions des procureurs sera garanti ;
j. les développements de la jurisprudence de la Cour relative aux activités déployées par les procureurs en dehors du domaine pénal seront suivis attentivement afin de s'assurer que le fondement juridique de ces activités et la pratique correspondante soient parfaitement conformes aux décisions correspondantes de la Cour ;
k. les ministères publics concernés organisent et développent dans leurs activités en dehors du domaine pénale, une coopération ou des échanges avec les ombudsmen et les organisations de ce type ainsi qu'avec les structures de la société civile dont, notamment, les mass-médias ;
l. les Etats membres ou les ministères publics concernés échangent leurs expériences notamment leurs meilleures pratiques ainsi que leurs textes législatifs et tous autres instruments normatifs ;
m. les Etats membres ou les ministères publics mettent sur pied des programmes de formation à l'intention des procureurs engagés dans ce type d'activités en dehors du domaine pénal ;
n. des circulaires internes ou des lignes directrices qui résument les bonnes pratiques et les recommandations destinées à harmoniser, le cas échéant, les approches de l'activité des procureurs en dehors du domaine pénal sont élaborées.

Le CCPE recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'envisager l'élaboration des principes européens communs, en particulier sur le statut, les pouvoirs et la pratique du ministère public en dehors du système pénal. La question doit être traitée à la lumière de la protection des droits de l'homme, des libertés fondamentales, du principe démocratique de la séparation des pouvoirs dans un état et de l'égalité des armes.

Avis n° 4 (2009)

du Conseil consultatif des procureurs européens
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Les relations entre juges et procureurs

Le présent Avis, adopté conjointement par le CCJE et le CCPE contient :
- **une Déclaration, dite « Déclaration de Bordeaux » ;**
- **une Note explicative.**

DÉCLARATION DE BORDEAUX :

« JUGES ET PROCUREURS DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE »[1]

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de fournir un avis sur les relations entre les juges et les procureurs, sont convenus de ce qui suit :

1. L'intérêt de la société requiert que l'Etat de droit soit garanti par une justice équitable, impartiale et efficace. Les procureurs et les juges doivent veiller, à tous les stades de la procédure, à ce que les droits individuels et les libertés soient garantis et que l'ordre public soit protégé. Cela implique le respect absolu des droits de la personne mise en cause et des victimes. Une décision de classement sans suite par le procureur devrait faire l'objet d'un contrôle par le juge. Une option serait de permettre à la victime de porter l'affaire directement devant le tribunal.

2. Une justice équitable exige le respect de l'égalité des armes entre le ministère public et la défense. Elle implique également le respect de l'indépendance du tribunal, du principe de la séparation des pouvoirs ainsi que de la force contraignante des jugements définitifs.

3. Le rôle distinct mais complémentaire des juges et des procureurs est une garantie nécessaire pour une justice équitable, impartiale et efficace. Si les juges et les procureurs doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent l'être et apparaitre ainsi également les uns vis-à-vis des autres.

4. Des moyens organisationnels, financiers, matériels et des ressources humaines suffisants devront être mis à la disposition de la justice.

5. Le rôle des juges et, le cas échéant, des jurys, est de juger les affaires portées régulièrement devant eux par le ministère public, sans aucune influence illicite exercée par l'accusation ou la défense, ou par toute autre source.

6. L'application de la loi et, le cas échéant, le pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites par le ministère public pendant la phase préalable au procès, exigent que le statut des procureurs soit garanti par la loi, au plus haut niveau, à l'instar de celui des juges. Les procureurs doivent être indépendants et autonomes dans leur prise de décision et doivent exercer leurs fonctions de manière équitable, objective et impartiale.

7. Le CCJE et le CCPE se réfèrent à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 3 et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il s'agit, en particulier, des décisions dans lesquelles la Cour a affirmé l'exigence d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et des parties, pour tout magistrat exerçant des fonctions judiciaires, ce qui n'exclut toutefois pas la subordination à une autorité hiérarchique judiciaire indépendante. Toute attribution de fonctions juridictionnelles aux procureurs devrait être limitée aux affaires n'impliquant que des sanctions mineures, ne devrait pas se cumuler avec le pouvoir de poursuivre dans la même affaire et

[1] La présente Déclaration est suivie d'une note explicative. Elle a été préparée à Bordeaux (France) conjointement par les Groupes de travail du CCJE et du CCPE et adoptée officiellement par le CCJE et le CCPE à Brdo (Slovénie) le 18 novembre 2009.

ne devrait pas porter atteinte au droit du prévenu d'obtenir une décision sur la même affaire par une autorité indépendante et impartiale exerçant des fonctions judiciaires.

8. Un statut d'indépendance des procureurs requiert certains principes de base, en particulier :

   - ils ne doivent pas être soumis dans l'exercice de leurs fonctions à des influences ou à des pressions de toute origine extérieure au ministère public;
   - leur recrutement, leur carrière, leur sécurité de fonction, y compris le déplacement de fonctions qui ne peut être effectué que conformément à la loi ou soumis à leur consentement, ainsi que leur rémunération, doivent être protégés par la loi.

9. Dans un Etat de droit, et lorsque le ministère public est hiérarchisé, l'efficacité des poursuites est, en ce qui concerne les procureurs, indissociable de la nécessité d'instructions transparentes émanant de l'autorité hiérarchique, de l'obligation de rendre compte à celle-ci et de la responsabilité. Les instructions envers les procureurs doivent être faites par écrit, dans le respect de la loi et, le cas échéant, conformément à des directives et critères préalablement publiés. Toute révision, autorisée par la loi, d'une décision de poursuite ou de non poursuite prise par un procureur, doit être faite de manière impartiale et objective. En tout état de cause, les intérêts de la victime devront être pris en compte.

10. Le partage de principes juridiques et de valeurs éthiques communes par tous les professionnels impliqués dans le processus judiciaire est essentiel pour une bonne administration de la justice. La formation, y compris la formation à la gestion administrative, est un droit et un devoir pour les juges et les procureurs. De telles formations devront être organisées sur une base impartiale. Elles devront également être régulièrement et objectivement évaluées quant à leur efficacité. Lorsque cela est approprié, une formation commune aux juges, aux procureurs et aux avocats sur des sujets d'intérêt commun peut contribuer à la recherche d'une justice de la plus haute qualité.

11. L'intérêt de la société exige également que les médias puissent informer le public sur le fonctionnement du système judiciaire. Les autorités compétentes doivent fournir cette information, en respectant en particulier la présomption d'innocence des personnes mises en cause, le droit à un procès équitable et le droit à la vie privée et familiale de toutes les personnes impliquées dans un procès. Juges et procureurs devraient rédiger un code de bonnes pratiques ou des lignes directrices régissant leurs relations respectives avec les médias.

12. Les juges et les procureurs sont des acteurs clef de la coopération internationale en matière judiciaire. Le renforcement de la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des différents Etats est indispensable. Dans ce contexte, il est impératif que l'information recueillie par les procureurs au moyen de la coopération internationale, et utilisée dans les procédures judiciaires, soit transparente tant dans son contenu que sur son origine, et soit disponible pour les juges et toutes les parties, dans le but d'assurer une protection efficace des droits et des libertés fondamentaux.

13. Dans les Etats membres où le ministère public exerce des fonctions s'étendant au-delà du domaine pénal, les principes mentionnés s'appliquent à toutes ces fonctions.

NOTE EXPLICATIVE

I. INTRODUCTION

a. Objet de l'Avis

1. L'une des missions essentielles d'une société fondée sur la démocratie et la primauté du droit est de veiller au respect absolu des libertés et droits fondamentaux et de l'égalité devant la loi, conformément, en particulier à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la CEDH) ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (la Cour). Dans le même temps, il est important de garantir la sécurité et la justice au sein de la société en prenant des mesures efficaces contre les comportements criminels. La sécurité au sein de la société doit également être garantie dans un Etat démocratique par l'exécution effective des sanctions imposées aux comportements criminels (Déclaration, paragraphe 1).

2. Ainsi, appartient-il à l'Etat de mettre en place et d'assurer le fonctionnement d'un système judiciaire qui respecte pleinement les droits de l'homme et les libertés fondamentales, tout en étant efficace. Alors que de nombreux acteurs participent à cette mission, qu'ils soient issus du secteur public ou privé (tel que les avocats), les juges et les procureurs jouent un rôle-clé lorsqu'ils assurent le fonctionnement de la justice d'une manière indépendante et impartiale.

3. Dans leurs précédents avis, le Conseil consultatif de Juges européens (CCJE) et le Conseil Consultatif des Procureurs européens (CCPE) se sont penchés sur de nombreux aspects importants qui permettent de rendre la justice efficace et respectueuse des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il convient de noter que le but commun des juges et des procureurs, y compris pour les procureurs qui ont de telles tâches dans les matières non pénales, est d'assurer une justice équitable, impartiale et efficace. La nouveauté de cet avis vient du fait qu'il a été élaboré par des juges et des procureurs représentant leurs collègues nationaux et qu'il touche à des principes sur lesquels les juges et les procureurs se sont mis d'accord au vu de leur expérience du terrain.

4. C'est pourquoi le texte est concentré sur des aspects essentiels des deux missions et notamment: l'indépendance, le respect des droits et des libertés fondamentales, l'objectivité et l'impartialité, l'éthique et la déontologie, la formation et les relations avec les medias.

5. Cet avis devrait être compris dans le contexte des relations des juges et des procureurs avec les autres professionnels qui interviennent aux différents stades de la procédure judiciaire, par exemple les avocats, les experts judiciaires, les greffiers, les huissiers de justice ou la police, comme le préconise le Programme cadre d'action global pour les juges en Europe adopté par le Comité des Ministres le 7 février 2001 et la Recommandation Rec (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, adoptée par le Comité des Ministres le 6 octobre 2000 .

b. Diversité de systèmes nationaux

6. Au sein des pays du Conseil de l'Europe, plusieurs systèmes judiciaires cohabitent :

   i. les systèmes de « common law » où il existe une séparation nette entre les juges et les procureurs et où le pouvoir d'investigation n'est pas combiné avec les autres fonctions ;
   ii. les systèmes de droit continental où l'on trouve des variantes dans lesquels juges et procureurs font partie du "corps judiciaire" ou au contraire dans lesquels cette appartenance est réservée aux seuls juges.

De plus, dans ces divers systèmes, l'autonomie du ministère public par rapport à l'exécutif peut être complète ou limitée.

7. Le but de cet Avis est d'identifier des principes et approches applicables, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, en tenant compte des points communs et des différences.

8. La garantie de séparation des fonctions représente une condition essentielle de l'impartialité du juge à l'égard des parties au procès. Ainsi que l'énonce l'Avis n°1 du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, l'impartialité est la première des garanties organiques qui définissent la mission du juge. Elle implique, par ailleurs, que le ministère public a la charge de la preuve et développe l'acte d'accusation, ce qui constitue une des premières garanties procédurales de la décision finale de juger

9. La mission du juge est donc différente de celle du ministère public et ce, dans tous les systèmes. Leurs missions respectives n'en demeurent pas moins complémentaires. Il n'existe pas de relations hiérarchiques entre le juge et le procureur (Déclaration, paragraphe 3).

10. L'indépendance du ministère public constitue un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le procureur ne joue jamais aussi bien son rôle dans l'affirmation et la défense des droits de l'homme – tant des personnes mises en causes que des victimes – que lorsqu'il prend des décisions indépendamment des organes exécutif et législatif et que juges et procureurs exercent correctement leurs fonctions respectives. Dans les démocraties qui se fondent sur la prééminence du droit, c'est le droit qui sert de base à la politique du ministère public (Déclaration, paragraphe 3).

c. Spécificités des fonctions

11. Les procureurs et les juges doivent exercer leurs fonctions de façon juste, impartiale, objective et cohérente, respecter et s'efforcer de protéger les droits de l'homme et garantir que le système de justice fonctionne de façon prompte et efficace.

12. Que l'action des procureurs se base sur un système de poursuite discrétionnaire (principe d'opportunité) ou sur un système de poursuite obligatoire (principe de légalité), ceux-ci agissent non seulement au nom de la société dans son ensemble mais ils ont aussi des devoirs envers des individus bien précis, notamment les accusés, vis-à-vis desquels ils ont un devoir d'équité, et les victimes à qui ils doivent garantir que justice sera faite. En ce sens, et sans préjudice du respect de l'égalité des armes, les procureurs ne doivent pas être considérés comme une partie comme les autres (Déclaration, paragraphe 2). Les procureurs devraient également tenir dûment compte du point de vue et des préoccupations des victimes et prendre ou encourager des mesures visant à garantir que celles-ci soient informées de leurs droits et de l'évolution de la procédure. Lorsqu'une enquête impartiale conclut sur la base des preuves disponibles que la charge n'est pas fondée, le procureur ne doit pas déclencher ni poursuivre l'action pénale.

d. Normes internationales existantes

13. Plusieurs textes du Conseil de l'Europe ainsi que la jurisprudence de la Cour concernent, directement ou implicitement, les relations entre juges et procureurs.

14. Tout d'abord, la Cour réserve certaines tâches aux juges garants des droits et libertés – voir en particulier les articles 5 (Droit à la liberté et à la sûreté) et 6 (Droit à un procès équitable) – mais aussi au ministère public (par le biais de l'article 5 paragraphes 1a et 3 et de l'article 6).

15. La Cour, dont l'un des rôles est d'interpréter la CEDH, s'est prononcée à plusieurs reprises sur des questions relatives aux rapports institutionnels entre les juges et le ministère public ainsi que sur des questions de procédure dans des affaires pénales et civiles.

16. Elle s'est notamment prononcée sur l'exercice successif des fonctions de procureur et de juge par une seule et même personne dans la même affaire (arrêt du 1er octobre 1982, affaire *Piersack c. Belgique*, §§ 30-32), sur la nécessité de garantir l'absence de toute pression politique sur les tribunaux et les autorités de poursuite (arrêt du 12 février 2008, affaire *Guja c. Moldova*, §§ 85-91), sur la nécessité de protéger les juges et les procureurs dans le contexte de la liberté d'expression (arrêt du 8 janvier 2008, affaire *Saygili et autres c. Turquie*, §§ 34-40), sur l'obligation procédurale des tribunaux et des services du ministère public d'instruire, de poursuivre et de sanctionner les violations des droits de l'homme (arrêt du 15 mai 2007, affaire *Ramsahai et autres c. Pays-Bas*, §§ 321-357) et enfin sur la contribution des autorités de poursuite à l'uniformisation de la jurisprudence (arrêt du 10 juin 2008, affaire *Martins de Castro et Alves Correia de Castro c. Portugal*, §§ 51-66).

17. En ce qui concerne la procédure pénale, la Cour a examiné le statut et les pouvoirs du ministère public et les exigences posées par l'article 5 paragraphe 3 de la CEDH (relatif aux juges ou aux autres magistrats habilités « par la loi à exercer des fonctions judiciaires ») à partir de différentes situations de fait (voir, parmi d'autres, l'arrêt du 4 décembre 1979, affaire *Schiesser c. Suisse*, §§ 27-38 ; l'affaire *De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas*, §§ 49-50 ; l'affaire *Assenov et autres c. Bulgarie*, §§ 146-150 ; affaire *Niedbala c. Pologne*, §§ 45-47 ; l'affaire *Pantea c. Roumanie*, §§ 232-243, et l'arrêt du 10 juillet 2008, affaire *Medvedyev et autres c. France*, §§ 61, 67-69). La Cour a également examiné le statut, la compétence et les pouvoirs de contrôle des autorités de poursuite dans des affaires d'écoutes téléphoniques (arrêt du 26 avril 2007, affaire *Dumitru Popescu c. Roumanie*, §§ 68-86) et la question de la présence du ministère public aux délibérés des juridictions suprêmes (arrêt du 30 octobre 1991, affaire *Borgers c. Belgique*, §§ 24-29, et arrêt du 8 juillet 2003, affaire *Fontaine et Berlin c. France*, §§ 57-67).

18. Enfin, en dehors de la sphère pénale, la Cour a une jurisprudence claire et bien établie sur la « théorie des apparences », selon laquelle la présence du ministère public aux délibérés des juridictions est contraire à l'article 6 § 1 de la CEDH (arrêt du 20 février 1996, affaire *Lobo Machado c. Portugal*, §§ 28-32, et arrêt du 12 avril 2006, affaire *Martinie c. France* [GC], §§ 50-55).

19. D'autres textes ont été élaborés par le Conseil de l'Europe :

- La Recommandation Rec(94)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, qui est applicable à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, reconnaît l'existence de rapports entre les juges et le ministère public, au moins dans les pays où ce dernier a une dimension d'autorité judiciaire au sens qui est accordé à cette expression par la Cour ;

- La Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale souligne explicitement les rapports entre les juges et le ministère public, tout en mettant en avant les principes généraux essentiels pour garantir que ces rapports contribuent à l'accomplissement des missions des juges et du ministère public. La Recommandation met en particulier l'accent sur l'obligation positive qui incombe aux Etats de prendre « toutes mesures afin que le statut légal, la compétence et le rôle procédural des membres du ministère public soient définis par la loi de sorte qu'il ne soit possible de nourrir aucun doute légitime quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges ».

- La Recommandation Rec(87)18 du Comité des Ministres concernant la simplification de la justice pénale, contient divers exemples de tâches qui étaient précédemment dévolues aux seuls juges et qui sont aujourd'hui confiées au ministère public (dont la mission première consiste toujours à engager et diriger les poursuites). Ces nouvelles tâches créent des exigences supplémentaires quant à la manière d'organiser le ministère public et au choix des personnes appelées à assumer ces fonctions.

II. STATUT DU JUGE ET DU PROCUREUR

a. Garanties d'indépendance interne et externe des juges et des procureurs ; l'Etat de droit, condition nécessaire à leur indépendance

20. Les juges et les procureurs doivent être indépendants les uns par rapport aux autres et jouir d'une indépendance effective dans l'exercice de leurs fonctions respectives**.** Ils ont des fonctions distinctes au sein du système judiciaire et de la société dans son ensemble. Il existe ainsi différentes perspectives d'indépendance institutionnelle et fonctionnelle (Déclaration, paragraphe 3).

21. Le pouvoir judiciaire se fonde sur le principe de l'indépendance à l'égard de tout pouvoir extérieur et sur l'absence tant de toute directive émanant de qui que ce soit que de hiérarchie interne. Son rôle et, le cas échéant, celui du jury, est de juger régulièrement les causes portées devant lui par le ministère public et par les parties. Ceci implique l'absence de toute influence illicite exercée par le ministère public ou la défense (Déclaration, paragraphe 5). Juges, procureurs et avocats doivent chacun respecter le rôle des autres.

22. Le principe fondamental de l'indépendance des juges est inscrit dans l'Article 6 de la CEDH et souligné dans les avis précédents du CCJE.

23. La fonction de juger implique la responsabilité de rendre des décisions contraignantes pour les personnes concernées par celles-ci et de trancher les litiges en disant le droit. Les deux sont l'apanage du juge, autorité judiciaire indépendante des autres pouvoirs de l'Etat[2]. En général, elle n'est pas du ressort du procureur, qui est lui-même responsable de l'engagement ou de la conduite des poursuites pénales.

24. Le CCJE et le CCPE se réfèrent à la jurisprudence constante de la Cour en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 3 et l'article 6 de la CEDH. Il s'agit en particulier de l'arrêt Schiesser c. Suisse dans lequel la Cour a affirmé l'exigence d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et des parties pour tout « *magistrat exerçant des fonctions judiciaires »*, ce qui n'exclut toutefois pas la subordination à une autorité hiérarchique judiciaire indépendante (Déclaration, paragraphe 7).

25. Certains Etats membres attribuent au ministère public le pouvoir de rendre des décisions contraignantes dans certains domaines, au lieu d'engager des poursuites criminelles ou afin de protéger certains intérêts. Le CCJE et le CCPE estiment que toute attribution de fonctions juridictionnelles aux procureurs devrait être limitée

[2] Voir notamment l'Avis n°1 du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges et la Recommandation Rec(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

aux affaires impliquant des sanctions mineures, ne devrait pas se cumuler avec le pouvoir de poursuivre dans la même affaire et ne devrait pas porter atteinte au droit du prévenu d'obtenir une décision sur la même affaire par une autorité indépendante et impartiale exerçant des fonctions judiciaires. Cette attribution ne devrait en aucun cas permettre au ministère public de prendre des décisions définitives restrictives des libertés individuelles et privatives de liberté, dépourvues du droit d'exercer un recours devant un juge ou un tribunal. (Déclaration, paragraphe 7).

26. Le ministère public est une autorité indépendante qui doit se fonder sur la loi, au plus haut niveau. Dans un Etat démocratique, ni le Parlement ni aucune instance gouvernementale ne doivent chercher à influencer indûment les décisions du ministère public relatives à telle ou telle affaire pour déterminer la manière de conduire les poursuites dans un cas précis, ou contraindre le ministère public à modifier sa décision (Déclaration, paragraphes 8 et 9).

27. L'indépendance du ministère public est indispensable pour lui permettre de remplir sa mission. Elle renforce le rôle de celui-ci dans l'Etat de droit et la société et est également une garantie pour que le système judiciaire fonctionne avec impartialité et efficacité et pour que tous les bénéfices attendus de l'indépendance des juges soient effectifs (Déclaration, paragraphes 3 et 8). A l'instar de l'indépendance accordée aux juges, l'indépendance du ministère public n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans l'intérêt de ses membres, mais une garantie pour une justice équitable, impartiale et efficace et protège les intérêts publics et privés des personnes concernées.

28. La mission du procureur, qui peut se caractériser par les principes de légalité ou d'opportunité des poursuites, diffère selon le système existant dans chaque Etat, en fonction de la place qu'occupe le ministère public dans le paysage institutionnel et dans la procédure pénale.

29. Quel que soit son statut, le ministère public doit jouir d'une indépendance fonctionnelle totale dans l'exercice de ses missions légales, tant pénales que non pénales. Qu'il soit ou non hiérarchisé, pour que ses membres puissent rendre compte et afin d'empêcher que des poursuites soient intentées de manière arbitraire ou sans raison valable, le ministère public doit édicter des lignes directrices claires et transparentes sur l'exercice des poursuites. (Déclaration, paragraphe 9).

30. A cet égard, le CCJE et le CCPE renvoient en particulier à la Recommandation Rec (2000) 19 qui reconnaît que pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, les Etats doivent veiller à arrêter des principes et des critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles prises par les procureurs[3].

31. Les instructions aux procureurs doivent être faites par écrit, dans le respect de la loi et, le cas échéant, conformément à des directives et critères préalablement publiés (Déclaration, paragraphe 9).

32. Toute décision du Ministère public de poursuite ou de non poursuite doit être légalement justifiée. Toute révision autorisée par la loi d'une décision de poursuite ou de non poursuite prise par un procureur doit être faite de manière impartiale et objective, que ce soit par le ministère public lui-même ou par une autorité judiciaire indépendante. Les intérêts de la victime doivent, tout comme ceux des autres personnes concernées, toujours être pris en compte (Déclaration, paragraphe 9).

33. La complémentarité des fonctions de juge et de procureur implique qu'ils soient chacun conscients qu'une justice impartiale exige l'égalité des armes entre le ministère public et la défense et que le ministère public doit toujours agir dans ses poursuites avec honnêteté, objectivité et impartialité. Juge et ministère public auront à chaque moment le souci de respecter la personne mise en cause et les victimes ainsi que les droits de la défense (Déclaration, paragraphes 2 et 6).

34. L'indépendance du juge et du ministère public est indissociable de la primauté du droit. Les juges comme les procureurs agissent dans l'intérêt général, au nom de la société et des citoyens qui veulent que leurs droits et libertés soient garantis sous tous leurs aspects. Ils interviennent dans des domaines où les droits de l'homme les plus sensibles (liberté individuelle, vie privée, préservation des biens, etc.) méritent la plus grande protection. Ainsi, le ministère public doit s'assurer que les preuves sont recueillies et les poursuites engagées et menées conformément à la loi. Ce faisant, il doit respecter les principes consacrés par la CEDH et les autres conventions internationales**,** notamment la présomption d'innocence, les droits de la défense et le droit à un procès équitable. Le juge doit veiller au respect de ces principes dans les procédures qui lui sont soumises.

[3] Voir également Avis n°3 (2008) du CCPE sur le rôle du Ministère public en dehors du système de la justice pénale.

35. S'il est permis au procureur de saisir le juge des actions et demandes définies par la loi et de lui présenter tous les éléments de fait et de droit à l'appui de celles-ci, il ne peut s'ingérer d'une manière quelconque dans le processus décisionnel du juge et est tenu de respecter ses décisions. Il ne peut s'opposer à l'exécution de ces décisions, sauf en exerçant les recours prévus par la loi (Déclaration, paragraphes 4 et 5).

36. L'intervention et l'attitude du ministère public et du juge ne doivent laisser planer aucun doute sur leur impartialité objective. Si les juges et les procureurs doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent l'être et apparaitre ainsi également les uns vis-à-vis des autres. Il ne faut pas qu'aux yeux du justiciable et de la société en général, il puisse exister ne fût-ce qu'une impression de connivence entre eux ou de confusion entre les deux fonctions.

37. Le respect des principes qui précèdent implique que le statut des procureurs soit, à l'instar de celui des juges, garanti par la loi au plus haut niveau. La proximité et la complémentarité des missions de juge et de procureur imposent des exigences et garanties semblables sur le plan du statut et des conditions d'emploi, en particulier en ce qui concerne le recrutement, la formation, le développement de la carrière, la discipline, le déplacement de fonctions (qui ne peut être effectué que conformément à la loi ou soumis à leur consentement), la rémunération, la cessation de fonctions et la liberté de créer des associations professionnelles (Déclaration, paragraphe 8).

38. Les juges et les procureurs doivent selon le système national en vigueur, être directement associés à l'administration et à la gestion de leurs services respectifs. A cette fin, les moyens budgétaires suffisants ainsi que l'infrastructure et les ressources humaines et matérielles nécessaires doivent être mis à la disposition des juges et des procureurs et doivent être utilisés et gérés sous leur autorité (Déclaration, paragraphe 4).

b. Ethique et déontologie des juges et des procureurs

39. Les juges et les procureurs doivent être intègres et posséder les qualifications professionnelles et compétences organisationnelles nécessaires. En raison de la nature de leurs fonctions qu'ils ont acceptées en connaissance de cause, les juges et les procureurs sont constamment exposés aux critiques publiques et doivent en conséquence s'imposer un devoir de réserve, sans préjudice, dans le cadre de la loi, de leur droit à communiquer sur les affaires dont ils sont saisis. Acteurs essentiels de la justice, ils doivent en permanence préserver la dignité et l'honneur de leur charge et adopter une attitude digne de leur fonction[4] (Déclaration, paragraphe 11).

40. Juges et procureurs doivent s'abstenir de toute action ou attitude qui pourrait compromettre la confiance en leur indépendance et leur impartialité. Ils doivent examiner les causes qui leur sont présentées avec diligence et dans un délai raisonnable, d'une manière objective et impartiale.

41. Les procureurs doivent s'abstenir, en public, de toute déclaration ou commentaire susceptible de donner à penser qu'ils font pression directe ou indirecte sur le tribunal pour que celui-ci rende une certaine décision, ou qui pourrait compromettre le caractère équitable de la procédure.

42. Les procureurs devraient se familiariser avec les normes éthiques qui régissent les fonctions des juges, et réciproquement. Cela permettrait d'améliorer la compréhension et le respect pour les deux missions et ainsi d'augmenter les chances d'une collaboration harmonieuse.

c. Formation des juges et des procureurs

43. Le plus haut niveau de compétences professionnelles constitue une condition préalable indispensable à la confiance que l'opinion publique accorde aux juges et aux procureurs et dont ceux-ci tirent principalement leur légitimité et leur rôle. Il est crucial que leur formation professionnelle soit appropriée, car elle permet d'améliorer l'efficacité de leur performance dans leur travail et, partant, de renforcer la qualité de la justice dans son ensemble (Déclaration, paragraphe 10).

[4] En ce qui concerne les juges, voir par exemple l'Avis n° 3 (2002) du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, ainsi que les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002) (adoptés par l'ECOSOC des Nations Unies en 2006) ainsi que la Charte universelle du juge, adoptée par le conseil central de l'association international des juges le 17 Novembre 1999 à Taipei (Taiwan). En ce qui concerne les procureurs, voir les principes directeurs de l'ONU sur le rôle des procureurs ainsi que les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (Lignes directrices de Budapest), adoptées par les Procureurs généraux d'Europe lors de leur Conférence de Budapest le 31 mai 2005.

44. La formation des juges et des procureurs ne vise pas seulement l'acquisition des aptitudes professionnelles exigées pour l'accès à la profession, mais également la formation permanente tout au cours de la carrière. Elle revêt les aspects les plus divers de leur vie professionnelle, y compris la gestion administrative des cours et services d'enquête et doit aussi répondre aux nécessités de spécialisation. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la formation permanente requise pour maintenir un niveau élevé de qualification professionnelle et pour parfaire celle-ci est pour chaque juge et procureur non seulement un droit mais aussi un devoir (Déclaration, paragraphe 10).

45. Lorsque cela est approprié, une formation commune aux juges, aux procureurs et aux avocats sur des sujets d'intérêt commun peut contribuer à la recherche d'une justice de la plus haute qualité. Cette communauté de formation devrait permettre de créer un socle de culture juridique commun (Déclaration, paragraphe 10).

46. Les différents systèmes juridiques européens forment les juges et les procureurs selon des modèles divers. Certains pays ont créé une académie, une école nationale ou d'autres instituts spécialisés. D'autres pays confient la formation à des organes spécifiques. Des formations internationales pour les juges et les procureurs devraient être organisées**.** Dans tous les cas, il est essentiel de veiller à l'autonomie de l'institution chargée d'organiser la formation judiciaire, car cette autonomie est la garante du pluralisme culturel et de l'indépendance[5].

47. Dans ce contexte, la contribution directe des juges et des procureurs aux cours de formation revêt une importance capitale, car elle permet de présenter des points de vue tirés de l'expérience professionnelle respective. Les matières enseignées devraient porter non seulement sur le droit et la protection des libertés individuelles, mais également sur les techniques de management et comporter une réflexion sur les missions respectives des juges et des procureurs. Dans le même temps, les contributions d'autres juristes et du monde universitaire sont essentielles pour éviter le risque d'une approche étroite d'esprit. Enfin, la qualité et l'efficacité de la formation devraient être régulièrement et objectivement évaluées.

III. FONCTIONS ET ROLES DES JUGES ET DES PROCUREURS DANS LA PROCEDURE PENALE

a. Rôles des juges et procureurs pendant la phase préparatoire

48. Au stade de l'enquête, le juge contrôle, seul ou parfois en collaboration avec le procureur la légalité des enquêtes, en particulier lorsqu'elles touchent aux droits fondamentaux (décisions concernant l'arrestation, le placement en détention, la confiscation de biens, recours à des techniques d'enquête spéciales).

49. En règle générale, lorsqu'il décide de déclencher ou de poursuivre l'action pénale, le ministère public doit vérifier attentivement que l'enquête est menée de manière conforme au droit et qu'elle respecte les droits de l'homme.

50. Selon la Recommandation Rec(2000)19, lorsque la police est placée sous l'autorité du ministère public ou que les enquêtes de police sont dirigées ou supervisées par ce dernier, l'Etat prend toutes mesures pour que le ministère public puisse donner des instructions, procéder aux évaluations et aux contrôles nécessaires et puisse sanctionner les violations. Lorsque la police est indépendante du ministère public, le texte préconise simplement que l'Etat prenne toutes mesures pour que le ministère public et les autorités d'enquête coopèrent de façon appropriée et efficace.

51. Même dans les systèmes où l'enquête est contrôlée par le procureur dont le statut fait de lui une autorité judiciaire, il est impératif que les mesures prises dans ce cadre et constituant des atteintes importantes aux libertés, notamment la détention provisoire, soient contrôlées par les juges ou un tribunal.

b. Relations entre juges et procureurs pendant les poursuites et l'audience

52. Dans certains Etats, le ministère public peut réguler le flux des affaires grâce au pouvoir discrétionnaire qui lui permet de décider des dossiers à transmettre aux tribunaux et des affaires pouvant être réglées par voie extrajudiciaire (conciliation entre l'accusé et la victime, règlement avant procès avec le consentement des parties, procédures simplifiées et raccourcies dérivées du plaider-coupable, mesures alternatives aux poursuites, médiation), ce qui contribue à réduire l'encombrement judiciaire et à dégager des priorités en matière de poursuites.

[5] Voir l'Avis n° 4 (2003) du CCJE sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen et l'Avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphes 65-72.

53. Ces compétences du ministère public, qui reflètent la modernisation, l'adaptation à la société, l'humanisation et la rationalisation de l'exercice de la justice pénale, sont utiles pour réduire la surcharge des tribunaux. Cela étant, à partir du moment où les procureurs ont le pouvoir de ne pas porter telle ou telle affaire devant les tribunaux, il est nécessaire d'éviter toute décision arbitraire ou discrimination, ou toute pression illicite qui émanerait du pouvoir politique et de protéger les droits des victimes. Il est également nécessaire de permettre à toute personne intéressée, en particulier aux victimes, d'exercer un recours contre la décision du procureur de ne pas mettre l'action publique en mouvement. Une option pourrait permettre à la victime de porter l'affaire directement devant le tribunal.

54. Par conséquent, dans les pays où s'applique le principe de l'opportunité des poursuites, le ministère public doit se montrer particulièrement attentif lors de la décision d'engager ou non des poursuites et se référer à des principes objectifs ou lignes directrices destinés à assurer la cohérence des décisions relatives aux poursuites.

55. L'impartialité du procureur, pendant le déroulement de la procédure, doit se manifester comme suit : il doit faire preuve d'objectivité et d'équité pour veiller notamment à ce que les tribunaux disposent de tous les éléments de fait ou de droit pertinents, y compris les preuves favorables à l'accusé ; il doit tenir dûment compte de la situation du mis en cause et de la victime, vérifier que les preuves ont été obtenues par des méthodes admissibles au regard des règles du procès équitable et rejeter les preuves obtenues en violation des droits de l'homme, telles que la torture (Déclaration, paragraphe 6).

56. Lorsqu'une instruction impartiale a établi que les accusations sont sans fondement, le procureur ne doit pas déclencher ou poursuivre l'action pénale mais mettre fin à la procédure.

57. Globalement, pendant la procédure, le juge et le ministère public exercent leurs fonctions respectives pour garantir le déroulement équitable du procès pénal. Le juge veille au respect de la légalité des preuves réunies par le ministère public ou les autorités d'enquête et à l'abandon des poursuites lorsque les preuves sont insuffisantes ou illégales. De son côté, le ministère public a le pouvoir de faire appel des décisions judiciaires.

c. L'exercice des droits de la défense à tous les stades de la procédure

58. Les juges doivent appliquer les règles de procédure pénale en respectant pleinement les droits de la défense (en donnant aux accusés la possibilité d'exercer leurs droits, en leur notifiant leur chef d'accusation, etc.), les droits de la victime dans la procédure, le principe de l'égalité des armes et le droit à une audience publique, de manière à ce que l'équité du procès soit en toute hypothèse sauvegardée[6] (Déclaration, paragraphes 1, 2, 6 et 9).

59. L'acte d'accusation joue un rôle déterminant dans les poursuites pénales : à compter de sa signification, la personne mise en cause est officiellement avisée par écrit de la base juridique et factuelle des reproches formulés contre elle (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 19 décembre 1989, affaire *Kamasinski c. Autriche*, § 79). En matière pénale, l'exigence du procès équitable prescrite par l'article 6 paragraphe 1 de la CEDH implique pour l'accusé la possibilité de discuter les preuves recueillies sur les faits contestés qui sont mis à sa charge et sur lesquels se fonde l'accusation, mais aussi la qualification juridique donnée à ces faits.

60. Dans les pays où le ministère public supervise l'enquête, il incombe aussi au procureur de s'assurer que les droits de la défense sont respectés. Dans les pays où l'enquête pénale est dirigée par la police ou toute autre autorité chargée de l'application de la loi, le juge intervient en tant que garant des libertés individuelles (habeas corpus), notamment en matière de détention provisoire, et il lui appartient de vérifier que les droits de la défense sont respectés.

61. Toutefois, dans de nombreux Etats, le contrôle de l'exercice des droits de la défense ne revient au juge et au procureur qu'une fois l'enquête terminée et lorsque commence l'examen des charges. Il appartient alors au procureur qui reçoit les procès-verbaux des autorités d'enquête, puis au juge qui examine les charges et les preuves recueillies, de vérifier que tout accusé a notamment été informé dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui.

62. Le procureur et le juge, selon leur rôle dans le pays considéré, doivent ensuite s'assurer notamment que l'accusé a pu disposer du temps et des facilités nécessaires pour préparer sa défense, qu'il est défendu, le cas échéant par un avocat commis d'office à la charge de l'Etat, qu'il dispose si nécessaire d'un interprète et qu'il peut solliciter certains actes nécessaires à la manifestation de la vérité.

[6] Voir l'Avis n 8 (2006) du CCJE sur le rôle des juges dans la protection de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans le contexte du terrorisme.

63. Une fois l'affaire portée devant la juridiction de jugement, les pouvoirs du juge et du procureur varient selon le rôle de l'un et de l'autre dans le procès. En tout état de cause, si l'un des éléments du respect des droits de la défense fait défaut, soit le juge, soit le procureur, soit les deux selon le système national en vigueur, doivent avoir la capacité de relever cette situation et d'y remédier objectivement.

IV. RELATIONS ENTRE JUGES ET PROCUREURS ET ROLE DU MINISTERE PUBLIC EN DEHORS DU DOMAINE PENAL ET DEVANT LES COURS SUPREMES

64. Selon les Etats membres, le procureur peut avoir ou non des fonctions en dehors de la sphère pénale[7]. Lorsqu'il remplit de telles fonctions, celles-ci peuvent inclure, entre autres, le droit civil, administratif, commercial, social, électoral et le droit du travail, ainsi que la protection de l'environnement, les droits sociaux des groupes vulnérables tels que les mineurs, les personnes handicapées et les personnes à faibles revenus. Le rôle du procureur dans ce domaine ne devrait pas lui permettre d'exercer une influence illicite sur le processus définitif de prise de décision des juges (Déclaration, paragraphe 13).

65. Il convient également de mentionner le rôle que le ministère public remplit dans certains pays devant la cour suprême. Ce rôle est comparable à celui des avocats généraux devant la Cour de justice des Communautés européennes. Devant ces juridictions, l'avocat général (ou son équivalent) n'est pas une partie et ne représente pas l'Etat, mais est un organe indépendant qui dépose des conclusions dans chaque affaire ou seulement dans les affaires qui présentent un intérêt particulier afin d'éclairer la cour sur tous les aspects des questions de droit qui lui sont soumises en vue d'une application correcte du droit .

66. Conformément aux règles de l'Etat de droit dans une société démocratique, toutes les compétences des procureurs, ainsi que toutes les procédures d'exercice de celles-ci devraient être établies avec précision par la loi. Lorsqu'un procureur agit en dehors du domaine pénal, il doit respecter la compétence exclusive du juge et tenir compte des principes suivants, développés notamment par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme:

i. la participation du ministère public aux procédures judiciaires ne doit pas affecter l'indépendance des tribunaux ;

ii. le principe de la séparation des pouvoirs doit être respecté dans le cadre, d'une part, des tâches et activités confiées aux procureurs en dehors du domaine de la justice pénale et, d'autre part, du rôle des tribunaux dans la protection des droits de l'homme ;

iii. sans préjudice de leur mission de représentants de la société, les procureurs doivent jouir des mêmes droits et être soumis aux mêmes obligations que toute autre partie et ne doivent pas bénéficier d'une position privilégiée dans la procédure (*égalité des armes*) ;

iv. lorsqu'ils agissent au nom de la société pour défendre l'intérêt public et les droits des individus, les procureurs ne doivent pas violer le principe de l'autorité de la chose jugée (res judicata), sous réserve des exceptions établies par les mesures et engagements internationaux y compris par la jurisprudence de la Cour.

Les autres principes mentionnés dans la Déclaration s'appliquent mutatis mutandis à toutes les fonctions des procureurs en dehors du domaine pénal (Déclaration, paragraphe 13).

V. LE JUGE, LE PROCUREUR ET LES MEDIAS (Déclaration, paragraphe 11)

67. Les médias jouent un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques et notamment à l'égard du système judiciaire. La perception de la qualité de la justice au sein de la société dépend beaucoup de la façon dont les médias rendent compte de la manière dont le système judiciaire fonctionne. La publicité des débats contribue à l'équité du procès, en protégeant les parties contre une justice opaque.

68. L'opinion publique et les médias accordant de plus en plus d'attention aux affaires pénales et civiles, les tribunaux et les autorités de poursuite doivent leur fournir de plus en plus d'informations objectives.

[7] Voir également Avis n°3 du CCPE sur le rôle du Ministère public en dehors du système de la justice pénale.

69. Il est fondamental que les tribunaux d'une société démocratique inspirent confiance aux justiciables [8]. La publicité de la procédure est l'un des moyens essentiels de préserver cette confiance.

70. Deux instruments du Conseil de l'Europe traitent notamment de cette question : (i) la Recommandation Rec (2003)13 sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales ; (ii) l'Avis n°7 du CCJE sur Justice et Société (2005).

71. Compte tenu du droit du public à recevoir des informations d'intérêt général, les journalistes doivent pouvoir recevoir les informations nécessaires pour être à même de rendre compte du fonctionnement du système judiciaire et faire des commentaires à ce sujet. Ce droit s'exerce sans préjudice du devoir de réserve des juges et des procureurs concernant les affaires pendantes et des limitations prévues par les lois nationales et conformément à la jurisprudence de la Cour.

72. Les médias doivent respecter, tout autant que les juges et les procureurs, certains principes fondamentaux, tels que la présomption d'innocence[9] et le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, la nécessité d'éviter de porter atteinte au principe et à l'apparence d'impartialité des juges et des procureurs impliqués dans une affaire.

73. La couverture médiatique d'affaires en cours d'instruction ou de procès peut constituer une ingérence et exercer une influence et une pression néfastes sur les juges, les jurés et les procureurs chargés de l'affaire. De bonnes compétences professionnelles, de solides valeurs éthiques et une autodiscipline afin de ne pas faire une évaluation prématurée des affaires en cours, sont nécessaires aux juges et procureurs pour faire face à ce défi.

74. Des personnes chargées de la communication avec les médias, par exemple les responsables de l'information au sein des tribunaux ou un groupe de juges et procureurs formés à entretenir des contacts avec les médias, pourraient aider ces derniers à diffuser des informations plus précises sur le travail et les décisions judiciaires.

75. Les juges et les procureurs doivent respecter mutuellement le rôle spécifique de chacun dans le système judiciaire. Juges et procureurs devraient élaborer des lignes directrices ou un code de bonne conduite pour chaque fonction dans sa relation avec les médias[10]. Certains codes d'éthique interdisent aux juges de commenter les affaires pendantes, afin de ne pas faire de déclarations dont le public pourrait estimer qu'elles mettent en cause l'impartialité du juge[11] et la présomption d'innocence. En toute hypothèse, le juge doit s'exprimer avant tout par sa décision et, lorsqu'il s'exprime, conformément à la loi, sur des affaires pendantes ou jugées, la retenue et le choix des mots sont importants[12]. Le procureur doit commenter avec retenue la procédure suivie par le juge ou la décision rendue, et ne doit faire part de son désaccord avec une décision que par le biais, le cas échéant, de l'appel.

VI. LE JUGE, LE PROCUREUR ET LA COOPERATION INTERNATIONALE (Déclaration, paragraphe 12)

76. Pour une protection efficace des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, il importe de souligner la nécessité d'une coopération internationale efficace, notamment entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et sur la base des valeurs contenues dans des instruments internationaux pertinents, tout particulièrement la CEDH. La coopération internationale doit reposer sur la confiance mutuelle. Les informations rassemblées grâce à la coopération internationale et utilisées dans les procédures judiciaires doivent être transparentes tant dans leur contenu que dans leur origine et accessibles au juge, au procureur et aux parties. Il conviendra de veiller à ce que la coopération judiciaire internationale fasse l'objet d'une évaluation et tienne compte, de manière appropriée, en particulier des droits de la défense et de la protection des données personnelles.

[8] Voir par exemple Cour européenne des droits de l'Homme, *Olujić c. Croatie* (requête n° 22330/05).
[9] Voir notamment le Principe I de l'annexe de la Recommandation Rec(2003)13 et son exposé des motifs.
[10] Ceci a été proposé pour les juges et les journalistes dans l'Avis n°7 du CCJE sur Justice et Société, paragraphe 39 (2005).
[11] Voir par exemple Avis n° 3 du CCJE sur l'éthique et la responsabilité des juges, paragraphe 40 (2003).
[12] Voir par exemple Cour européenne des droits de l'Homme, *Daktaras c. Lituanie* (Requête n°42095/98) et *Olujić c. Croatie* (Requête n° 22330/05)

Avis n° 5 (2010)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le ministère public et la justice des mineurs

DECLARATION DE EREVAN

Introduction

1. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a été créé en 2005 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui lui a fixé pour tâche la formulation d'avis sur les questions relatives au fonctionnement des services du procureur et la promotion de la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Pour 2010, le Comité des Ministres a chargé le CCPE[1], à la lumière de la Résolution n°2 sur la justice adaptée aux enfants[2], d'adopter un Avis sur "les principes d'action publique en matière de justice des mineurs " et d'examiner, entre autres, la place des mineurs avant, pendant et après la procédure judiciaire, les moyens de tenir compte, au cours de ces procédures, des intérêts du mineur, les améliorations possibles concernant les moyens d'information des autorités à l'encontre des mineurs concernant leurs droits et l'accès à la justice, y compris l'accès à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

3. Les procureurs sont des autorités publiques chargées de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée. Pour ce faire, ils prennent en compte d'une part, les droits des individus et, d'autre part, la nécessaire efficacité du système de justice pénale, conformément à la Recommandation Rec(2000)19.

4. Le rôle des procureurs varie considérablement d'un pays à un autre; le but de cet Avis est d'établir des lignes directrices visant à guider l'action de tous les procureurs impliqués dans la justice des mineurs. Cet Avis consiste à assurer que, dans toutes les procédures concernant les mineurs, dans lesquelles les procureurs sont impliqués, certains principes fondamentaux sont appliqués en tenant compte du niveau de maturité, de vulnérabilité et de capacité mentale du mineur qu'il soit en infraction avec la loi pénale, victime ou témoin. Ces principes s'appliquent à tous les stades de la procédure, ce qui signifie avant le procès, pendant le procès, lors de l'exécution de la décision et lors de l'exécution des décisions concernant les mineurs.
5. Dans les affaires impliquant des mineurs, les procureurs devraient accorder une attention particulière à la préservation d'un équilibre entre, d'une part l'intérêt public et les objectifs de la justice, et d'autre part les intérêts, besoins spécifiques et la vulnérabilité des mineurs.

6. Dans les Etats où les procureurs ont des compétences en dehors du domaine pénal (par exemple, en matière de droit de la famille, de droit de garde et de droit administratif), ils devraient toujours promouvoir les droits et libertés fondamentaux et, en particulier, ceux concernant la protection spécifique des mineurs, tel qu'explicités dans cet Avis.

7. Les lignes directrices suivantes s'appliquent dans le cadre des compétences reconnues aux procureurs et conformément aux lois nationales en vigueur.

8. Les principes du présent Avis concernant les mineurs peuvent également être appliqués aux jeunes majeurs.

9. En outre, le CCPE exprime le souhait que les Etats membres prennent les mesures appropriées pour combattre les autres facteurs socio-économiques susceptibles de conduire à la délinquance des mineurs (par ex. mineurs sans domiciles, le chômage, le manque de formation).

[1] Voir mandat du CCPE pour 2009-2010 (1044ème réunion des Délégués des Ministres, 10 décembre 2008).
[2] Résolution adoptée lors de la 28ème Conférence des Ministres européens de la Justice (Lanzarote, Espagne, Octobre 2007).

Documents de référence

10. Le CCPE a préparé le présent Avis sur la base des réponses de la part de (37) Etats membres à un questionnaire spécifique sur la question[3].

11. Cet Avis se base sur des instruments juridiques universels[4] ou régionaux[5], y compris la jurisprudence de la CEDH en la matière[6].

12. Le CCPE a également tenu compte des travaux et conclusions de la 7ème Conférence des Procureurs Généraux d'Europe (Moscou, 2006)[7] sur le rôle du ministère public dans la protection des individus, ainsi que des Avis du CCPE n°2 sur les mesures alternatives aux poursuites, n°3 sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale et n°4 sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique[8].

Définitions

13. Aux fins du présent Avis, le CCPE se réfère aux définitions contenues au paragraphe 21 de la Recommandation Rec(2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures et au Point I de la Recommandation Rec(2003)20 concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs.

(i) "Mineur" s'entend comme une personne de moins de 18 ans ;
(ii) "Délinquant mineur" s'entend comme une personne de moins de 18 ans suspectée d'avoir commis ou ayant commis une infraction ;
(iii) "Infraction" s'entend comme tout acte ou omission qui constitue une violation de la loi entraînant une sanction et dont connait une juridiction pénale ou toute autre autorité judiciaire ou administrative.

Particularités de la justice des mineurs

14. La justice des mineurs, en raison de la fragilité de ceux qui en font l'objet, doit bénéficier d'une attention particulière de la part de tous les acteurs judiciaires et sociaux, compétents en matière d'exécution. Quel que soit le système en vigueur, le procureur devrait prendre en compte l'état de minorité, éventuellement l'atténuation de responsabilité qui en découle et accorder une attention particulière à l'exercice des droits des mineurs.

---

[3] Voir document CCPE-GT(2010)1REV6.

[4] Voir notamment les instruments juridiques des Nations Unies, incluant : la Convention des Nations Unies sur les droits des enfants (20 novembre 1989); l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (« Règles de Beijing », 29 novembre 1985); les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (« Principes directeurs de Riyad »,14 décembre 1990); les règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (« Règles de la Havane », 14 décembre 1990). Voir également l'Observation Générale n°10 du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs (CRC/C/GC/10, 2007) et le Règlement de procédure et de preuve de la Cour Pénale Internationale (9 Septembre 2002), et en particulier les règles 67 (« Témoignages en direct présentés par liaison audio ou vidéo »), 68 (« Témoignages préalablement enregistrés »), 87 (« Mesures de protection ») et 88 (« Mesures spéciales »).

[5] Voir notamment l'acquis normatif du Conseil de l'Europe, tel que la Convention européenne des droits de l'Homme, y compris les articles 6, 8 et 13; la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n°201) (entrée en vigueur le 1er juillet 2010 pour 5 Etats membres); la Recommandation Rec(2003)20 concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs; la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes ; la Recommandation Rec(2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures; la Recommandation Rec(2009)10 sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence ; le Programme "Construire une Europe pour et avec les enfants". Voir également "Comm DH/Issue Paper (2009)1"; document du Commissaire aux droits de l'Homme sur le thème "les enfants et la justice des mineurs : pistes d'améliorations."

[6] Voir jurisprudence de la CEDH, notamment : X et Y. c/ Pays-Bas (26 mars 1985, n°8978/80); Bouamar c/ Belgique (29 février 1988, n°9106/80); V. c/ Royaume-Uni (16 décembre 1999, n°24888/94) et T. c/ Royaume-Uni (16 décembre 1999, n°24724/94); Couillard c/ Maugery c/ France (1er juillet 2004, n°64796/01); Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c/ Belgique (12 octobre 2006, n°13178/03); Okkali c/ Turquie (17 octobre 2006, n°52067/99); Maumousseau et Washington c/ France (6 décembre 2007, n°39388/05); Yunus Aktaş et autres c/ Turquie (20 octobre 2009, n°24744/03); M.B. c/ France (17 décembre 2009, n°22115/06) (Recours devant la Grande Chambre en cours); Salduz c/ Turquie (27 novembre 2008, n°36391/02).

[7] Voir 7ème session de la Conférence des procureurs généraux d'Europe (Moscou, 5 à 6 Juillet 2006) organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le Bureau du procureur général de la Fédération de Russie.

[8] Voir également le résumé de l'analyse du questionnaire relatif au traitement des mineurs délinquants (Document PC-CP (2009) 04final) et le projet de lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, préparé par un groupe de spécialistes du Comité européen de coopération juridique (Document CJ-S-CH (2011) 9).

15. Les mesures suivantes devraient, le cas échéant, être envisagées:

- vidéo ou enregistrement audio des témoignages donnés par des mineurs, auditions des mineurs réalisées avec l'aide de psychologues pour enfants, de pédagogues, de travailleurs sociaux ou d'autres experts;
- auditions de mineurs réalisées, lorsque cela est approprié, en présence du titulaire de la responsabilité parentale ou d'une autre personne proche des services pour mineurs ou sociaux;
- salles d'auditions spécialement adaptées pour les jeunes. Les victimes mineures devraient être interrogées le moins de fois possible;
- les auditions devraient être menées de manière à éviter la double victimisation.

16. Les procureurs devraient veiller à la promotion des mesures visant à prévenir les infractions des mineurs qui, en raison de leurs conditions de fragilité, sont susceptibles de commettre des infractions. Les parents devraient être consultés et impliqués dans la mise en œuvre de ces mesures préventives.

17. Les sanctions devraient tenir compte de l'éducation, de la formation, de l'environnement personnel et de la personnalité des mineurs concernés et ne pas seulement viser à sanctionner une infraction pénale ou tout autre comportement illégal. Les mesures qui limitent la liberté des mineurs devraient être précisées par la loi et limitées aux strictes nécessités de protection de la société.

18. Conformément à leurs compétences, le procureur devrait veiller à s'assurer que tout contact du mineur avec le système judiciaire, qu'il soit délinquant, victime ou témoin, fasse l'objet de précautions particulières visant à lui permettre de recevoir l'information nécessaire, par des moyens que son âge lui permet de comprendre, sur le déroulement de la procédure, le rôle des acteurs judiciaires et les mesures dont il est susceptible de faire l'objet.

19. Les procureurs devraient disposer de tous les moyens utiles et appropriés pour l'exercice de leurs compétences à l'égard des mineurs et ces moyens devraient aussi être attribués aux autres services compétents qui interviennent à l'égard des mineurs. Ils doivent en particulier bénéficier d'un système de recrutement et de formation appropriée ainsi que de la mise à disposition du personnel, du matériel et des services spécialisés indispensables. De même, les Etats membres devraient envisager la mise en place d'unités ou d'agents spécialisés pour les mineurs délinquants.

20. Lors des poursuites ou des enquêtes pénales et des autres procédures impliquant des mineurs, les procureurs devraient veiller à porter une attention particulière aux délais et s'assurer que de telles affaires sont traitées en priorité et sans retard injustifié. Une longue procédure peut aggraver l'impact négatif de l'infraction commise et peut freiner la réhabilitation du mineur, délinquant ou victime.

21. Les procureurs devraient être conscients que, selon les normes internationales, les enfants privés de leur liberté doivent, en règle générale, être séparés des adultes et ont le droit d'être en contact avec leur famille[9].

22. L'intérêt de la société exige que les médias reçoivent l'information nécessaire sur le fonctionnement du système judiciaire[10]. Néanmoins, l'exposition médiatique des mineurs impliqués dans des poursuites pénales ou des autres procédures peut leur être particulièrement préjudiciable. Les procureurs devraient donc être particulièrement sensibilisés sur leur responsabilité de ne pas révéler une information susceptible de violer les droits des mineurs impliqués ou d'augmenter leur préjudice.

23. L'échange d'expériences entre les procureurs ainsi que la coopération internationale en matière de justice des mineurs est fortement recommandée[11].

Les mineurs avant le procès

24. Afin de mieux connaître la situation du mineur impliqué dans une procédure, les procureurs devraient, dans leur domaine de compétence, jouer un rôle clef dans la coordination et la coopération des divers acteurs de la phase de poursuite pénale (par exemple la police, les services de probation et les services sociaux).

[9] Voir Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, article 37.
[10] Voir la Déclaration de Bordeaux dans l'Avis n°12(2009) du CCJE et l'Avis n°4(2009) du CCPE sur les juges et procureurs dans une société démocratique.
[11] Voir Avis n°1 du CCPE sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal.

25. Les procureurs devraient, si cela est approprié, faire appel aux conseils des services sociaux, des services spécialisés de protection de l'enfance avant de décider de poursuivre ou non les mineurs impliqués. Les procureurs devraient également y faire appel avant de décider quelle sanction ou mesure proposer au tribunal. Ils devraient également être sensibilisés et recourir, le cas échéant, à des moyens techniques adaptés aux mineurs pour les auditions ainsi qu'à des experts (voir paragraphe 15 ci-dessus).

26. Gardant à l'esprit l'éventuel impact négatif des procédures pénales ou autres sur le développement futur des mineurs, les procureurs devraient, le plus souvent possible et conformément à la loi, envisager des alternatives aux poursuites des mineurs délinquants, dès qu'elles peuvent constituer une réponse judiciaire appropriée à l'infraction tout en tenant compte des intérêts des victimes et de l'intérêt général, en cohérence avec les objectifs de la justice des mineurs[12].

27. Selon les normes internationales, la détention provisoire des mineurs devrait être uniquement utilisée comme une mesure de dernier ressort et pour une durée la plus courte possible. S'ils en ont la charge, les procureurs devraient tout particulièrement vérifier si les motifs de la détention provisoire peuvent être atteints par des mesures moins coercitives et s'assurer que la détention provisoire des mineurs s'effectue dans des conditions minimisant leurs éventuelles conséquences négatives.

28. Des lignes directrices ou des recommandations sur les mesures appropriées en réponse aux différents types d'infractions commises par les mineurs, pourraient être utiles pour assurer l'égalité devant la loi.

Les mineurs pendant le procès

29. L'objectif d'assurer le bien être et l'intérêt des mineurs pendant le procès, devrait être une valeur partagée par tous les procureurs. Les procureurs devraient veiller à ce que la procédure pénale ne cause pas de troubles excessifs à l'encontre des délinquants et ne nuisent pas aux victimes et aux témoins, si cela est approprié, au moyen d'une approche protectrice.

30. Le procureur devrait veiller à ce que le mineur soit informé des charges retenues contre lui, et exercer pleinement sa défense, afin qu'il soit en mesure de présenter ses explications et de bénéficier de l'assistance d'un avocat dans toutes les procédures qui le concernent, et de pouvoir s'exprimer librement devant l'instance judiciaire compétente.

Exécution des décisions concernant les mineurs

31. En matière de justice des mineurs, les procureurs devraient, lorsque cela entre dans leurs compétences, veiller à ce que des mesures d'éducation et de socialisation soient utilisées le plus largement possible, telles que la réparation, la formation, le contrôle par les services sociaux, le traitement, le placement dans des établissements spécialisés pour mineurs, la médiation, ainsi que le contrôle judiciaire, la mise à l'épreuve et la liberté conditionnelle, tout en tenant compte de l'intérêt de la victime, de l'intérêt général, de l'intérêt du mineur ainsi que des objectifs de la justice pénale.

32. Lorsque cela entre dans leurs compétences, les procureurs devraient contrôler la légalité de la mise en œuvre de toutes les sanctions et mesures ainsi que le placement des mineurs en établissements spécialisés et régulièrement inspecter les établissements pénitentiaires spécialisés pour les mineurs. Ces inspections devraient également concerner les établissements utilisés pour la détention provisoire.

33. Les procureurs devraient, lorsque cela entre dans leurs compétences, veiller à ce que le mineur qui a commis une infraction et qui a fait l'objet d'une mesure ou d'une sanction judiciaire, puisse faire l'objet d'un suivi et d'une assistance afin d'éviter au maximum les risques de récidive.

34. Les Etats membres sont invités à vérifier régulièrement la mise en œuvre, au sein de leur système national, de la Recommandation (2000)19, en particulier au regard de la justice des mineurs telle que détaillée dans le présent Avis.

[12] Voir Avis n° 2 du CCPE sur les mesures alternatives aux poursuites.

Avis n° 6 (2011)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Les relations entre procureurs et administrations pénitentiaires

I. Introduction

1. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a été créé en 2005 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui lui a fixé pour tâche la formulation d'avis sur les questions relatives au fonctionnement des services du procureur et la promotion de la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Le Comité des Ministres a chargé le CCPE[1] d'adopter en 2011 un avis à son attention sur les relations entre les procureurs et l'administration pénitentiaire, à la lumière de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes.

3. Le CCPE a rédigé cet avis sur la base de 25 réponses reçues des Etats membres[2] à un questionnaire. Celles-ci démontrent clairement que les relations entre le Ministère public et les autorités pénitentiaires varient grandement dans leurs objectifs, contenu ou structure, allant de l'absence d'interaction à une interaction très structurée, voire contrôlée par le Ministère public. L'histoire juridique, la culture nationale et les développements dans les différentes institutions judiciaires explique la diversité actuelle.

Champ d'application de l'Avis

4. Toutes les dispositions de cet Avis s'appliquent aux Etats dans lesquels les procureurs ont un rôle spécifique en matière pénitentiaire. Dans les Etats où les procureurs n'ont pas de tels pouvoirs, une autre autorité doit toujours pouvoir protéger les droits des personnes privées de liberté.

5. Le présent Avis concerne les relations entre les procureurs et les institutions chargées des « personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation », telles que visées par la Recommandation Rec(2006)2.

Objectifs de l'Avis

6. L'enfermement des personnes détenues contiendra toujours le risque, dans une entité fermée, que ne soient pas respectés les droits de l'homme les plus élémentaires.

7. Le CCPE vise à définir des lignes directrices concernant les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions vis-à-vis des personnes privées de liberté, et en particulier :

- à déterminer les domaines d'action permettant de contrôler les conditions de détention dans les prisons et le respect de la loi et des droits de l'homme ainsi que de favoriser l'amendement des condamnés et leur réinsertion dans la société dans les meilleures conditions possibles ;

- à sensibiliser toutes les autorités concernées, y compris les membres du ministère public, au sort des personnes détenues afin qu'elles remplissent pleinement le rôle que les lois nationales leur assignent en la matière ;

- à mettre en lumière les principes fondamentaux et des mesures concrètes définies dans la Recommandation Rec(2006)2 afin d'en améliorer la connaissance et d'en faciliter le respect par toutes les autorités concernées.

[1] 1099ème réunion des Délégués des Ministres (23 novembre 2010).
[2] Voir l'Annexe au présent Avis ainsi que les réponses des Etats membres au questionnaire sur le même thème sur le site du CCPE : www.coe.int/ccpe

Principes généraux

8. Il est nécessaire, pour un Etat de droit, qu'un système bien coordonné d'exécution et de contrôle, dans le cadre de la séparation des pouvoirs, soit instauré concernant la privation de liberté du fait de l'Etat. Cela implique que, tant dans le cadre du déroulement de la détention provisoire que dans le cadre de l'exécution des peines, des mécanismes de surveillance et de contrôle appropriés soient mis en place.

9. A cet égard, tous les Etats membres doivent mettre en place une autorité impartiale, objective et professionnelle chargée de suivre et contrôler, périodiquement et de manière structurée, l'exécution des peines privatives de liberté. Dans certains Etats membres, à cette fin, les procureurs disposent de tous les pouvoirs dont ils ont besoin pour exécuter ces tâches de manière effective. Dans d'autres Etats membres, ces pouvoirs peuvent être confiés à une instance judiciaire ou à une autre instance indépendante extérieure à l'administration pénitentiaire.

10. De ce fait, une importance particulière doit être accordée aux buts et tâches des institutions pénales et aux fonctions et pouvoirs du Ministère public, quand ils ont ces compétences, concernant la légalité de l'application des peines, le respect des droits et des libertés fondamentaux des personnes qui purgent leur peine ou qui sont en détention provisoire.

11. Le procureur, lorsqu'il exécute ou demande l'exécution d'une peine ou d'une détention provisoire décidée par toute autorité compétente, est directement concerné par la privation de liberté d'un individu. Dans le cadre de ces activités, le procureur doit toujours être tenu par le respect du principe de légalité, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis de toute influence indue. Il doit donc éviter, dans l'accomplissement de ses tâches, toute discrimination qui serait basée sur le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les orientations sexuelles, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'association avec une minorité nationale, les biens, la naissance ou tout autre statut (principe de non discrimination).

Instruments de référence

12. S'agissant des conditions de détention, le CCPE souligne l'importance de se référer, à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (La Cour). Le CCPE insiste notamment sur le respect de l'article 3 de la CEDH énonçant l'interdiction de la torture[3] et des traitements inhumains et dégradants[4], l'article 8 (respect de la vie privée et familiale)[5] et l'article 13 (droit à un recours effectif)[6].

13. Le CCPE a particulièrement pris en compte les Recommandations Rec (2000)19 relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale et Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes qui énumère les règles à appliquer lorsqu'un Etat membre décide de placer un individu en détention (Principes fondamentaux, conditions de détention, santé, bon ordre, direction et personnel, inspection et contrôle, prévenus, détenus condamnés) ainsi que d'autres instruments du Conseil de l'Europe[7].

14. Le CCPE a également tenu compte de documents pertinents des Nations Unies[8] ainsi que d'autres instruments juridiques internationaux[9].

---

[3] Voir notamment Selmouni c. France (n°25803/94), Aksoy c. Turquie (18 décembre 1996) et Aydın c. Turquie (25 septembre 1997).

[4] Voir notamment Jalloh c. Allemagne (n°54810/00), Olswewski c. Pologne (13 novembre 2003), Labita c. Italie (n°26772/95), Kantyrev c. Russie (21 juin 2007), Orchowski c. Pologne (n°17885/04) et Nazarento c. (29 Avril 2003).

[5] Voir notamment Vlasov c. Russie (12 juin 2008), Ostrovar c. Moldova (13 septembre 2005), Enea c. Italie (17 septembre 2009).

[6] Voir notamment Kaya c. Turquie (19 février 1998) et Melnik c. Ukraine (28 mars 2006).

[7] Voir également la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, les Recommandations N° R(89)12 sur l'éducation en prison, N° R(93)6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du SIDA, et les problèmes connexes de santé en prison, N° R(97)12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, N° R(98)7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire, N° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle et Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée.

[8] Voir, en particulier, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), les règles minima pour le traitement des délinquants (1955), les principes directeurs applicables au rôle du magistrat du parquet (1990), les règles pour la protection des mineurs privés de liberté (1990).

[9] Voir, en particulier , les « Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors », adoptés par l'Association internationale des procureurs en 2005.

II. Le rôle du procureur

A. La détention provisoire

15. La détention provisoire dans les affaires pénales doit toujours répondre à des motifs raisonnables conformes à la loi et aux exigences de la CEDH et de la jurisprudence pertinente de la Cour.

16. Dans les Etats dans lesquels les procureurs ont des compétences en matière pénitentiaire, ils devraient pouvoir :

- contrôler le respect, par les services chargés des enquêtes, des droits des détenus tels qu'ils sont protégés par la CEDH et par le droit national (tels que le droit de connaître le motif de sa détention, le droit de prévenir ses proches de sa détention, le droit à la défense, y compris d'être défendu par un avocat, etc.) et prendre des mesures pour faire cesser les violations constatées et de faire rendre des comptes aux personnes coupables de les avoir commises ;

- prendre des mesures visant à libérer immédiatement un détenu, lorsque les conditions de privation de liberté ne sont pas remplies (par ex :absence d'un titre autorisant la détention ou si des mesures moins intrusives sont considérées comme suffisantes) ;

- vérifier la légalité de la manière dont est exécutée la détention décidée par un juge.

B. L'exécution des peines

17. L'exécution d'une peine d'emprisonnement aboutit à la privation d'un droit fondamental de l'individu : celui de la liberté.

18. Cette conséquence justifie que des mesures soient prises par le procureur, s'il a des compétences en la matière, afin que :

- cette peine soit exécutée en temps non prescrit en raison d'une condamnation définitive rendue par une autorité judiciaire impartiale et indépendante ;

- cette peine soit fixée avec précision quant à sa nature et/ou sa durée conformément à la décision rendue ;

- les raisons de cette peine soient portées à la connaissance de la personne incarcérée tant dans son fondement que dans ses modalités.

19. Avant l'exécution de la peine d'emprisonnement, il importe qu'une autorité indépendante de la direction de l'établissement pénitentiaire concerné soit garante de la légalité d'une telle exécution.

20. L'autorité compétente pour exécuter la peine doit:

- vérifier en particulier que toutes les conditions légales sont remplies pour mettre la peine à exécution, mais aussi que la peine est exécutée dans le respect de la dignité humaine. Sauf circonstance particulière justifiée par l'urgence (risque de fuite ou motif de sécurité), elle veillera à répondre avec célérité à toute interrogation du détenu lui-même ou de ses avocats ou de l'administration pénitentiaire quant à l'exécution de la peine et à produire tout document pour justifier sa position ;

- traiter et transmettre sans délai à l'autorité compétente toute demande pouvant affecter l'exécution de la peine (par exemple recours en grâce, demande de libération).

21. Selon les systèmes nationaux, le procureur peut jouer un rôle important dans la procédure de libération conditionnelle des personnes condamnées ainsi que dans leur réhabilitation dans la société.

C. Le régime de détention

22. Bien que les Règles pénitentiaires européennes ne précisent pas le rôle et la position ni du procureur, ni de tout autre organe de contrôle dans le cadre de la détention, il appartient au procureur, lorsque cela entre dans ses compétences, de contrôler strictement l'exécution des lois nationales mettant en œuvre ses Règles. Il importe notamment qu'il veille, dans la limite de ses compétences, à assurer la protection totale et effective des droits des personnes détenues afin de permettre une application cohérente des droits de l'homme et des libertés au sein des prisons.

23. La détention doit respecter la dignité des personnes privées de leur liberté et limiter les effets négatifs de l'emprisonnement, tout en protégeant la société.

24. Si le procureur est responsable du contrôle du respect de la réglementation au sein des centres de détention, il devrait pouvoir:

- inspecter régulièrement les installations de détention à tout moment,
- avoir accès et disposer des documents, des dossiers, des ordres écrits et des décisions de l'administration pénitentiaire,
- rencontrer librement les personnes privées de liberté sans la présence d'autres personnes,
- demander des explications pertinentes aux employés des lieux de détention,
- vérifier la légalité des procédures et résolutions émises par les instances éducatives concernant les soins et la protection, ainsi que des ordonnances et des résolutions de l'administration pénitentiaire concernant la détention provisoire ou la sanction,
- s'assurer du respect de la législation applicable dans les divers lieux de détention,
- prendre les mesures nécessaires pour libérer immédiatement une personne dont la détention est sans titre.

25. En cas de violation des dispositions légales lors de la détention, un procureur, lorsque cela entre dans ses compétences, devrait réagir en exigeant le respect strict des dispositions applicables, indépendamment des coûts supplémentaires que cela pourrait entraîner. Le cas échéant, le procureur initie une enquête disciplinaire ou pénale à l'encontre des agents pénitentiaires responsables.

D. Réponses aux infractions commises en prison (matières pénales et disciplinaires)

26. Le CCPE rappelle que le procureur est «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»[10]. Les Etats devraient prendre des mesures appropriées afin d'assurer aux procureurs le pouvoir d'exercer leurs fonctions sur l'ensemble des lieux de privation de liberté.

27. Les individus privés de leur liberté vivent dans une relation spéciale de subordination et de vulnérabilité. En raison de cette situation, il est particulièrement important de veiller à ce que les lieux de privation de liberté soient à l'abri de violation de la loi pénale et des règles élémentaires touchant aux droits de l'homme et aux libertés.

28. En tant qu'instrument de prévention de la criminalité au sein des prisons, toutes les infractions pénales commises dans ces lieux méritent une attention particulière.

29. L'intérêt public commande que les procureurs, lorsque cela entre dans leurs compétences, ouvrent des enquêtes appropriées lorsque des infractions pénales ont été commises, en particulier en matière de corruption ou de pression sur le détenu, ou en cas de violation des droits de l'homme commises par le personnel des établissements de privation de liberté.

30. Dans tous les cas de violation de la loi dans les prisons, les Etats membres devraient prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les autorités chargées de l'enquête aient toutes les informations nécessaires à la conduite, la direction ou le contrôle de l'enquête, afin de permettre qu'une décision puisse être prise concernant l'initiation ou la continuation des poursuites devant le tribunal.

[10] Voir paragraphe 1 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

E. L'administration pénitentiaire

31. Dans les Etats dans lesquels les procureurs ont des compétences en matière pénitentiaire, ils devraient:

- tenir compte des instruments du Conseil de l'Europe, et en particulier les recommandations du Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) notamment en matière de conditions de détention[11]. Lorsqu'ils constatent une violation de ces recommandations, ils peuvent soumettre la question aux autorités compétentes. Le cas échéant, le Procureur général, par exemple à l'occasion du Rapport annuel présenté au Parlement, ou d'un autre événement, peut proposer des mesures appropriées pour assurer le respect de ces recommandations ;

- - assurer l'Etat de droit sous deux aspects : d'une part, assurer les droits des détenus afin qu'ils ne soient pas, dans leur situation spécifique, moins bien traités que comme la loi le prévoit; d'autre part, protéger la société en assurant que la sanction est exécutée conformément à la loi ;

- - assurer une protection effective des personnes détenues dans la mesure où ils ont accès aux lieux de détention, ils peuvent visiter régulièrement ces lieux et agir immédiatement en disposant des moyens appropriés et d'une expérience spécifique.

III. Conclusions

32. Quel que soit le système en vigueur au sein de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe, le respect des droits de l'homme au sein des lieux de détention devrait être une préoccupation essentielle des procureurs, garants du respect des lois et des principes fondamentaux énoncés dans la CEDH.

33. Le CCPE a constaté que, dans nombre d'Etats, les procureurs jouent un rôle important dans l'exécution des peines d'emprisonnement et dans le contrôle de la légalité des détentions et des conditions de traitement des détenus au sein des prisons. Dans d'autres Etats néanmoins, les procureurs n'ont pas de compétence en matière pénitentiaire, ce rôle étant confié à d'autres autorités, qui devraient toujours pouvoir protéger les droits des personnes privées de liberté.

34. Le CCPE estime nécessaire que les établissements pénitentiaires disposent de moyens suffisants, tant matériels qu'humains, afin de permettre des conditions de détention adéquates ainsi que des conditions optimales pour leur réinsertion.

35. Les conclusions ci-après concernent les Etats membres dans lesquels les procureurs sont compétents en matière pénitentiaire:

a) Les procureurs impliqués dans cette sphère d'activités devraient disposer des moyens nécessaires financiers et humains pour remplir leurs tâches de manière appropriée;
b) En fonction de l'ampleur de leurs tâches, les services du procureur devraient prévoir des unités spécialisées au sein de leur structure organisationnelle pour leurs relations avec l'administration pénitentiaire;
c) Si nécessaire, il devrait exister des lignes directrices synthétisant les bonnes pratiques ou des recommandations visant à harmoniser, au sein de chaque système, les approches générales ou spécifiques concernant les activités des procureurs qui sont en relation avec l'administration pénitentiaire;
d) Les Etats membres ou les services du procureur devraient développer des formations spécifiques pour les procureurs amenés à travailler en relation avec l'administration pénitentiaire;
e) Dans l'exécution de leurs fonctions, les procureurs devraient mettre en place ou développer, lorsque cela est approprié, une coopération ou des contacts avec un médiateur ou des institutions ayant un rôle de médiateur, avec les autorités concernées par la réhabilitation et la réinsertion, et avec les autres autorités pertinentes, ainsi qu'avec les représentants de la société civile, y compris les ONG concernées.

[11] En vertu de la Recommandation Rec(2006)2 (paragraphe 4), "Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme." Conformément aux politiques et pratiques issues de la Recommandation, le fait de déroger gravement à la loi n'est pas acceptable. Si de telles violations de la loi ont lieu, conformément aux paragraphes 92 et 93 de cette Recommandation, il convient d'agir pour y remédier (y compris par le biais d'inspections par les procureurs).

36. Le CCPE estime qu'il appartient à toute autorité compétente, y compris aux procureurs, d'entreprendre les efforts nécessaires pour améliorer le sort des personnes détenues et favoriser leur réinsertion dans la société.

37. Les Etats membres devraient s'assurer que les autorités compétentes appropriées pour exécuter les peines d'emprisonnement vérifient que toutes les conditions légales sont remplies pour mettre la peine à exécution dans le respect de la dignité humaine et en veillant à ce que les droits et conditions des personnes détenues soient évaluées.

38. Les Etats membres doivent s'assurer que des enquêtes appropriées sont menées lorsque la commission d'infractions a été portée à leur connaissance, concernant la violation des dispositions légales lors de la détention.

ANNEXE

Description des différents systèmes juridiques et des diverses compétences des procureurs en matière pénitentiaire (Analyse des réponses au questionnaire)

1. Dans près de la moitié des 25 Etats membres qui ont répondu au questionnaire, le contrôle sur les établissements pénitentiaires fait partie des missions du ministère public. Par contre, les procureurs de plusieurs Etats n'ont que des pouvoirs limités pour veiller à la protection des droits des personnes séjournant dans les lieux de privation de liberté.

2. Les compétences des procureurs varient fortement d'un État à l'autre: elles vont d'un contrôle général sur les établissements pénitentiaires à l'absence de pouvoir en matière de contrôle de privation de liberté ou de détention provisoire. De ce point de vue, les Etats membres peuvent être répartis en trois grands groupes: (1) ceux où le ministère public contrôle les établissements pénitentiaires; (2) ceux où les procureurs disposent d'un pouvoir de contrôle limité sur les lieux de privation de liberté et de détention provisoire; (3) ceux où le procureur n'a aucun pouvoir dans les domaines susmentionnés.

3. Dans les pays où les procureurs ont tout pouvoir en matière de contrôle de l'application des lois par les administrations qui gèrent les établissements pénitentiaires et de sûreté, les centres de détention provisoire et les autres lieux de privation de liberté et par les autres instances chargées de l'application des peines et des mesures de sûreté, ils veillent également au respect des droits et obligations des détenus et des personnes condamnées ou soumises à des mesures de sûreté ou de contraintes.

4. Pour déceler et supprimer rapidement les violations de la loi à l'égard des personnes qui purgent leur peine ou ont été arrêtées, le procureur dispose de pouvoirs relativement étendus: il peut procéder à des contrôles indépendants dans les établissements pénitentiaires; demander aux administrations de créer des conditions propices au respect des droits des détenus et des personnes arrêtées, condamnées ou soumises à des mesures de sûreté ou de contraintes; vérifier la conformité des ordres, règlements et décisions des administrations des établissements pénitentiaires avec le droit national.

5. La législation de certains Etats membres exige que les procureurs effectuent des contrôles réguliers dans les établissements pénitentiaires. La fréquence de ces contrôles varie d'un pays à l'autre, et va de visites journalières à un contrôle tous les trois mois. Certains pays ne réglementent pas le nombre de contrôles, et se limitent à recommander au procureur de procéder à une éventuelle inspection. De tels contrôles peuvent donner lieu à un rapport, un rapport officiel de synthèse (déclaration) ou à une action en justice sur les violations constatées, qui doivent être adressés au directeur de l'établissement contrôlé et à l'administration compétente, le cas échéant.

6. Dans nombre de pays, le principal moyen de garantir la légalité est de conférer à un procureur le droit de visiter à tout moment les lieux de privation de liberté et de sûreté. Ces visites offrent au procureur l'occasion de se familiariser avec les documents, de vérifier les conditions de détention des personnes et d'avoir des entretiens libres et confidentiels avec les personnes condamnées.

7. Dans la plupart des Etats, la fréquence des contrôles sur les conditions de détention est définie par la loi et cette fréquence peut aller d'un contrôle hebdomadaire à des visites programmées quatre fois par an. Dans d'autres Etats, les procureurs ont l'obligation de rencontrer individuellement les détenus à intervalles réguliers; parallèlement, les plaintes des personnes prévenues ou condamnées relatives aux conditions de détention sont perçues comme une raison d'initier un contrôle ad hoc de l'institution concernée. Dans un troisième groupe de pays, les visites sont motivées par une réclamation ou une déclaration des personnes condamnées. Les requêtes des condamnés au procureur peuvent être motivées par une violation alléguée de leurs droits de personne détenue ou arrêtée, mais il peut aussi s'agir de demandes d'une autre nature, comme le transfert d'un condamné dans une autre prison pour garantir sa sécurité.

8. Dans les pays qui confèrent au ministère public des pouvoirs limités de contrôle sur les établissements pénitentiaires, il n'est pas exclu que les personnes condamnées puissent coopérer avec le procureur. En outre, dans ces pays, l'initiative d'une telle demande est souvent prise par le condamné ou la personne arrêtée, qui affirme être victime de traitements cruels ou d'autres violations des droits de l'homme. En règle générale, l'absence de loi régissant ces rencontres n'exclut pas le droit pour le procureur d'avoir, si nécessaire, un entretien confidentiel avec un détenu.

9. Dans pratiquement tous les Etats où le ministère public dispose d'un pouvoir de contrôle sur les lieux de privation de liberté et de détention, le procureur peut, s'il constate des violations des droits de l'homme, exiger que les fonctionnaires fournissent des explications, suspendre l'exécution des ordres et décisions illégaux de l'administration et annuler les sanctions infligées aux détenues en violation de la loi. S'il constate qu'une mesure ou une instruction des administrations des institutions d'application des peines et des autres mesures de sûreté, le procureur est autorisé à demander le réexamen ou même, en toute indépendance, à suspendre la validité de la disposition illégale. Dans de nombreux pays qui confèrent de larges pouvoirs au ministère public, le procureur peut immédiatement faire libérer toute personne détenue sans motif légal dans les établissements d'application des peines, ou dont l'arrestation ou la détention provisoire n'est pas conforme à la loi.

10. Une violation des droits de l'homme pendant une peine de privation de liberté ou une détention provisoire justifie une intervention du procureur pour la faire cesser. L'efficacité et la nature de l'intervention du procureur face aux agissements des administrations d'établissements pénitentiaires varient d'un Etat membre à l'autre. Dans plusieurs pays, le procureur qui constate une violation des droits de l'homme dans un lieu de privation de liberté ou de détention provisoire lance une enquête indépendante qui conduit, le cas échéant, à engager la responsabilité disciplinaire, administrative ou pénale des fonctionnaires mis en cause. Il convient de noter que les procureurs sont habilités à réagir aux violations de droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires, même dans les pays qui ne lui accordent pas un pouvoir de contrôle étendu sur les lieux de privation de liberté et de détention provisoire.

11. Dans la plupart des Etats membres, les procureurs ne disposent pas de pouvoirs indépendants pour prendre des mesures disciplinaires contre les fonctionnaires coupables. S'ils constatent une violation disciplinaire lors d'un contrôle, ils peuvent saisir l'organisme national compétent pour sanctionner, le cas échéant, le personnel des lieux de privation de liberté et de détention provisoire. Seuls quelques pays donnent au procureur le droit de prendre des mesures à l'encontre des personnels dont ils constatent les fautes disciplinaires.

12. Le procureur a des pouvoirs nettement plus étendus en cas d'infraction pénale constatée dans un établissement pénitentiaire. Face à une telle situation, la plupart des pays donnent au procureur le droit d'engager des poursuites pénales et de mener une enquête indépendante. Dans pratiquement tous les Etats membres, le procureur est habilité à enquêter sur les atteintes à la personne humaine commises dans les établissements pénitentiaires. Si l'on signale le décès inopiné d'un détenu ou des crimes commis à l'encontre d'un détenu, ou par un détenu à l'encontre d'une autre personne condamnée ou du personnel pénitentiaire, le procureur doit intervenir. La législation de la plupart des pays confère au procureur le droit de mener une enquête indépendante ou de confier l'affaire criminelle aux organismes d'enquête tout en conservant un droit de contrôle sur l'enquête.

13. Certains pays prévoient que si une violation des droits de l'homme des détenus ou de personnes placées en détention provisoire par l'administration d'un établissement est avérée, le procureur est fondé à engager des poursuites et à demander réparation des dommages dans le cadre d'un procès au civil.

14. Dans les pays qui confèrent au ministère public un droit de contrôle sur les établissements pénitentiaires, les parquets jouent un rôle important dans la surveillance de la conformité des conditions de détention par rapport aux normes du droit international et aux recommandations du Conseil de l'Europe.

15. Dans certains pays, le procureur a des pouvoirs supplémentaires. Il peut ainsi décider du calcul de la durée d'une peine; il participe aux discussions sur le transfert des condamnés; il peut imposer des restrictions sur les conditions de vie d'un condamné pour assurer la sécurité; il rend les décisions autorisant, le cas échéant, les détenus à quitter les établissements pénitentiaires en cas d'urgence; il invite les médecins des diverses spécialités à examiner, si nécessaire, les personnes privées de liberté ou placées en détention. Dans divers pays qui donnent au procureur des pouvoirs limités en matière de contrôle sur les établissements pénitentiaires, le procureur dispose d'un droit d'examen des faits pour définir les conditions de traitement des personnes placées en détention, y compris leur degré d'isolement et les limites à fixer à leurs contacts et à leur utilisation des moyens de communication.

16. Dans quelques Etats, les pouvoirs du procureur en matière de contrôle sur les établissements pénitentiaires ne couvrent que les lieux où les détenus et les gardés à vue sont maintenus. Dans ce cas, le procureur est compétent pour vérifier les documents qui confirment la légalité de la détention provisoire, pour visiter ces établissements à tout moment et pour communiquer librement avec les personnes détenues. De plus, certains Etats confèrent également au procureur un droit de rendre des décisions sur l'arrestation et la mise en détention provisoire et de participer aux décisions sur la nécessité de prendre des mesures spéciales

pour protéger pendant leur détention provisoire les personnes qui sont en danger en raison de leur appartenance à des organisations criminelles.

17. Dans la plupart des pays, le procureur est indépendant des autres instances de l'Etat dans ses activités de contrôle de la légalité des incarcérations. Cependant, dans pratiquement tous les Etats où le ministère public appartient à un système centralisé et unique, les procureurs sont soumis à l'autorité du procureur général dans l'exercice de leurs fonctions.

18. Certains parquets interviennent dans les décisions relatives à une grâce. Dans le cadre de telles procédures, les procureurs sont très souvent appelés à exprimer leur avis sur le bien-fondé d'une telle grâce à l'égard d'une personne condamnée. Les procureurs de plusieurs Etats ont également le pouvoir de contrôler la légalité de l'exécution des décisions d'amnistie et de grâce.

19. Une grande importance est accordée aux activités des parquets dans le domaine de la libération conditionnelle de détenus. Dans ces cas, le rôle du procureur ne se limite généralement pas à introduire une demande de libération conditionnelle et à l'élaboration, à l'attention du tribunal, de la déclaration suggérant la possibilité d'accorder une libération conditionnelle: certains pays lui permettent de participer aux réunions de la commission compétente et aux audiences sur la libération conditionnelle, ainsi que de contrôler la légalité de la libération.

20. Dans de nombreux Etats membres, le ministère public est habilité à faire appel des décisions des tribunaux relatives à l'application des peines (condamnation). Au cours de l'examen de telles affaires, les procureurs peuvent participer aux audiences avec une possibilité d'y soumettre des documents, de déposer des motions, etc.

21. Dans certains Etats, le procureur est en contact avec des instances publiques chargées de surveiller et contrôler le respect des droits de l’Homme dans les lieux de détention. Les lois de plusieurs pays réglementent la coopération des représentants du ministère public avec le médiateur (pour les droits de l'homme). Dans la plupart des Etats, cette coopération comporte deux volets: d'une part les informations présentées dans les rapports du médiateur, qui peuvent servir de base aux contrôles réalisés par les procureurs et, d'autre part, les conclusions des procureurs concernant leurs efforts pour faire éliminer les violations des droits de l'homme dans les lieux de détention, qui sont soumises au médiateur.

Avis n° 7 (2012)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

La gestion des moyens du ministère public

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a été créé en 2005 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui lui a fixé pour tâche la formulation d'avis sur des questions relatives au fonctionnement des services du parquet et la promotion de la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Le Comité des Ministres a chargé le CCPE d'adopter en 2012 un avis à son attention sur la gestion des moyens du Ministère public[1].

3. Le CCPE a rédigé cet avis sur la base de 30 réponses reçues des Etats membres à un questionnaire[2]. Selon ces réponses, le niveau d'autonomie financière semble avoir une incidence sur les outils à la disposition des ministères publics pour gérer leurs ressources. La préparation du budget est, dans la plupart des cas, une compétence partagée entre le ministère public et le ministère de la justice, accompagnée souvent d'une implication directe du ministère des finances. La moitié des Etats environ précise que les budgets des ministères publics sont gérés par un système de gestion par résultats incluant des objectifs d'efficacité et de productivité.

4. En outre, selon un nombre important d'Etats, les budgets alloués aux ministères publics sont jugés insuffisants, cet aspect étant accentué en cette période de crise. La situation économique actuelle constitue un défi à l'efficacité de la justice, mais également une opportunité pour introduire des changements dans la manière d'utiliser les ressources des ministères publics. En tout état de cause le ministère public devrait garder à l'esprit la nécessité d'utiliser les ressources disponibles de la manière la plus efficace.

A. Textes de référence

5. Le CCPE souligne l'importance de se référer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (La Cour)[3].

6. Le CCPE a particulièrement pris en compte la Recommandation Rec(2000)19, notamment la partie concernant les garanties reconnues au ministère public pour l'exercice de ses activités. Il a également tenu compte des conclusions et recommandations en la matière contenues dans les précédents avis du CCPE, en particulier dans les Avis n°3(2008) sur le « Rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale » et n°4(2009) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique.

7. Le CCPE a également tenu compte des lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – Les lignes directrices de Budapest[4] – , de l'Avis N°2 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la CEDH, ainsi que le Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) intitulé « Systèmes judiciaires européens : édition 2010 »[5] et le Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – le ministère public[6].

[1] 1127ème réunion des Délégués des Ministres (23 novembre 2011).
[2] Voir les réponses des Etats membres au questionnaire sur le site internet du CCPE (www.coe.int/ccpe) sous « Travaux préparatoires – Elaboration du 7ème avis du CCPE ».
[3] Voir notamment *Broniowski c. Pologne* (22 juin 2004), §183.
[4] Adoptées lors de la 6ème Conférence de procureurs généraux d'Europe en mai 2005.
[5] Voir le site internet de la CEPEJ : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_FR.asp?
[6] Adopté lors de la 85e session plénière de la Commission de Venise (17-18 décembre 2010).

8. Le CCPE a pris note, enfin, des instruments adoptés par d'autres organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies et l'Association internationale des procureurs, ainsi que des Conclusions du document final de la 5ème réunion plénière du Réseau des procureurs généraux ou institutions équivalentes près les cours suprêmes judiciaires des Etats membres de l'Union Européenne, adoptées à Budapest le 26 mai 2012[7].

B. Champ d'application et but de cet Avis

9. Le présent Avis s'applique au ministère public dans l'exécution de l'ensemble des fonctions qui lui sont dévolues par la loi. Lorsqu'il a des compétences en dehors du système de justice pénale[8], les principes et dispositions mentionnés s'appliquent *mutatis mutandis* à toutes ses fonctions. Le ministère public assume un rôle déterminant dans le système judiciaire et assure le respect des droits de l'Homme, y compris, dans certains ressorts, dans les lieux de détention. Plus particulièrement, en sa qualité d'autorité chargée de veiller à l'application de la loi et de poursuivre tout comportement criminel, le ministère public doit répondre à l'exigence commune de combattre la criminalité nationale et internationale.

10. De nos jours, le ministère public est confronté à une délinquance croissante qui induit un sentiment d'insécurité grandissant. En raison de la grave mise en danger qu'elle représente pour la société, l'expansion du crime organisé, y compris les actes terroristes, le trafic de drogue, et la cybercriminalité exige une efficacité accrue des activités du ministère public ainsi qu'une protection renforcée des droits de l'Homme et de l'intérêt public.

11. Même si les compétences du ministère public de gérer de manière autonome son propre budget et ses ressources varient d'un Etat membre à l'autre, l'autonomie de gestion constitue l'une des garanties de son indépendance et de son efficacité. A cette fin, il est indispensable de pouvoir faire appel à du personnel compétent en matière de gestion et de définir des principes communs en matière de gestion des moyens, notamment budgétaires.

12. Le présent Avis a pour ambition d'élaborer des recommandations visant à identifier les besoins, et à répartir et utiliser, de manière plus efficace, les ressources du ministère public.

II. LES BESOINS DU MINISTERE PUBLIC

A. La préparation du budget

13. Le budget de chaque ministère public devrait être intégré dans le budget de l'Etat, dans une ligne budgétaire séparée. Il est important de s'assurer que les procédures visant à définir les budgets des services du ministère public et à allouer des ressources financières additionnelles sont prévues par la loi budgétaire ou d'autres règlements financiers. L'attribution des ressources au ministère public étant une décision d'ordre politique, les pouvoirs législatif et exécutif ne devraient pas être en mesure d'influencer de manière excessive le ministère public lors de la prise de décision sur son budget. La décision concernant l'attribution des ressources devrait se faire dans le respect de l'indépendance du ministère public et assurer les besoins nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

14. Le ministère public devrait être impliqué, avec l'exécutif, dans l'élaboration de son budget. Dans les pays où le système juridique l'autorise, le droit d'entrer directement en contact avec le Parlement afin de lui faire part de ses besoins peut être un moyen de participer activement à l'élaboration de son budget. En tout état de cause, la procédure d'adoption du budget du ministère public devant le parlement devrait prévoir la prise en considération de l'avis des services du ministère public concernés.

15. Afin de permettre l'attribution de moyens suffisants par le parlement (ou par une autre autorité publique compétente), les coûts estimés doivent être calculés à l'avance. Cela nécessite des plans budgétaires fiables, soit en ce qui concerne le budget de fonctionnement soit en ce qui concerne le budget d'investissement. Les statistiques pénales et d'autres statistiques pertinentes des années précédentes, ainsi que les tendances confirmées et les activités du ministère public, particulièrement les nouveaux projets et projets en cours, peuvent servir de base à l'élaboration d'un budget global minimal pour

[7] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/op_7_ref_doc_network_pros_gen_FR.asp?
[8] Voir notamment la Recommandation CM/Rec(2012)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale.

l'année ou la période à venir. La gestion par résultats offre certains outils utiles pour établir les budgets des périodes futures.

16. Dans tous les cas, il importe que toutes les décisions internes concernant l'attribution des ressources liées directement aux activités du ministère public soient prises par le service concerné lui-même.

17. La gestion des ressources budgétaires devrait être effectuée par le ministère public lui-même de manière responsable et efficace, selon des critères de bonne gouvernance. C'est pourquoi, parmi d'autres mesures, une formation appropriée des membres du ministère public en la matière devrait être mise en place. Le ministère public devrait également, le cas échéant, être doté du personnel spécialisé ayant de l'expérience dans la finance, l'audit et la gestion pour s'acquitter de ces fonctions et veiller à la bonne utilisation des ressources. Le ministère public devrait être informé de la possibilité de recourir à ce personnel spécialisé et de disposer des ressources nécessaires à cette fin. Il devrait avoir le dernier mot et la responsabilité des choix essentiels.

18. Le budget du ministère public doit, en toutes circonstances, lui permettre des réactions rapides à des évènements et circonstances imprévus.

B. Les besoins du ministère public

19. Les nouveaux défis en matière de crimes et l'augmentation de la complexité de certaines formes de criminalité sont aussi dus au développement rapide des nouvelles technologies, à un accroissement de l'intégration internationale et de la mondialisation, des échanges commerciaux internationaux et de la circulation des données internationales. Cette réalité a créé des nouveaux moyens de commettre des délits, ce qui implique une nécessité de coopérer, y compris au niveau international, pour la détection de ceux-ci, et la poursuite des criminels. Une formation spécifique visant à faire face aux menaces posées par ces phénomènes s'avère également nécessaire.

20. Par temps de crise économique, lorsque la pauvreté et les inégalités entre les gens risquent de provoquer une augmentation des troubles sociaux et de la délinquance et de rendre plus insupportable pour la population tous les types de fraudes et d'injustice causés par ceux qui violent la loi, les moyens attribués au ministère public doivent être maintenus, voire augmentés, pour que ce dernier puisse jouer pleinement son rôle de gardien de l'intérêt public, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

21. Les services du ministère public ont des besoins sans cesse croissants en termes d'effectifs, de matériel et de ressources budgétaires pour effectuer leurs missions. Sachant que, dans certains pays, le ministère public intervient aussi dans des matières non pénales, dont certaines visent à réduire les problèmes sociaux et environnementaux[9], une telle demande n'apparaît que plus évidente.

22. Que ce soit dans leurs fonctions pénales ou non pénales, les membres du ministère public doivent être soumis à des mesures propres à assurer leur sécurité. À cette fin, les Etats membres doivent faire en sorte que les membres du ministère public et, en cas de nécessité, les membres de leurs familles soient protégés physiquement, en cas de menace pour leur sécurité personnelle résultant de l'exercice correct de leurs fonctions de procureur[10].

23. La participation du ministère public à la coopération internationale en matière pénale engendre des dépenses sans cesse croissantes. Pour que celle-ci puisse être exercée rapidement et efficacement, les nouvelles technologies doivent être utilisées (telles que les vidéoconférences et systèmes de cryptage). Des ressources financières et humaines additionnelles doivent être disponibles, par exemple pour élaborer des conventions internationales, pour le détachement d'agents de liaison (en particuliers des procureurs) dans les ambassades nationales à l'étranger, pour financer des équipes d'enquêtes communes et pour participer à des instances de coordination pertinentes[11].

---

[9] Résolution (77)28 du Conseil de l'Europe sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement

[10] Voir notamment la Déclaration sur les normes minimales relatives à la sécurité et à la protection des procureurs et de leurs familles adoptée par l'Association Internationale des Procureurs en mars 2008.

[11] Par exemple, Eurojust, le Réseau judiciaire européen, le Réseau européen des procureurs généraux ou institutions équivalentes près les Cours suprêmes judiciaires des Etats membres de l'Union Européenne, le Forum Consultatif des Procureurs Généraux et des Directeurs de Poursuites publiques des Etats membres de l'Union Européenne, le Conseil consultatif de procureurs européens et le Conseil de coordination des procureurs généraux des Etats membres de la Communauté des Etats Indépendants ou l'un des nombreux autres réseaux de procureurs crées jour après jour.

24. Compte tenu de l'importance de la protection des droits de l'Homme dans les lieux de privation de liberté, des ressources suffisantes devraient aussi être accordées pour en permettre le contrôle, lorsqu'il entre dans les compétences du ministère public.

1. Dans le domaine pénal (enquêtes et poursuites)

25. L'attribution de ressources appropriées aux activités du ministère public est une condition préalable nécessaire au respect du principe de l'indépendance des procureurs et/ou du ministère public, surtout dans le domaine pénal.

26. L'indépendance financière du ministère public constitue une garantie d'équité dans les poursuites pénales, la protection efficace des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans les procédures pénales en général, et à terme, une bonne administration de la justice pénale.

27. La gestion des ressources financières allouées aux enquêtes en cours varie de manière significative d'un État membre à l'autre. Il en est de même du rôle du ministère public au cours de l''enquête : dans certains États membres, le ministère public dispose d'un pouvoir d'enquête total ou partiel ; dans d'autres, il n'a pas de pouvoir d'enquête mais il peut avoir le droit d'ordonner aux autorités compétentes de mener des investigations et d'autres actes procéduraux, même s'il ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête lui-même.

28. Les coûts liés aux enquêtes et autres actes procéduraux sont généralement avancés par les autorités qui en sont effectivement chargées. Dans de nombreux Etats membres, le ministère public est confronté au problème selon lequel l'autorité chargée de l'enquête, invoquant une insuffisance de moyens budgétaires, ne peut ou ne veut pas obéir aux mesures de poursuites ou d'autres actes procéduraux du ministère public. Ce problème est particulièrement pertinent dans les cas où l'enquête entraîne des frais supplémentaires, notamment pour certaines expertises (homogénétique, en matière économique, etc.), des analyses ADN ou des techniques spéciales d'enquête.

29. Les Etats membres devraient prévoir des ressources suffisantes pour toutes les enquêtes ordonnées par le ministère public. Une telle approche contribuerait, de manière significative, à s'assurer que celles-ci sont complètes et à éviter toute irrégularité dans les procédures pénales qui peut entraver le cours de la justice.

30. Ainsi, lorsque les enquêtes font partie des tâches dévolues au ministère public, les Etats membres devraient :

- veiller à un accès immédiat et libre du ministère public aux ressources fondamentales destinées aux actions nécessaires aux mesures d'enquête efficaces et impartiales ;

- permettre aux membres du ministère public l'utilisation appropriée de nouvelles technologies pour mener leurs enquêtes et pour s'assurer du respect des lois durant les enquêtes (outils de recherche, matériel pour les expertises médico-légales, bases de données électroniques, vidéoconférences, outils de cryptage, interception des télécommunications, surveillance audio et vidéo etc.).

Les mêmes principes devraient s'appliquer aux ressources nécessaires aux actions des procureurs durant le procès.

31. Par ailleurs, il conviendrait de porter une attention particulière au paiement complet et, quand cela est prévu par la loi, au remboursement des frais engagés par les différentes autorités pendant la procédure pénale. Les mécanismes nécessaires devraient être mis en place pour permettre de tels remboursements. Cet aspect est particulièrement pertinent pour les Etats membres et leurs instances judiciaires, en période de crise économique.

32. Les Etats membres devraient envisager le développement des politiques de confiscation dans le but de priver les criminels des produits du crime et pour financer les poursuites des délits, tout en respectant le rôle et l'indépendance des procureurs.

33. Le ministère public ne devrait pas être limité de manière injustifiée dans la gestion de ses ressources allouées aux enquêtes. L'utilisation des ressources doit être rationnelle, effective et transparente.

2. En dehors du domaine pénal

34. Les activités confiées au ministère public en dehors du domaine pénal existent dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe à des degrés divers et exigent parfois et parmi d'autres démarches procédurales des examens médico-légaux et l'intervention de spécialistes dans différents domaines d'expertise (psychologues dans les affaires familiales, comptables et experts financiers en cas de faillite, chimistes et biologistes dans les affaires liées à la protection de l'environnement, etc.).

35. Selon la diversité et l'étendue de ces activités, il peut être nécessaire de créer, au sein du ministère public, des unités ou des postes de procureurs spécialisés chargés d'activités autres que celles relevant du droit pénal général ou relevant de domaines particuliers. La nature spécifique de ces activités peut impliquer de proposer une formation spéciale au personnel.

III. LES SOLUTIONS ENVISAGEES

A. Les ressources humaines

36. La situation actuelle implique une adaptation des besoins en ressources humaines conformément aux nécessités de l'action publique, qu'il s'agisse d'une rémunération suffisante ou d'une formation appropriée[12], initiale comme continue.

37. De manière générale, on distingue dans les services modernes du ministère public trois différents niveaux professionnels :

- des fonctions de poursuite exercées par le ministère public lui-même. En cas de besoin (et si compatible avec le système juridique), des spécialistes juridiques peuvent être appelés à remplir des fonctions juridiques spécifiques ;

- des experts dans les domaines spécifiques peuvent être utiles : des psychologues ou des psychiatres dans les affaires impliquant des mineurs, des délinquants souffrant d'un handicap mental, ou encore pour assister les victimes ; des sociologues et des experts en statistiques lorsque des données statistiques sont nécessaires ; des professionnels d'informatique pour mener des recherches liés à la cybercriminalité ; des biologistes ou des chimistes pour enquêter sur des infractions à l'environnement, etc. ;

- le personnel administratif est un élément indispensable du service du ministère public. Il doit être qualifié pour faire face à la charge de travail due au traitement des affaires qui inévitablement augmentent parallèlement à la spécialisation ou à la complexité des affaires traitées par le procureur.

38. Un système capable de calculer la charge de travail des membres du ministère public et l'évolution de leurs besoins devrait être mis en place pour mesurer l'évolution des besoins. Ce système devrait également pouvoir mesurer les facteurs qui influencent ou affectent l'exécution de leurs tâches, afin que les actions concernées puissent être menées à bien.

B. Les ressources financières

39. Les principes généraux liés à l'utilisation de ces ressources publiques doivent être respectés, à savoir : le principe d'opportunité, le principe d'efficacité et le principe de légalité. Si l'utilisation de ressources concerne plus d'un organe à la fois (comme par exemple le ministère public, la police et les autorités fiscales), le respect de ces principes doit s'accompagner d'une coordination rigoureuse pour éviter les doubles emplois et veiller à ce que les moyens financiers soient mis au service de la réalisation de l'objectif final de l'administration efficace de la justice.

40. Pour faire des économies tout en veillant à garder son indépendance, le ministère public est encouragé à conclure des accords avec d'autres services de l'État en vue de partager des équipements et des services administratifs ou de participer à des actions communes. La coordination est un outil essentiel qui permet d'éviter un gaspillage des ressources et une duplication des efforts, y compris au niveau du même service – par exemple, dans des cas où plusieurs membres du ministère public (ayant des compétences locales) sont impliqués dans une enquête sur des faits liés.

[12] Voir « Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II, le ministère public », adopté par la Commission de Venise lors de sa 85ème session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

41. Le principe de la légalité de l'utilisation des fonds publics implique que la gestion financière assurée de manière indépendante par le ministère public devra faire l'objet d'une supervision par les autorités de l'État compétentes en matière de contrôle et d'audit, comme pour les tribunaux.

C. Équipement et ressources matérielles

42. Les ministères publics sont instamment invités à installer et à utiliser des systèmes de technologies de l'information compatibles pour la planification, le suivi et la comparaison des dépenses de leurs services. Cela peut constituer une méthode pratique et efficace pour concilier l'utilisation des ressources et la charge de travail de leurs services territoriaux, pour produire des indicateurs pour l'utilisation des ressources au niveau des différents bureaux, pour faciliter la réaffectation rapide des ressources, si nécessaire et, enfin, pour garantir le contrôle des dépenses.

43. Les États membres sont encouragés à permettre aux services du ministère public de généraliser l'utilisation du matériel de TI dans leurs activités quotidiennes, en introduisant des instruments d'« e-justice », des systèmes de gestion électronique des affaires et d'échange de données avec les autres instances chargées de l'application de la loi avec lesquelles les membres du ministère public sont en contact dans l'exercice de leurs tâches. Ceci devrait permettre une gestion plus efficace des affaires, de réduire la durée des procédures et d'assurer l'application des mesures visant à la protection des données et mesures de confidentialité.

44. Les États membres sont également tenus de répondre au besoin des ministères publics, d'entretenir leurs propres sites internet et de disposer de locaux adéquats pour recevoir le public afin d'assurer un niveau de transparence approprié et informer le public, ainsi que pour promouvoir et faciliter l'accès à la justice.

D. Les moyens du ministère public et les plans d'austérité gouvernementaux

45. Les crises économiques peuvent affecter, si elles ne sont pas complètement résolues, le fonctionnement du ministère public. Les effets de la crise sont variables d'un Etat membre à l'autre : mise en œuvre d'une politique générale d'économie et de redistribution des ressources destinées aux activités fondamentales au détriment des investissements ou réductions drastiques de salaires des membres du ministère public. De nombreux Etats membres considèrent comme une priorité le fait d'obtenir du personnel et des crédits supplémentaires, un meilleur équipement technique, un meilleur accès à la formation du personnel et à l'expertise technique nécessaire pour étayer les preuves utilisées devant les tribunaux.

46. Le ministère public doit lui-même pouvoir agir pour compenser ou du moins minimiser les effets des crises économiques sur ses tâches courantes. Pour ce faire, un équilibre devrait être trouvé entre les ressources disponibles et les résultats à obtenir. Une meilleure coopération et une coordination renforcée entre les acteurs européens et nationaux de la lutte contre la criminalité permettraient d'améliorer considérablement la situation. Au niveau européen, il conviendrait d'exploiter davantage les nouvelles possibilités de coopération internationale en matière pénale (grâce à Eurojust ou par le biais d'enquêtes conjointes). Au niveau national, des accords avec les autres autorités locales, régionales et nationales pour mutualiser les services administratifs, les locaux et les personnels, ou une meilleure coopération avec les autres autorités de contrôle (inspection de l'environnement, par exemple) aideraient à surmonter les problèmes liés aux crises économiques.

47. S'il dispose de moyens de gestion des ressources humaines et financières nécessaires, les crises économiques n'auront pas d'impact négatif sur la qualité du travail du ministère public. La mise en place de nouvelles structures au sein des services (par exemple, création d'unités spécialisées dans la lutte contre la criminalité économique ou la cybercriminalité) ou du système de financement du ministère public (autonomie budgétaire dans les pays où ce n'est pas le cas) pourrait grandement aider à maintenir le niveau de qualité professionnelle.

48. En période de crise économique, il est en effet particulièrement important pour le ministère public d'affiner son organisation et d'améliorer sa gestion de manière à assurer une utilisation optimale des ressources financières et humaines. Aussi, la répartition des services du ministère public dans le pays et une attribution rationnelle des compétences peuvent être utiles.

E. Améliorer la gestion du ministère public

a. L'audit et le contrôle

49. Le contrôle et l'audit sont des éléments essentiels permettant d'assurer une gestion responsable des fonds publics. Ils doivent être adaptés aux tâches spécifiques du ministère public. En raison de sa finalité spécifique, l'utilisation des fonds consacrés, par exemple, aux enquêtes criminelles ne peut pas être évaluée par un calcul ordinaire de performance des coûts ; les enquêtes ne devraient pas être déterminées seulement sur la base d'un rapport coût-efficacité. Le contrôle peut constituer un instrument utile pour établir des bonnes pratiques au sein du parquet, pour comparer le traitement des dossiers par les différentes unités et dans des matières différentes, mais ne saurait être utilisé comme un moyen de régir le ministère public en tant que tel.

50. Dans des circonstances exceptionnelles uniquement, les ministères publics peuvent être amenés à prioriser certains types d'affaires ou de crimes pour contrebalancer les limitations de ressources. Néanmoins, une telle priorisation ne devrait pas se faire au détriment de l'activité du ministère public dans son intégralité, et surtout pas de la poursuite efficace des autres types de crimes, et ne devrait pas non plus limiter le principe général de l'égalité devant la loi.

b. La gestion par résultats

51. Quel que soit le système de gestion adopté dans les différents Etats membres, le ministère public devrait toujours s'assurer que les ressources mises à sa disposition sont utilisées de manière efficace et économique, et que des mécanismes de contrôle et de suivi adaptés sont mis en place.

52. Dans la mesure où cela est compatible avec leur système juridique, les Etats membres pourraient également envisager d'introduire ou de renforcer un modèle permettant une gestion par résultats des activités du ministère public. Ce concept est un système interactif et consensuel dans lequel les ressources sont allouées en fonction d'une activité convenue et attendue. L'idée principale de la gestion par résultats est d'aider les parties à établir un équilibre approprié entre les ressources disponibles et les résultats à atteindre (par exemple la réduction des délais de procédure ou l'amélioration de l'accueil des justiciables) tout en respectant le rôle et l'indépendance du ministère public et le principe de légalité.

53. Il s'agit d'un instrument fonctionnant sur la base de résultats négociés entre une entité responsable du gouvernement (le ministère des finances, le ministère de la justice) ou le parlement et le ministère public. Celui-ci devrait participer lui-même aux négociations, étant le mieux placé pour fixer les objectifs visant à guider les procureurs (les membres du ministère public) dans leur travail concret. Le ministère public devrait pouvoir fixer ses objectifs de manière suffisamment libre afin d'atteindre les meilleurs résultats possibles.

54. Des « *outcomes* » et « *outputs* »[13] servent de base pour évaluer les performances et pour allouer les ressources. Les *« outcomes »* du ministère public consistent en la manière dont les objectifs sociaux (le renforcement de la responsabilité pénale par exemple) sont atteints. Les *« outputs »* concernent les objectifs que le ministère public peut lui-même influencer par ses propres activités et la manière dont elles sont gérées comme par exemple l'efficacité des opérations, la qualité des contrôles et la gestion des ressources humaines.

55. Les « *outputs* » et les « *outcomes* » du ministère public devraient être étroitement liés à ses activités fondamentales et à ses ressources disponibles de manière à ce que la réalisation des objectifs dépende entièrement de ce que les instances concernées effectuent et de la manière dont cela est géré. Une attention particulière devrait être portée au fait que la définition d'« *outputs* » aura des conséquences sur l'activité du ministère public.

56. La gestion par résultats exige des instances concernées qu'elles rendent compte de la réalisation de leurs objectifs. Concrètement, les instances locales du ministère public rendent des rapports au bureau du Procureur général qui les transfère au corps gouvernemental allouant les ressources ou au parlement. L'évaluation et la mesure claires et fiables des résultats sont vitales mais peuvent représenter un défi. Des indicateurs de bonne performance montrent ce qui a été atteint et non ce qui a été entrepris.

[13] En français, le terme « outcomes » peut s'entendre comme les résultats ou objectifs à atteindre et le terme « outputs » comme les moyens développés pour atteindre un résultat ou un objectif déterminé.

57. Les objectifs et les ressources allouées pour la période d'exercice suivante seront influencés par la manière dont ils ont été atteints. L'évaluation visant à savoir si les objectifs ont ou non pas été atteints devrait toujours être suivie par des décisions sur les mesures concrètes à adopter par le ministère public lui-même.

IV. RECOMMANDATIONS

(i) Les procureurs doivent avoir des moyens suffisants pour accomplir leurs diverses tâches en tenant compte des nouvelles menaces et défis nationaux et internationaux, y compris ceux qui découlent du développement des technologies et des processus de mondialisation.

(ii) Le ministère public doit avoir la maîtrise de l'évaluation de ses besoins, de la négociation de ses budgets, de l'utilisation et de la gestion des moyens alloués.

(iii) Pour préparer son budget, le ministère public devrait se reposer sur des indicateurs précis et fiables découlant de statistiques pénales ou d'autres statistiques pertinentes.

(iv) L'environnement économique et financier difficile constitue un défi professionnel renforçant le besoin d'une gestion rationnalisée. L'indépendance, l'impartialité, l'autonomie financière et l'efficacité du ministère public sont des valeurs qui doivent être garanties en toutes circonstances économiques.

(v) Le ministère public devrait utiliser de manière efficace et transparente des méthodes de gestion modernisée. La mise en place d'indicateurs de performance et d'un système de gestion par résultats peut être utile à cet effet. Le ministère public doit également avoir assez de liberté pour pouvoir choisir quelles actions poursuivre pour atteindre les résultats souhaités. Il ne doit pas se voir opposer une rigidité budgétaire excessive.

(vi) Des contrôles intérieurs et extérieurs et un audit sur l'utilisation du budget du ministère public devraient être mis en place. Les contrôles extérieurs et l'audit doivent correspondre à ceux qui sont appliqués au sein des tribunaux.

(vii) Une formation en matière de gestion pour les membres du ministère public chargés des fonctions de gestion doit être assurée. Les procédures visant à règlementer la coopération entre le ministère public et les professionnels des finances et de gestion extérieurs devraient être clairement mis en place.

(viii) Les services du ministère public doivent être consultés sur les économies à faire, ainsi que sur les initiatives visant à attirer des nouvelles ressources ou à augmenter celles qui existent.

(ix) Afin d'expliquer l'utilisation des moyens nécessaires à son action, le ministère public devrait assurer un niveau approprié de transparence et d'information du public à propos de son travail, y compris par le biais de ses propres sites internet et de la publication des rapports annuels. En tout état de cause, son image d'impartialité est à préserver.

(x) Un échange d'expérience et de bonnes pratiques en matière de gestion des moyens par le ministère public au niveau national et international est recommandé.

Avis n° 8 (2013)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Les relations entre procureurs et medias

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a été créé en 2005 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui lui a fixé pour tâche la formulation d'Avis sur les questions relatives au fonctionnement des services du ministère public et la promotion de la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Le Comité des Ministres a chargé le CCPE d'adopter en 2013 un Avis à son attention sur les relations entre procureurs et médias.

3. Le CCPE a rédigé le présent Avis sur la base de 36 réponses reçues des Etats membres à un questionnaire[1].

4. Il ressort de ces réponses que les différents aspects des relations entre procureurs et médias sont régis soit par la Constitution et/ou la législation nationale, soit par des instruments réglementaires internes (consignes et instructions du Procureur général, règles de conduite, codes d'éthique etc.).

5. La diversité des systèmes juridiques au sein des Etats membres explique la variété des modes de communication des procureurs avec les médias, à qui sont d'ailleurs confiées des tâches et des rôles différents, tout en ayant l'obligation de toujours respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales.

A. Textes de référence

6. Le CCPE souligne l'importance de se référer à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) et à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (la Cour).

7. Le CCPE a examiné en particulier le juste équilibre qui pourrait être ménagé entre, d'une part, les droits fondamentaux à la liberté d'expression et d'information, garantis par l'article 10 de la CEDH et le droit et le devoir des médias d'informer le public sur les procédures judiciaires, et d'autre part, les droits à la présomption d'innocence, à un procès équitable et au respect de la vie privée et familiale, garantis par les articles 6 et 8 de la CEDH.

8. Le CCPE a tenu compte des Recommandations suivantes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant les procureurs :

- la Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, et en particulier le paragraphe 6, qui mentionne le droit effectif des membres du ministère public à la liberté d'expression, le paragraphe 7, consacré à leur formation, et le paragraphe 20, qui mentionne leur obligation d'objectivité et d'équité, ainsi que les devoirs et responsabilités du ministère public vis-à-vis des justiciables (paragraphes 24 à 36) ;
- la Recommandation Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, en particulier les paragraphes 4 à 9.

[1] Voir les réponses des Etats membres au questionnaire sur le site web du CCPE (www.coe.int/ccpe), à la rubrique «Travaux préparatoires – relations entre procureurs et médias».

9. Le CCPE a également pris en compte d'autres instruments adoptés par le Conseil de l'Europe, notamment :

- la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) ;
- la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics et la Recommandation Rec(2003)13 sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales ;
- la Recommandation Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias.

10. En outre, le CCPE s'est appuyé sur les principes contenus dans l'avis qu'il a adopté conjointement avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les relations entre juges et procureurs dans une société démocratique, dite « Déclaration de Bordeaux » (2009), ainsi que dans les avis du CCJE n° 7 (2005) intitulé « Justice et société », et n° 14 (2011) intitulé « Justice et technologies de l'information (TI) ».

11. Enfin, le CCPE a pris en compte les documents pertinents des Nations Unies, notamment l'Ensemble de règles minima concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)[2] et les lignes directrices sur le rôle des procureurs (1990). Le CCPE s'est également appuyé sur les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des devoirs et droits essentiels des procureurs adoptés par l'Association Internationale des Procureurs en 1999.

B. Champ d'application

12. Le présent Avis vise à établir des recommandations permettant de faciliter l'accès des médias à des informations appropriées et de promouvoir des modes de communication adaptés entre les procureurs et les médias dans le respect de leurs lois nationales et des obligations internationales des Etats membres.

13. Conformément au mandat du CCPE, cet Avis s'adresse aux procureurs et n'entend pas formuler des recommandations à l'intention des journalistes. Le CCPE est chargé de contribuer au développement d'un processus visant à une bonne compréhension du rôle du procureur et du système judiciaire par les médias et le public en général. Le CCPE invite les journalistes, ainsi que tous les autres professionnels concernés, à prendre connaissance de cet Avis et à contribuer à sa diffusion.

14. Sous réserve des limitations mentionnées aux paragraphes 21, 23, 25 et 26 ci-dessous, le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information est une exigence qui s'applique de manière générale aux différentes tâches des procureurs. Le présent Avis concerne toutes les formes d'activités du ministère public, et toutes les dispositions de cet Avis concernant les activités relevant du domaine pénal s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux actions des procureurs en dehors du domaine pénal.

15. Chaque fois que le procureur fait usage d'une nouvelle politique ou méthode de communication pour diffuser des informations, les principes énoncés dans le présent Avis s'appliquent dans la mesure où les informations fournies par le ministère public sont censées l'être dans l'intérêt général.

16. S'agissant du terme "médias", les conclusions, principes et recommandations formulés principalement à l'égard de la presse écrite, s'appliquent également aux médias audiovisuels et électroniques, ainsi qu'à internet utilisé en tant que média.

II. PRINCIPES DE BASE

17. Trois groupes de principes de base peuvent être identifiés concernant les relations entre les procureurs, les médias et les parties :

- les principes visant à garantir un juste équilibre entre l'exigence d'assurer une justice indépendante, impartiale et transparente et les autres droits fondamentaux tels que la liberté d'expression[3] et de la presse ; ces derniers peuvent néanmoins être soumis à des restrictions, qui doivent avoir une base légale, poursuivre un ou plusieurs buts légitimes, tels que la protection des droits d'autrui, le bon

[2] Les règles de Beijing ont été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 40/33 du 29 novembre 1985.

[3] A propos de l'article 10 de la CEDH, la Cour a, à maintes reprises, constaté que «la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de la société démocratique, l'une des conditions de base pour sa progression et pour la réalisation individuelle de chacune» (voir Lingens c. Autriche, no. 9815/82, 8 juillet 1986; Sener c. Turquie, no. 26680/95, 18 juillet 2000; Thoma c. Luxembourg, no. 38432/97, 29 juin 2001; Maronek c. Slovaquie, no. 32686/96, 19 juillet 2001; Dichand et autres c. Autriche, no. 29271/95, 26 février 2002).

déroulement des enquêtes, la protection de la vie privée, et être nécessaires dans une société démocratique et proportionnés au(x) but(s) légitime(s) poursuivi(s), à savoir de répondre à un besoin social impérieux;

- les principes visant à protéger les droits des individus, notamment les suspects et les victimes (en mettant l'accent sur le droit à la dignité, à la vie privée[4] et à la sécurité des personnes, ainsi que la présomption d'innocence[5]) ;

- les principes tenant aux droits procéduraux, spécialement quand le procureur est partie au litige (par exemple, l'exigence de l'égalité des armes et du procès équitable).

En cas de conflit entre ces principes, un juste équilibre devrait être trouvé pour préserver le rôle essentiel de chacun d'eux.

Liberté d'expression et de la presse

18. Toutes les personnes, y compris celles qui participent à la procédure judiciaire, ont droit à la liberté d'expression.

19. Les procureurs ont également droit à la liberté d'expression[6], tout en étant soumis au secret professionnel et à un devoir de réserve, de discrétion[7] et d'objectivité. Les procureurs devraient accorder une attention particulière aux risques qui peuvent en découler pour l'impartialité et l'intégrité du ministère public, lorsqu'ils apparaissent dans les médias, à quel titre que ce soit.

20. La liberté de la presse devrait être garantie durant les procédures judiciaires[8]. Selon la jurisprudence de la Cour concernant l'article 10 de la CEDH, la presse a un devoir de diffusion des informations et des idées sur des questions d'intérêt public[9] qui inclut le droit du public à les recevoir. Cela permet à la presse de jouer son rôle de vigile ("chien de garde" selon la terminologie de la Cour). La presse sera ainsi d'autant mieux protégée qu'elle participera au débat concernant les problèmes d'intérêt général légitime[10].

21. Dans leurs communications avec les médias, les procureurs devraient veiller à ce que la liberté d'expression et la liberté de la presse ne portent pas atteinte aux droits et aux intérêts des individus (y compris

[4] La Cour a souligné à plusieurs reprises l'existence d'obligations positives de la part de l'Etat sous l'angle de l'article 8 de la CEDH afin de garantir une protection effective du droit à la vie privée de personnes faisant l'objet de procédures pénales (A. c. Norvège, no. 28070/06, 9 avril 2009) (Elle se réfère aussi dans cet arrêt au principe no. 8 de l'Annexe de la Recommandation Rec(2003)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales).

[5] La Cour estime que le principe de la présomption d'innocence « se trouve méconnu si une déclaration officielle concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalablement légalement établie. Il suffit, même en l'absence de constat formel, d'une motivation donnant à penser que le magistrat considère l'intéressé comme coupable » (voir Daktaras c. Lituanie, no. 42095/98, § 41, 10 octobre 2000).

[6] La Cour rappelle que la protection de l'article 10 s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier (Guja c. Moldova (Grande Chambre), no. 14277/04, § 52, 12 fevrier 2008). Dans l'affaire Harabin c. Slovaquie (no. 58688/11, § 149, 20 novembre 2012), la Cour a établi que l'appartenance au pouvoir judiciaire (dans le cas d'espèce le requérant était le président de la Cour suprême), ne prive pas le requérant de la protection de l'article 10.

[7] La Cour « n'oublie pas que les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur. Cela vaut en particulier pour les fonctionnaires, dès lors que la nature même de la fonction publique exige de ses membres une obligation de loyauté et de réserve » (Guja c. Moldova (Grande Chambre), no. 14277/04, § 70, 12 février 2008). La divulgation de la part de fonctionnaires publics d'informations obtenues dans l'exercice de leur activité, même si elles concernent des questions d'intérêt public, doit être examinée à la lumière de leur devoir de loyauté et discrétion (Kudeshkina c. Russie, no. 29492/05, § 85, 26 février 2009; voir aussi Guja c. Moldova (Grande Chambre), no. 14277/04, §§ 72-78, 12 février 2008). Plus spécifiquement, dans l'affaire Ozpinar c. Turquie (no. 20999/04, 19 octobre 2010), « la Cour rappelle avoir déjà considéré comme légitime de soumettre les membres de la fonction publique ou les magistrats, en raison de leur statut, à une obligation de réserve au regard de l'article 10 de la Convention ou de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses, au regard de l'article 9 (Kurtulmuş c. Turquie (déc.), no. 65500/01, 24 janvier 2006). Ces principes s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 8 de la CEDH. A cet égard, la Cour observe que « les devoirs déontologiques d'un magistrat peuvent empiéter sur sa vie privée, lorsque par son comportement – fût-il privé –, le magistrat porte atteinte à l'image ou à la réputation de l'institution judiciaire ».

[8] Dans l'arrêt Sunday Times c. Royaume-Uni (No. 1) (no. 6538/74, § 65, 26 avril 1979), la Cour a établi que les principes généraux qui découlent de l'article 10 s'appliquent également au domaine de l'administration de la justice, laquelle sert les intérêts de la collectivité tout entière et exige la coopération d'un public éclairé.

[9] Voir, inter alia, Observer et Guardian c. Royaume-Uni, no. 13585/88, 26 novembre 1991.

[10] Voir Bladet Tromso et Stensaas c. Norvège (Grande Chambre), no. 21980/93, 20 mai 1999.

les personnes vulnérables telles que les mineurs, les victimes, les familles des défendeurs), à la protection des données et à la confidentialité**.**

Liberté de recevoir et communiquer l'information

22. Le droit du public à recevoir de l'information devrait également être assuré[11]. Cependant, la manière dont ce droit est appliqué peut être influencée et dépendre des circonstances spécifiques de l'affaire. Ce droit peut également être sujet à des restrictions, le cas échéant, afin d'assurer le respect des principes de base.

23. Les procureurs devraient veiller à ce que l'information fournie aux médias ne compromette pas le déroulement des enquêtes et des poursuites ou l'objectif de l'enquête. Elle ne devrait pas porter atteinte aux droits des tiers ou influencer ceux qui sont impliqués dans les enquêtes ou les poursuites, ou la procédure judiciaire.

Présomption d'innocence et droits de la défense

24. Les procureurs devraient être spécialement sensibles aux droits de la défense, à la liberté d'expression, à la présomption d'innocence et au droit d'être informé.

25. Dans leurs communications, les procureurs devraient veiller à ne pas compromettre les droits de la défense en diffusant une information de manière prématurée et en ne permettant pas à la défense d'y répondre[12]. Ils devraient aussi veiller à ne pas transmettre une information qui ne respecterait pas le droit des victimes à être informées de manière appropriée. Fournir de l'information ne devrait pas non plus porter atteinte au droit des personnes à un procès équitable.

26. Dans leurs communications, les procureurs devraient veiller à ne pas compromettre la sécurité des personnes concernées, notamment les témoins, les victimes, les procureurs et les magistrats chargés des dossiers délicats.

27. Un équilibre doit être établi, par le biais du respect de la présomption d'innocence, entre l'intérêt du public à l'information et la protection de l'honneur et de l'intégrité des personnes. Le procureur, lorsque cela relève de sa compétence, sera attentif à ne pas permettre d'exposer publiquement une personne détenue et préservera, de manière appropriée, de la pression médiatique les personnes concernées par un dossier[13] et, en particulier, les victimes de manière à éviter tout risque de harcèlement médiatique.

Vie privée / dignité

28. A toutes les étapes de la procédure, les participants, quels que soient leurs rôles, ont droit à la dignité, au respect de leur vie privée et familiale et à la sécurité personnelle.

29. Dans toute la mesure du possible, lors de la phase d'enquête, l'identité des suspects ne devrait pas être divulguée. Une attention particulière devrait être accordée aux droits des victimes avant la divulgation.

III. COMMUNICATION AVEC LES MÉDIAS

30. La transparence dans l'exercice des fonctions du procureur est une composante essentielle de l'Etat de droit et l'une des garanties importantes du procès équitable. Il faut non seulement que justice soit rendue, mais encore qu'elle soit ainsi perçue. Afin que cela soit possible, les médias devraient être en mesure de donner des informations sur les procédures judiciaires, pénales ou autres.

31. Appliquer le principe de transparence aux activités des procureurs est un moyen d'assurer la confiance du public et la diffusion d'informations sur leurs fonctions et compétences. L'image du ministère public contribue beaucoup à la confiance du public dans le bon fonctionnement de la justice. Donner aux médias le droit le plus étendu possible en matière d'accès aux informations sur les activités des procureurs permet également de renforcer la démocratie et de développer une interaction ouverte avec le public.

---

[11] Voir, inter alia, Arrigo et Vella c. Malte (déc.), no 6569/04, 10 mai 2005; Yordanova et Toshev v. Bulgarie, no. 5126/05, § 53, 2 octobre 2012.

[12] Voir, inter alia, Stoll c. Suisse (Grande Chambre), no. 69698/01, §§ 61 and 143, 10 décembre 2007; Craxi c. Italie (No. 2), no. 25337/94, 17 juillet 2003 concernant la fuite à la presse d'informations confidentielles.

[13] Voir, inter alia, Nikolaishvili c. Géorgie, no. 37048/04, 13 janvier 2009 ; Sciacca c. Italie, no. 5077/99, 11 janvier 2005; Karakas et Yesilımak c. Turquie, no. 43925/98, 28 juin 2005.

32. Les services du ministère public peuvent également jouer un rôle pédagogique et, à ce titre, contribuer à expliquer le fonctionnement de la justice. Ils pourraient, en fonction des besoins, mettre des informations à la disposition des médias et du public en général, en vue d'améliorer la compréhension et la connaissance du système judiciaire.

33. En outre, l'application du principe d'ouverture aux activités des procureurs est susceptible de contribuer à améliorer l'action des autorités de poursuite. En informant les médias sur les procédures en cours, et notamment sur les enquêtes, les forces de l'ordre et les services du ministère public peuvent obtenir du grand public des renseignements permettant ainsi d'accroître l'efficacité de la justice.

34. De plus, les procureurs peuvent donner, conformément à la loi, des informations à la population par l'intermédiaire des médias afin de contribuer à la prévention de la criminalité et d'autres formes de délinquance.

35. Le ministère public de chaque Etat membre doit examiner la manière la plus appropriée de communiquer, qu'il s'agisse de la personne qui communique ou du contenu de la communication en fonction de critères propres liés à sa situation, sa législation ou ses traditions.

36. Dans certains Etats membres, les procureurs, tout en fournissant aux médias des informations générales concernant la politique et le fonctionnement du ministère public, ne s'expriment pas en public sur les cas individuels, à l'exception des arguments développés publiquement à l'audience. Dans d'autres Etats membres, chaque procureur peut activement communiquer avec les médias sur les affaires qu'il/elle traite, ou peut simplement se limiter à fournir certains éléments factuels au sujet d'une affaire déjà rendue publique. Dans tous les cas, les procureurs devraient établir avec les médias des relations basées sur le respect mutuel, la confiance, la responsabilité, l'égalité de traitement et être respectueuses de la décision judiciaire. En outre, dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs devraient toujours agir dans un esprit d'impartialité et d'égalité vis-à-vis de l'ensemble des médias.

37. Les informations fournies aux médias par les procureurs doivent être claires, certaines et non ambigües.

38. Les procureurs peuvent donner des informations aux médias à tous les stades de leurs activités, tout en respectant les dispositions légales qui régissent la protection des données à caractère personnel, la vie privée, la dignité, la présomption d'innocence, les règles déontologiques relatives aux relations avec les autres participants à la procédure, ainsi que les dispositions légales interdisant ou limitant les conditions de diffusion de certaines informations.

39. Dans tous les cas, les dispositions légales qui régissent les secrets protégés par la loi, y compris le caractère confidentiel des enquêtes, devraient être respectées.

40. Dans certains Etats membres, toute communication requiert un porte-parole, qui n'est pas nécessairement un procureur, ou un service de presse spécialisé; dans d'autres Etats membres, les communications sont autorisées ou effectuées par le chef du bureau du procureur ou le chef du parquet. Les communications émanant des services du ministère public dans son ensemble peuvent éviter le risque que les activités soient présentées de façon personnalisée et peuvent minimiser les risques de critiques personnelles.

41. Les procureurs peuvent avoir une approche proactive face aux demandes des médias ; en cas de besoin, ils devraient prendre l'initiative d'informer le public par l'intermédiaire des médias, soit sur des questions générales concernant la justice, soit exceptionnellement pour rétablir la vérité sur des points de fait pour lesquels de fausses informations sont propagées dans l'opinion publique[14].

42. Afin d'exercer ses fonctions de manière équitable, impartiale, objective et efficace, le ministère public peut considérer qu'il est utile de diffuser un communiqué de presse, une note d'information ou toute autre communication écrite. Il peut également estimer qu'il est utile de donner des entretiens, de participer aux conférences et/ou aux séminaires et aux tables-rondes. Les nouvelles technologies de l'information peuvent être utilisées largement pour informer la société de manière appropriée et en temps utile sur les activités du

[14] Voir, par exemple, Société Bouygues Telecom c. France (déc.), no. 2324/08, 13 mai 2012.

ministère public et sur les opérations de maintien de l'ordre public dans le pays[15]. A cet égard, il est souhaitable que les services et bureaux du procureur mettent régulièrement à jour leurs propres sites internet.

43. Lors de la préparation des communiqués de presse, des « points presse » ou de toute autre forme de communication, le ministère public peut coopérer, en particulier, avec la police et d'autres autorités compétentes. Le cas échéant, cela peut contribuer à démontrer que les différents acteurs coordonnent leurs efforts pour éviter et prévenir la diffusion de fausses informations et des réactions négatives au sein de la société à la suite d'un crime grave. Une telle coopération devrait respecter les principes généraux énoncés aux paragraphes 22 et 23 de la Recommandation Rec(2000)19.

44. Les procureurs devraient éviter d'exprimer une opinion ou de divulguer des informations contraires aux principes fondamentaux d'une bonne communication. Ceux-ci doivent, en toute circonstance, assurer une communication indépendante et objective et s'abstenir d'émettre des opinions personnelles ou des jugements de valeur sur des personnes ou des événements.

45. Lorsqu'un procureur est mis en cause à titre individuel d'une manière injuste dans les médias, il est en droit d'obtenir que les informations contestées soient rectifiées ou d'utiliser d'autres recours légaux, conformément au droit national. Néanmoins, dans de tels cas ou quand de fausses informations ont été publiées concernant des événements ou des personnes figurant dans des dossiers qu'il traite, toute réaction devrait émaner, si possible, du chef du service ou d'un porte-parole du service du ministère public, et dans les cas graves du Procureur Général ou de la plus haute autorité du Parquet ou étatique compétente. Cette réaction officielle permettra de limiter le besoin pour le procureur concerné d'exercer son droit de réponse, droit qui est assuré à toute personne, ainsi que le risque d'une personnalisation excessive du conflit.

46. Il faut tenir compte de l'existence, dans certains Etats membres, de dispositions juridiques ou pratiques qui ont une influence sur la possibilité d'informer des personnes concernées par des décisions judiciaires en matière pénale. Néanmoins, il est recommandé aux procureurs de veiller à informer, dans la mesure du possible et/ou en pratique, les personnes dont les droits sont affectés par la décision avant que celle-ci ne soit transmise aux médias.

IV. RECOMMANDATIONS

i. Les Etats membres ou le ministère public devrai(en)t établir une politique de communication visant à s'assurer que les médias ont accès à l'information appropriée, afin d'informer le public sur le travail des procureurs. Des dispositions règlementant leurs relations avec les médias pourraient également être incluses dans les codes de déontologie des procureurs. Il appartient aux services du ministère public de chaque Etat membre d'examiner dans quelle mesure et de quelle manière il convient de mieux communiquer avec les médias en fonction de sa situation, sa législation et ses traditions.

ii. La communication entre le ministère public et les médias devraient respecter les principes suivants : la liberté d'expression, la liberté de la presse, le devoir de réserve, le droit à l'information, le principe de transparence, le droit à la vie privée et à la dignité ainsi que le caractère confidentiel des enquêtes, la présomption d'innocence, l'égalité des armes, les droits de la défense et à un procès équitable.

iii. Les relations du ministère public avec les médias devraient se fonder sur le respect mutuel, la confiance, la responsabilité, l'égalité de traitement et le respect de la décision judiciaire.

iv. Dans ses relations avec les médias, le ministère public devrait envisager d'adopter à la fois une approche réactive, en répondant aux sollicitations des médias, et proactive, en informant d'initiative les médias d'un événement judiciaire.

v. Il pourrait être envisagé que la relation du ministère public avec les médias soit confiée à des porte-parole professionnels ou procureurs spécialisés en relations publiques.

vi. Il est recommandé aux procureurs de veiller à informer, dans la mesure du possible et/ou en pratique, les personnes dont les droits sont affectés par la décision en matière pénale avant que celle-ci ne soit transmise aux médias.

[15] La Cour a reconnu qu'un communiqué de presse, même publié sur le site internet du service du ministère public, peut servir à informer le public de la mise en accusation devant le tribunal (Shuvalov c. Estonie, no. 39820/08 et 14942/09, § 79, 29 mai 2012).

vii. Lorsque le ministère public a une relation directe avec les médias, une formation appropriée dans le domaine de la communication devrait être dispensée afin d'assurer une information adéquate. Cette formation pourrait être commune/faire appel à des experts et à des journalistes.

viii. Les communications émanant des services du ministère public dans son ensemble peuvent éviter le risque que les activités soient présentées de façon personnalisée et peuvent minimiser les risques de critiques personnelles.

ix. Outre l'ensemble des moyens légaux à disposition des procureurs, les réactions à de fausses informations ou à des campagnes de presse injustes envers les procureurs devraient émaner, si possible, du chef du service ou d'un porte-parole du service du ministère public, et dans les cas graves, du Procureur Général ou de la plus haute autorité du Parquet ou étatique compétente.

x. Il est recommandé de faire usage des nouvelles technologies de l'information, y compris par le biais d'un site internet du bureau du procureur et des services du procureur, pour informer la société en temps utile sur les activités du ministère public.

xi. Les procureurs peuvent, si nécessaire, collaborer avec la police et les autres services compétents, pour envisager les informations à communiquer aux médias et les diffuser

Avis n° 9 (2014)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Les normes et principes européens concernant les procureurs

Cet Avis contient:
- une Charte dite « Charte de Rome »,
- une note explicative détaillée des principes contenus dans la Charte.

CHARTE DE ROME

Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), chargé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'élaborer un document de référence sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, s'est accordé sur ce qui suit :

I. Dans tous les systèmes juridiques, les procureurs contribuent à faire en sorte que l'État de droit soit garanti, en particulier par une administration de la justice équitable, impartiale et efficace, dans tous les cas et à tous les stades de la procédure.

II. Les procureurs agissent au nom de la société et dans l'intérêt public, en vue de respecter et de protéger les droits de l'homme et les libertés telles que mentionnées en particulier dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

III. Le rôle et les tâches des procureurs, dans et en dehors du système de justice pénale, devraient être définis au plus haut niveau législatif, et être accomplis dans le strict respect des principes démocratiques et valeurs du Conseil de l'Europe.

IV. L'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère public devrait être encouragée.

V. Les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et effectuer leurs tâches sans subir de pressions externes ni d'ingérence, conformément aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité.

VI. Les procureurs devraient respecter les normes éthiques et professionnelles les plus élevées, et toujours se comporter avec impartialité et objectivité. Ils devraient donc s'efforcer d'être indépendants et impartiaux et d'être perçus comme tels, ils devraient s'abstenir de toute activité politique incompatible avec le principe d'impartialité, et ne devraient pas agir dans les affaires où ils ont des intérêts personnels, ou dans lesquelles leur relation avec les personnes concernées par l'affaire pourrait compromettre leur totale impartialité.

VII. La transparence concernant les actes du procureur est essentielle dans une démocratie moderne. Des codes d'éthique professionnelle et de conduite basés sur des normes internationales devraient être adoptés et publiés.

VIII. Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs devraient respecter la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, l'égalité des armes, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du tribunal et la force contraignante des décisions de justice définitives. Ils devraient se concentrer sur le fait de servir la société et porter une attention particulière à la situation des personnes vulnérables, notamment les enfants et les victimes.

IX. Les procureurs jouissent de la liberté d'expression et d'association. Dans la communication entre les procureurs et les médias, les principes suivants devraient être respectés : la présomption d'innocence, le droit à la vie privée et à la dignité, le droit à l'information et à la liberté de la presse, le droit à un

procès équitable, les droits de la défense, l'intégrité, l'efficacité et la confidentialité des enquêtes ainsi que le principe de transparence.

X. Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs fonctions.

XI. Les procureurs et, le cas échéant, leurs familles, ont droit à la protection de l'État lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions.

XII. Le recrutement et la carrière des procureurs, y compris la promotion, la mobilité, les procédures disciplinaires et la révocation, devraient être définis par la loi et devraient être fondés sur des critères transparents et objectifs, conformément à des procédures impartiales excluant toute discrimination et pouvant être soumises à un contrôle indépendant et impartial.

XIII. Il ne peut y avoir un système effectif de poursuite ni de confiance du public sans un niveau de compétence et d'intégrité professionnelles le plus élevé possible. Les procureurs devraient donc bénéficier d'une formation initiale et continue en vue de leur spécialisation.

XIV. L'organisation de la plupart des ministères publics repose sur une structure hiérarchique. Les rapports entre les différents niveaux de hiérarchie devraient répondre à une règlementation claire, transparente et équilibrée. L'attribution et la réattribution des affaires devraient satisfaire à des exigences d'impartialité.

XV. Les procureurs ne devraient engager des poursuites qu'en cas de preuve bien fondée qu'ils estiment raisonnablement fiable et recevable. Les procureurs devraient refuser d'utiliser une preuve s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a été obtenue par des méthodes illégales, en particulier quand elles constituent une violation grave des droits de l'homme. Ils devraient s'assurer que les personnes responsables de l'utilisation de telles méthodes ou d'autres violations de la loi font l'objet de sanctions appropriées.

XVI. Les poursuites devraient être menées de manière ferme mais équitable. Les procureurs contribuent à ce que des décisions justes soient rendues par les tribunaux et devraient contribuer à ce que le système de justice fonctionne de manière effective, rapide et efficace.

XVII. Dans le souci d'assurer la cohérence et l'équité lors de la prise de décisions discrétionnaires dans le processus de poursuites et devant le tribunal, des lignes directrices claires et publiques devraient être publiées, en particulier concernant les décisions de poursuivre ou non. Le cas échéant et conformément à la loi, les procureurs devraient envisager des alternatives aux poursuites.

XVIII. Les procureurs devraient disposer de tous les moyens nécessaires et appropriés, y compris par l'utilisation des nouvelles technologies, à l'exercice effectif de leurs compétences, ce qui est fondamental pour l'État de droit.

XIX. Le ministère public devrait avoir la possibilité d'évaluer ses besoins, de négocier ses budgets et de décider comment utiliser les fonds alloués de manière transparente afin de remplir ses objectifs rapidement et dans un souci de qualité. Lorsque le ministère public est chargé de la gestion des ressources, il devrait utiliser, de manière efficace et transparente, des moyens modernes de gestion pour lesquels il devrait également être prévue une formation appropriée.

XX. Une coopération mutuelle et équitable est essentielle à l'efficacité du ministère public au niveau national et au niveau international, que ce soit entre différents ministères publics ou entre des procureurs relevant d'un même ministère public. Les procureurs devraient traiter les demandes d'entraide internationale au sein de leur juridiction avec la même diligence que celle dont ils font preuve dans leurs activités nationales et devraient disposer d'outils, y compris de formation, permettant de promouvoir et favoriser une véritable et réelle coopération judiciaire internationale.

Approuvé par le CCPE à Rome le 17 décembre 2014

NOTE EXPLICATIVE

Introduction

1. 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 est – depuis 14 ans – un texte important. Toutefois, depuis 2000, d'autres aspects des activités du ministère public ont été soulignés au niveau européen ; il est donc devenu clairement nécessaire de procéder à une mise à jour et de faire une synthèse des principes dans ce domaine.

2. Dans ce contexte, le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), créé par le Comité des Ministres en 2005, a souhaité identifier les évolutions les plus notables concernant le statut, les tâches et le fonctionnement du ministère public. En janvier 2014[1], le Comité des Ministres a chargé le CCPE d'adopter un document de référence sur les normes et principes européens concernant les procureurs. Pour mener sa tâche à bien, le CCPE a pris en considération les documents énumérés dans l'annexe de la présente Note.

3. Les systèmes juridiques des États membres se caractérisent par une grande diversité, notamment dans les rôles et tâches des procureurs. Ils sont néanmoins tous soumis à l'obligation de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que mentionnées dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

4. Ce document s'adresse aux institutions publiques et aux pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif ainsi qu'aux praticiens et aux chercheurs.

1. Définition du ministère public

5. 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[2]. Certains systèmes juridiques nationaux confèrent également aux procureurs des attributions en dehors du système de justice pénale[3].

2. Rôle du ministère public

6. Dans tous les cas et à tous les stades de la procédure, les procureurs contribuent à faire en sorte que l'État de droit et l'ordre public soient garantis par une administration équitable, impartiale et efficace de la justice[4].

7. Il est fondamental d'assurer l'indépendance et l'autonomie effective des procureurs et d'établir des garanties suffisantes à cet égard. Ceux-ci doivent agir de façon équitable, impartiale et objective. En matière pénale, les procureurs doivent prendre également en compte les conséquences importantes qu'un procès pénal peut avoir pour l'individu, même en cas d'acquittement. Ils devraient également contribuer à ce que le système de justice fonctionne de façon aussi rapide et efficace que possible et aider les tribunaux à rendre des décisions justes[5].

---

[1] 1189ème réunion des Délégués des Ministres, 22 janvier 2014.

[2] Voir 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*, 6 octobre 2000, article 1.

[3] Voir la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale*, 19 septembre 2012, article 2.

[4] Kayasu c. Turquie, requête no. 64119/00 et 76292/01, 13 février 2009, § 91.

[5] Voir 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*, 6 octobre 2000, article 24, et Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6e session, *Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest »,* CPGE (2005)05, 31 mai 2005, point III. Voir également Conseil consultatif des procureurs européens, Avis n°4 (2009), « Les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique », 8 décembre 2009, Note explicative, article 11. Voir également Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, article 16.

8. Un système dans lequel le procureur et le juge respectent les plus hautes valeurs d'intégrité et d'impartialité assure une protection des droits de l'homme supérieure à celle que garantit un système qui ne repose que sur le juge[6].

2.1 Fonctions dans le domaine pénal

9. Les procureurs jouent un rôle essentiel pour l'État de droit et le bon fonctionnement des systèmes de justice pénale.

10. Les procureurs décident s'il y a lieu d'engager ou de continuer des poursuites, exercent les poursuites devant des tribunaux indépendants et impartiaux établis par la loi et décident, le cas échéant, de former des recours à l'encontre des décisions rendues par ces tribunaux.

11. Dans certains systèmes de justice pénale, les procureurs assurent également d'autres fonctions. Ils peuvent ainsi être appelés à élaborer et à mettre en œuvre les politiques pénales nationales (en les adaptant, le cas échéant, aux réalités régionales et locales), à conduire, diriger ou superviser les enquêtes, à veiller à ce que les victimes bénéficient d'une assistance effective, à décider des mesures alternatives aux poursuites ou à superviser l'exécution des décisions de justice[7]

2.1.1 Principes régissant les poursuites

12. Dans certains États membres, le système des poursuites est fondé sur le principe de « légalité » ; dans d'autres, il repose sur le principe discrétionnaire ou d'« opportunité ».

13. Dans le souci d'assurer la cohérence et l'équité lors de la prise de décisions discrétionnaires dans le processus de poursuites et devant le tribunal, des lignes directrices claires et publiques devraient être publiées, en particulier concernant les décisions de poursuivre ou non[8]. Même lorsque le système ne prévoit pas que les procureurs puissent prendre des décisions discrétionnaires, des lignes directrices générales devraient mener leurs décisions.

14. Les procureurs veillent à ce que toutes les enquêtes et investigations nécessaires et raisonnables soient menées avant de prendre la décision d'engager ou non des poursuites pénales, et à ce que des poursuites ne soient engagées que s'ils estiment qu'une affaire repose sur des preuves fiables et recevables. Ils agissent avec fermeté mais équité, en ne tenant compte que des éléments de preuve disponibles[9].

15. Lorsque le fait de participer à des enquêtes ou à exercer une autorité sur la police ou d'autres autorités d'enquêtes relève de leur compétence, les procureurs font preuve d'objectivité, d'impartialité et de professionnalisme et s'assurent que les services d'enquête respectent les principes juridiques et les droits fondamentaux de la personne[10].

16. Ils tiennent compte des intérêts des témoins et, quand cela entre dans leurs compétences, prennent ou favorisent les mesures visant à protéger leur vie, leur sécurité et l'intimité de leur vie privée, ou s'assurent que de telles mesures ont été prises.

---

[6] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, article 19.

[7] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 *sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, article 3. Voir également les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*, adoptés par le *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août – 7 septembre 1990, article 11.

[8] Voir les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies *pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août – 7 septembre 1990, article 17.

[9] Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6e session, *Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest »,* CPGE (2005)05, 31 mai 2005, point III. Association internationale des procureurs et poursuivants, *Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants*, 23 avril 1999, point 4.2. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, article 27.

[10] Association internationale des procureurs et poursuivants, *Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants*, 23 avril 1999, point 4.2.

17. Les procureurs tiennent compte de l'opinion et des préoccupations des victimes lorsque leurs intérêts personnels ont été lésés, et veillent à ce qu'elles soient informées de leurs droits et de l'évolution de la procédure, ou favorisent cette information[11].

18. Ils considèrent soigneusement la décision d'engager ou non des poursuites, en respectant les droits des victimes, des témoins et des suspects et en permettant à toute personne concernée par leurs décisions d'exercer un recours contre celles-ci[12].

19. Les procureurs respectent le principe de l'égalité des armes entre le ministère public et la défense, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, l'indépendance du tribunal, le principe de la séparation des pouvoirs et la force contraignante des décisions de justice définitives.

20. Le procureur présente toutes les preuves crédibles disponibles au tribunal et communique tous les éléments pertinents à l'accusé. Dans certaines situations, il peut être contraint d'abandonner les poursuites[13].

21. Les procureurs devraient refuser d'utiliser une preuve s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a été obtenue par des méthodes illégales, en particulier quand elles constituent une violation grave des droits de l'homme. Ils devraient s'assurer que les personnes responsables de l'utilisation de telles méthodes ou d'autres violations de la loi font l'objet de sanctions appropriées[14]. Dans certains systèmes, une violation des droits de l'homme suffit pour refuser la preuve, sans que celle-ci soit grave.

2.2 Fonctions en dehors du domaine pénal

22. De nombreux États attribuent aux procureurs des compétences en dehors du domaine pénal (notamment le droit civil, le droit de la famille, le droit du travail, le droit administratif, le droit électoral, la protection de l'environnement, les droits sociaux et les droits des personnes vulnérables tels que les mineurs, les personnes handicapées et les personnes ayant de très faibles revenus[15]).

23. Dans les cas où les procureurs sont dotés de telles compétences, leur mission doit être de défendre l'intérêt général ou l'intérêt public, de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et de veiller au respect de l'État de droit[16]. En outre, ces compétences doivent respecter strictement les principes démocratiques et valeurs du Conseil de l'Europe.

---

[11] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, articles 32 et 33. Voir également: Association internationale des procureurs et poursuivants, *Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants*, 23 avril 1999, point 4.3; Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6e session, *Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest »,* CPGE(2005)05, 31 mai 2005, point III; *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet,* adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies *pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août - 7 septembre 1990, § 13; Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Note explicative, article 12.

[12] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Note explicative, articles 53 et 54. Voir également: Association internationale des procureurs et poursuivants, *Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants*, 23 avril 1999, point 2.1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, article 34.

[13] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Note explicative, article 55. Voir également Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public* – CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, article 15.

[14] Association internationale des procureurs et poursuivants, *Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants*, 23 avril 1999, point 4.3.

[15] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 3(2008) sur *le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale*, 21 octobre 2008, §§ 16 et 19. Voir également: Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Note explicative, § 64.

[16] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, 19 septembre 2012, § 2.

24. Ainsi, elles doivent être exercées :

- en respectant le principe de la séparation effective des pouvoirs de l'État ;
- en respectant l'indépendance des tribunaux et leur rôle dans la protection des droits de l'homme, l'égalité des parties, l'égalité des armes et le principe de non-discrimination ;
- en étant règlementées aussi précisément que possible par la loi, strictement limitées, précisément définies et respectant des lignes directrices claires et publiées afin d'éviter toute ambiguïté[17] ;
- en veillant à éviter toute intervention externe injustifiée dans l'action du ministère public ;
- en respectant le droit de toute personne physique ou morale d'agir, en demande ou en défense, pour défendre ses intérêts devant un tribunal indépendant et impartial, même dans les cas où le ministère public agit ou a l'intention d'agir en qualité de partie[18] ;
- en respectant le principe de la force exécutoire des décisions de justice devenues définitives (*res iudicata*), sauf exceptions prévues conformément aux obligations internationales de l'État et, notamment, par la jurisprudence de la Cour ;
- en veillant à ce que le droit de toute personne ou institution impliquée dans une affaire à demander un contrôle de l'action du ministère public soit clairement prévu ;
- en garantissant le droit de toute personne ou institution impliquée ou intéressée dans une affaire de droit civil à contester les mesures prises par le ministère public ou son défaut d'action.

25. Les actes des procureurs ayant des effets sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales doivent demeurer sous le contrôle de tribunaux compétents[19].

26. Lorsque les procureurs sont habilités à contester la décision d'un tribunal ou d'une administration publique, ils doivent le faire en formant un recours ou en réclamant un contrôle de la décision. Lorsque dans les litiges entre personne privées, un intérêt public doit être défendu ou revendiqué devant un tribunal, le tribunal a le dernier mot[20].

27. Lorsque le ministère public intervient au tribunal en dehors du domaine de la justice pénale, il devrait, conformément à la loi nationale, notamment :

- avoir les mêmes droits et obligations que les autres parties au procès ;
- ne pas dissimuler des pièces pertinentes pour les questions faisant l'objet du litige ;
- ni participer aux délibérations du tribunal ni donner l'impression de le faire ;
- lorsqu'ils disposent du droit de recours à l'encontre d'une décision judiciaire, les procureurs devraient avoir les mêmes droits que les autres parties et ne devraient jamais se substituer aux droits des parties ;
- exercer ses pouvoirs de manière indépendante, transparente et en respectant pleinement le principe de la prééminence du droit ;

[17] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2012)11 sur *le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale*, 19 septembre 2012, §§ 3 et 11, et § 9.
[18] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2012)11 sur *le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale*, 19 septembre 2012, § 10.
[19] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 73.
[20] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 77.

- intervenir contre des entités juridiques dans les cas où il existe des motifs raisonnables et objectifs de penser que l'entité privée en question a violé ses obligations légales, y compris celles découlant de l'application des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Les décisions pertinentes prises par les procureurs en dehors du domaine de la justice pénale devraient être motivées et portées à la connaissance des personnes ou institutions concernées par le dossier en cause.

2.3 Alternatives aux poursuites et sanctions

28. Les procureurs envisagent, le cas échéant et conformément à la loi, des alternatives aux poursuites[21]. Celles-ci devraient être mises en œuvre en respectant pleinement les droits et intérêts légitimes des suspects et des victimes et prévoir une possibilité de médiation et de conciliation entre l'auteur de l'infraction et la victime[22]. Il convient d'accorder une attention particulière à la nature et à la gravité de l'infraction, à la protection de la société, ainsi qu'à la personnalité et aux antécédents du délinquant.

29. Pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, les autorités publiques compétentes sont encouragées à publier des règles, des lignes directrices générales et des critères clairs pour une mise en œuvre effective et équitable de la politique pénale concernant les mesures alternatives aux poursuites.

30. Les mesures alternatives ne devraient jamais être utilisées pour contourner les règles du procès équitable en imposant des mesures à une personne innocente ou qui ne pourrait être condamnée du fait d'obstacles procéduraux comme la prescription ; ces mesures ne devraient pas non plus être appliquées quand il y a un doute sur la responsabilité de l'auteur identifié ou l'étendue du dommage causé par l'infraction.

31. Gardant à l'esprit l'impact négatif que peuvent avoir des procédures pénales ou autres sur le développement futur des mineurs, les procureurs devraient, le plus souvent possible et conformément à la loi, envisager des alternatives aux poursuites pour les mineurs délinquants, dès lors qu'elles peuvent constituer une réponse judiciaire appropriée à l'infraction tout en tenant compte des intérêts des victimes et de l'intérêt général, en cohérence avec les objectifs de la justice des mineurs[23].

32. Ils s'efforcent de n'engager des poursuites judiciaires contre les mineurs que dans la mesure où cela est strictement nécessaire[24].

3. Statut des procureurs et garanties leur permettant d'exercer leurs fonctions

3.1 Indépendance des procureurs

33. L'indépendance des procureurs, qui est essentielle à l'État de droit, doit être garantie par la loi, au plus haut niveau possible, tout comme celle des juges. Dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'État doit prendre les mesures effectives visant à ce que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi[25]. Dans ceux où il dépend du gouvernement ou est subordonné à celui-ci, ou jouit d'un autre statut que celui décrit ci-dessus, l'État doit s'assurer que la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du ministère public soient également précisées par la loi et que le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit[26].

---

[21] Voir l'Avis No. 2(2008) du CCPE. Voir aussi Natsvlishvili et Togonidze c. Géorgie, requête no. 9043/05, 29 avril 2014, §§ 90-91.

[22] Voir *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet,* adoptés par le *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants,* La Havane, Cuba, 27 août - 7 septembre 1990, article 18.

[23] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 5(2010) sur *le ministère public et la justice des mineurs*, Déclaration de Erevan, 20 octobre 2010, § 26.

[24] Voir les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies *pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août - 7 septembre 1990, § 19.

[25] Voir 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*, 6 octobre 2000, § 14.

[26] Voir 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*, 6 octobre 2000, § 13, points a & b. Pour davantage de garanties, voir également les points c à f.

34. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a estimé devoir rappeler que « dans une société démocratique, tant les cours et tribunaux que les autorités d'instruction doivent demeurer libres de toute pression politique »[27]. Il s'ensuit que les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et, tout en coopérant avec d'autres institutions, effectuer leurs tâches respectives sans subir de pressions externes ni d'ingérence du pouvoir exécutif ou législatif, conformément aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité[28]. La Cour est également revenue sur la question de l'indépendance des procureurs en évoquant des sauvegardes générales telles que des mesures garantissant l'indépendance fonctionnelle des procureurs vis-à-vis des instances auxquelles ils sont subordonnés et le contrôle judiciaire des actes du ministère public[29].

35. L'indépendance du ministère public n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans l'intérêt de ses membres, mais est une garantie pour une justice équitable, impartiale et efficace et protège les intérêts publics et privés des personnes concernées.

36. Les États doivent s'assurer que les procureurs sont en mesure d'exercer leurs fonctions sans entrave, intimidation, harcèlement, ingérence ou sans que leur responsabilité civile, pénale ou autre soit mise en cause de manière injustifiée[30].

37. Le ministère public devrait, dans tous les cas, être en mesure de poursuivre sans entrave des agents de l'État qui ont commis des infractions, notamment en cas de corruption, d'abus de pouvoir et de violation grave des droits de l'homme[31].

38. Les procureurs doivent être indépendants non seulement vis-à-vis des autorités exécutives et législatives, mais également vis-à-vis d'autres acteurs et institutions, notamment dans les domaines de l'économie, de la finance et des médias.

39. Les procureurs sont également indépendants dans leur coopération avec les forces de l'ordre, les tribunaux et d'autres instances.

3.2 Hiérarchie

40. La plupart des ministères publics sont généralement soumis à une organisation hiérarchique, compte tenu des missions qui leur sont conférées. Les rapports entre les différents niveaux de hiérarchie doivent répondre à des règles claires, transparentes et équilibrées, et un système approprié de contrôle doit être mis en place.

41. Dans un État de droit, lorsque le ministère public est hiérarchisé, l'efficacité des poursuites est, en ce qui concerne les procureurs, indissociable de la nécessité de disposer d'instructions transparentes émanant de l'autorité hiérarchique, de l'obligation de rendre compte à celle-ci et de la responsabilité.

42. Il est fondamental d'établir des garanties appropriées concernant la non-ingérence dans l'action du ministère public. La non-ingérence implique de veiller à ce que dans cette action, en particulier dans le cadre de procès, le procureur ne fasse pas l'objet de pressions externes, ni de pressions internes excessives ou illégales[32]. Dans un système hiérarchique, le procureur de rang supérieur doit être en mesure d'exercer un contrôle approprié sur les décisions du ministère public, sous réserve du respect des droits de chaque procureur.

---

[27] Guja c. Moldova (Grande Chambre), requête n°14277/04, § 86.
[28] Kolevi c. Bulgarie, requête no. 1108/02, 5 février 2010, §§ 148-149; Vasilescu c. Roumanie, requête no. 53/1997/837/1043, 22 mai 1998, §§ 40-41; Pantea c. Roumanie, requête no. 33343/96, 3 septembre 2003, § 238; Moulin c. France, requête no. 37104/06, 23 février 2011, § 57.
[29] Kolevi c. Bulgarie, requête n°1108/02, 5 février 2010, § 142.
[30] Voir les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*, adoptés par le *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août – 7 septembre 1990, § 4.
[31] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 16.
[32] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, §§ 31 et 32.

3.2.1 Attribution et réattribution des affaires

43. L'organisation et le fonctionnement interne du ministère public, notamment l'attribution et la réattribution des affaires, devraient satisfaire à des exigences d'impartialité, à la lumière de la structure, des responsabilités et de la manière dont les décisions sont prises au sein du ministère public.
44. Attribution et réattribution des affaires devraient être déterminés par une réglementation transparente qui est alignée avec la structure hiérarchique ou non hiérarchique du ministère public.

3.2.2 Instructions

45. Les décisions générales sur la mise en œuvre des politiques pénales devraient être transparentes afin de garantir l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public.

46. Toute instruction à caractère général doit revêtir une forme écrite et, si possible, être publiée ou du moins rendue transparente. Cette instruction doit respecter strictement les principes d'équité et d'égalité[33].

47. Les instructions de l'exécutif ou d'un niveau supérieur de la hiérarchie concernant des affaires spécifiques sont inacceptables dans certains systèmes juridiques. Si l'octroi d'une plus grande indépendance au ministère public est une tendance générale, ce qu'encourage le CCPE, il n'existe aucune norme commune à cet égard. Lorsque la loi permet encore de telles instructions, celles-ci devraient être formulées par écrit, limitées et régies par la loi.

48. Tout agent public qui estime qu'on lui demande d'agir d'une manière illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique devrait en répondre conformément à la loi[34].

49. Un procureur a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient par écrit. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate doit permettre son remplacement éventuel[35].

50. Ces garanties devraient s'entendre comme étant établies dans l'intérêt tant des procureurs que de la société en général[36].

3.3 Nomination des procureurs et déroulement de leur carrière

3.3.1 Principes généraux

51. Les États membres devraient prendre des mesures afin que :

    a) le recrutement, la promotion et la mutation des procureurs soient mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales et excluant toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur de peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;

    b) le déroulement de la carrière, l'évaluation professionnelle, les promotions et la mobilité des procureurs soient fondées sur des critères transparents et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ; les organes chargés de recruter les procureurs soient choisis en fonction de leurs compétences et de leurs aptitudes et s'acquittent de leurs fonctions de manière impartiale en se fondant sur des critères objectifs ;

    c) la mobilité des procureurs soit fondée également sur les besoins du service[37].

---

[33] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, Exposé des motifs (§ 13).
[34] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation n° R(2000)10 sur *les codes de conduite pour les agents publics*, 11 mai 2000, § 12, point 1.
[35] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 10.
[36] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, Exposé des motifs (§ 10).
[37] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 5, points a, b et c.

52. La nomination et la cessation des fonctions des procureurs devraient être régies par la loi au plus haut niveau et par un processus et des procédures claires et bien compris.

53. Les missions de juge et de procureur sont proches et complémentaires : les exigences et les garanties concernant leur statut et les conditions d'emploi, en particulier le recrutement, la formation, le développement de la carrière, la rémunération, la discipline et la mutation de ces professionnels (qui ne peut s'effectuer que conformément à la loi ou avec leur consentement) sont similaires[38]. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir un mandat adéquat et des dispositions appropriées en matière de promotion, de discipline et de révocation[39].

54. La recherche d'impartialité, qui doit présider, sous différentes formes, au recrutement et à la carrière des membres du ministère public, peut se traduire par l'organisation de concours d'accès à la profession et par la création de conseils supérieurs de la magistrature ou de procureurs[40].

55. Le mode de nomination et de révocation du procureur général joue un rôle important dans le système garantissant le bon fonctionnement du ministère public[41].

56. Si les gouvernements ont un certain contrôle sur la nomination du procureur général, il importe que la méthode de sélection de celui-ci soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. Le procureur général devrait être nommé soit pour une période suffisamment longue, soit à titre permanent afin de garantir la stabilité de son mandat et d'éviter qu'il ne soit affecté par les changements politiques[42].

3.3.2 Formation

57. Il ne peut y avoir un système effectif de poursuite ni de confiance du public sans un niveau de compétence et d'intégrité professionnelles le plus élevé possible. Les procureurs devraient donc bénéficier d'une formation initiale et continue en vue de leur spécialisation[43].

58. Les différents systèmes juridiques européens forment les juges et les procureurs selon des modèles divers, la formation étant confiée à des organes spécifiques. Dans tous les cas, il est essentiel de veiller à l'autonomie de l'institution chargée d'organiser la formation judiciaire car cette autonomie est la garante du pluralisme culturel et de l'indépendance[44].

59. Cette formation devrait être organisée sur une base impartiale et être régulièrement et objectivement évaluée quant à son efficacité. Lorsque cela est approprié, une formation commune aux juges, aux procureurs et aux avocats sur des sujets d'intérêt commun peut contribuer à améliorer la qualité de la justice[45].

60. La formation devrait également concerner le personnel administratif et les fonctionnaires ainsi que les agents des forces de l'ordre.

61. La formation, y compris la formation à la gestion administrative[46], est un droit et un devoir pour les procureurs, tant avant leur prise de fonctions que tout au long de leur carrière.

---

[38] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, Note explicative, § 37.
[39] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 18.
[40] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 5, points a, b et c.
[41] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 34-35.
[42] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 37. Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, § 65.
[43] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, Note explicative, § 43.
[44] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, Note explicative, § 46.
[45] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, § 10.
[46] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, § 10.

62. Les procureurs devraient bénéficier d'une formation spécialisée appropriée pour être en mesure de remplir correctement leurs missions en matière pénale et en dehors du système de justice pénale pour être en mesure de remplir correctement leurs missions en matière pénale et en dehors du système de justice pénale[47], notamment dans les domaines de la gestion des ressources budgétaires[48] et de la communication[49].

63. En conséquence, les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux membres du ministère public une formation adéquate, avant et après leur nomination. Il convient notamment que ceux-ci soient dûment informés sur :

    a) les principes et les exigences éthiques inhérents à leurs fonctions ;
    b) la protection garantie par la Constitution et par d'autres législations aux personnes impliquées dans les procédures judiciaires ;
    c) les droits de l'homme et les libertés tels que définis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (notamment les articles 5 et 6) et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;
    d) la théorie et la pratique de l'organisation du travail, de la gestion et des ressources humaines;
    e) les mécanismes et éléments qui peuvent contribuer à assurer l'efficacité et la cohérence de leurs activités[50].

64. Les nouveaux défis en matière pénale et la complexification de certaines formes de criminalité sont dus au développement rapide des nouvelles technologies et de la mondialisation, des échanges commerciaux internationaux et de la circulation des données internationales. Une formation spécifique visant à permettre aux procureurs de faire face aux menaces posées par ces phénomènes s'avère également nécessaire[51].

3.3.3 Évaluation des compétences professionnelles

65. Les compétences professionnelles des procureurs devraient faire l'objet d'évaluations régulières, raisonnables, fondées sur des critères pertinents, objectifs et définis, et conduites selon une procédure appropriée et équitable.

66. Les procureurs devraient avoir accès aux résultats de leurs évaluations et pouvoir soumettre des observations ou, le cas échéant, exercer un recours.

67. La promotion des procureurs doit être fondée sur des facteurs objectifs, en particulier sur les qualifications professionnelles, la compétence, l'intégrité et l'expérience, et faire l'objet d'une procédure juste et impartiale[52].

3.3.4 Mutation et mobilité

68. La mutation, sans son consentement, d'un procureur vers un autre ministère public peut être un moyen d'influencer indûment ce magistrat.

69. Si l'on introduit la possibilité de muter ou de placer en détachement un procureur contre sa volonté, que ce soit en interne ou en externe, des garanties prévues par la loi devraient exister pour compenser les risques potentiels qui en découlent (par exemple, une mutation masquant une procédure disciplinaire).

70. La possibilité de muter un procureur sans son consentement devrait être régie par la loi et limitée à des circonstances exceptionnelles, telles que des nécessités de service impérieuses (répartir équitablement

---

[47] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2012)11 sur *le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale*, 19 septembre 2012, § 8.
[48] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, § 10; voir également Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 7(2012) sur *la gestion des moyens du ministère public*, 11 décembre 2012, § 17.
[49] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 8(2013) sur *les relations entre procureurs et médias*, 9 octobre 2013, Recommandation VII.
[50] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 7.
[51] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 7(2012) sur *la gestion des moyens du ministère public*, 11 décembre 2012, § 19.
[52] Voir les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*, adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies *pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août - 7 septembre 1990, § 7.

la charge de travail, etc.) ou de mesures disciplinaires dans des cas particulièrement graves. Il convient aussi de tenir compte des vues, des aspirations et des spécialisations du procureur et de sa situation familiale[53].

71. Celui-ci devrait avoir la possibilité d'introduire un recours devant une instance indépendante.

3.3.5 Révocation

72. Compte tenu de l'importance de leur rôle et de leurs fonctions, la révocation des procureurs devrait être soumise à des conditions strictes qui ne doivent pas compromettre leur indépendance et leur impartialité dans l'exercice de leurs activités[54]. Toutes les garanties attachées aux procédures disciplinaires doivent s'appliquer.

73. L'indépendance des procureurs vise à les protéger contre toute révocation arbitraire ou fondée sur des motifs politiques. Ceci est particulièrement pertinent s'agissant des procureurs généraux et la loi devrait définir clairement leurs conditions de la révocation avant la fin de ses mandats[55].

3.4 Conditions de service

3.4.1 Principes généraux

74. Les procureurs devraient disposer de tous les moyens utiles et appropriés pour l'exercice de leurs compétences, ce qui est fondamental pour l'État de droit[56].

75. Les États devraient prendre des mesures pour garantir aux procureurs des conditions de service raisonnables, avec notamment une rémunération, un statut et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge de départ à la retraite approprié[57].

76. Les conditions de service devraient refléter l'importance et la dignité de la fonction, ainsi que le respect qui y est attaché[58]. Une rémunération satisfaisante des procureurs suppose également la reconnaissance de l'importance de leurs fonctions et de leur rôle et peut aussi réduire le risque de corruption[59]. L'octroi de primes, le cas échéant, devrait reposer sur des critères totalement objectifs et transparents.

3.4.2 Incompatibilités et conflits d'intérêts

77. Les procureurs devraient à tout moment respecter les normes éthiques et professionnelles les plus élevées et, notamment, ne devraient pas agir dans les affaires où ils ont des intérêts personnels, ou dans lesquelles leur relation avec les personnes concernées par l'affaire pourrait compromettre leur totale impartialité[60]. Les procureurs ne devraient se livrer à aucune activité ou transaction, ni occuper un poste ou une fonction, rémunéré(e) ou non, incompatible avec le bon exercice de leurs fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci[61].

---

[53] Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, §§ 68 et 69.
[54] Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, § 70.
[55] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 40.
[56] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 7(2012) sur *la gestion des moyens du ministère public*, 11 décembre 2012 ; voir aussi Avis No. 5(2010) sur *le ministère public et la justice des mineurs,* Déclaration d'Erevan, 20 octobre 2010, § 19.
[57] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 5d.
[58] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 5 point d.
[59] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD (2010)040, 3 janvier 2011, §69. Voir également : Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, § 71.
[60] Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6e session, *Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest »,* CPGE (2005)05, 31 mai 2005, point II.
[61] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (2000)10 sur *les codes de conduite pour les agents publics*, 11 mai 2000, § 15, points 1, 2, 3.

78. Les États garantissent que nul ne peut exercer simultanément les fonctions de procureur et de juge. Toutefois, les États peuvent adopter des mesures concrètes pour permettre à une même personne d'occuper successivement les fonctions de procureur et de juge, ou inversement. Ces changements de fonctions ne peuvent intervenir qu'à la demande expresse de la personne concernée et en conformité avec les garanties[62].

79. Toute attribution de fonctions juridictionnelles aux procureurs devrait être limitée aux affaires n'impliquant que des sanctions mineures, ne doit pas se cumuler avec le pouvoir de poursuivre dans la même affaire et ne doit pas porter atteinte au droit du prévenu d'obtenir une décision sur la même affaire par une autorité indépendante et impartiale exerçant des fonctions judiciaires[63].

80. Les procureurs devraient toujours se conduire de manière professionnelle et s'efforcer d'être indépendants et impartiaux, et d'être perçus comme tels[64].

81. Les procureurs devraient s'abstenir d'exercer des activités politiques incompatibles avec le principe d'impartialité.

82. Les procureurs exercent leurs libertés d'expression et d'association d'une manière qui soit compatible avec leur fonction et qui n'affecte pas ou ne semble pas affecter l'indépendance ou l'impartialité des juges et des procureurs. S'ils sont libres de participer à des débats publics sur des questions relevant de la sphère juridique, judiciaire ou de l'administration de la justice, ils doivent s'abstenir de commenter les affaires en cours et éviter d'exprimer des points de vue susceptibles de ternir la réputation ou l'intégrité du tribunal[65].

83. Conformément à la loi, pendant une période appropriée, un procureur ne devrait pas agir pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle il était intervenu au nom du service publique ou avait conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité[66].

84. Un procureur, de même qu'un juge, ne peut intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt personnel. Il peut être assujetti à certaines restrictions visant à préserver son impartialité et son intégrité[67].

3.5 Garanties procédurales

85. Les normes et les principes relatifs aux droits de l'homme établissent que les procureurs sont responsables dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires[68].

86. Dans un État de droit, l'acquittement d'une personne ne devrait pas conduire à une procédure disciplinaire à l'encontre du procureur en charge de l'affaire.

87. Les États devraient faire en sorte que la loi prévoie une procédure disciplinaire pour les procureurs leur garantissant une évaluation et des décisions justes et objectives, soumises à un contrôle indépendant et impartial[69].

---

[62] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, §§ 17 et 18.
[63] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, § 7.
[64] Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, § 81.
[65] Adaptation du Code d'éthique judiciaire de la Cour pénale internationale.
[66] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (2000)10 sur *les codes de conduite pour les agents publics*, 11 mai 2000, article 26 point 3.
[67] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD (2010)040, 3 janvier 2011, §§ 17 et 62.
[68] Conseil des droits de l'homme, *Rapport intérimaire de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, 10 août 2010, § 60.
[69] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 6 octobre 2000, § 5 point e. *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*, adoptés par le *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, La Havane, Cuba, 27 août - 7 septembre 1990, § 22.

88. Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale qui les protégerait de toute poursuite pour des actes criminels qu'ils auraient commis et pour lesquels ils doivent répondre devant les tribunaux, sous réserve de garanties spéciales mises en place dans certains États pour garantir leur indépendance. Cela pourrait entraîner un manque de confiance du public, voire alimenter la corruption[70].

89. Selon les normes générales, ils peuvent avoir besoin d'être protégés contre des poursuites civiles pour des actes accomplis de bonne foi conformément à leurs obligations.

3.6 Protection des procureurs, leurs familles, etc.

90. Les États devraient prendre des mesures pour que les procureurs et, le cas échéant, leur famille, soient protégés par l'État lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions[71].

91. Si les procureurs ou leur famille font l'objet de violence ou de menaces de violence, ou de toute forme d'intimidation, de contrainte ou de surveillance indue, il convient de mener une enquête approfondie sur de tels faits, de prendre des mesures pour prévenir leur répétition et de fournir, si nécessaire, aux procureurs et à leur famille les conseils ou l'appui psychologique nécessaires[72].

4. Droits et obligations des procureurs

4.1 Obligations relatives à la conduite des procureurs

4.1.1 Obligation fondamentale d'impartialité, d'objectivité et d'équité

92. Les procureurs devraient faire preuve d'impartialité et d'objectivité dans l'exercice de leurs fonctions. Ils devraient également respecter le droit de chacun à l'égalité devant la loi, sans favoritisme ni discrimination.

93. Ils sont conscients des dangers de la corruption et ne sollicitent ni n'acceptent de faveurs ou d'autres avantages dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent faire preuve d'impartialité pour garantir la confiance du public dans le ministère public. Ils évitent d'exercer un deuxième emploi ou d'autres tâches susceptibles de compromettre leur impartialité. En outre, ils doivent identifier les situations qui entraînent un conflit d'intérêts et, le cas échéant, refuser d'assurer la tâche en question.

4.1.2 Responsabilité des procureurs

94. Les procureurs sont publiquement responsables. Leurs décisions, fondées sur la loi et sur d'autres règlementations, restent discrétionnaires. Ils devraient notamment respecter et s'efforcer de protéger les droits de l'homme.

95. Les procureurs exercent leurs fonctions de façon transparente, sauf si la législation restreint leur action ou le caractère public des documents qu'ils ont rédigés. Ils devraient tout particulièrement veiller à énoncer leurs décisions de manière intelligible pour les parties concernées et à s'exprimer de façon compréhensible devant le public et les médias.

96. Les procureurs doivent posséder un haut niveau de connaissances et de compétences professionnelles, notamment en matière de gestion, de communication et de coopération, y compris au niveau international, et ces connaissances doivent être entretenues par le biais de formations. Ils doivent gérer les affaires dont ils sont responsables avec une qualité et une célérité optimales, et utiliser les ressources dont ils disposent de façon responsable.

4.1.3 Obligation de préserver la dignité de la profession

97. Les procureurs doivent gagner la confiance du public en faisant preuve, en toutes circonstances, d'un comportement exemplaire. Ils doivent traiter les justiciables de manière équitable, égale, respectueuse

[70] Commission de Venise, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, § 61.
[71] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 5, point g.
[72] Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, §§ 76 à 78 et 118.

et courtoise, et, à tout moment, satisfaire aux normes professionnelles les plus élevées et préserver l'honneur et la dignité de leur profession, en faisant toujours preuve d'intégrité et de prudence[73].

4.1.4 Code d'éthique et de conduite

98. Le partage de principes juridiques et de valeurs éthiques communs par tous les procureurs impliqués dans le processus judiciaire est essentiel à la bonne administration de la justice[74] et au respect des normes professionnelles les plus élevées. Les procureurs doivent être capables d'identifier les problèmes déontologiques qui se posent dans l'exercice de leurs fonctions et de s'appuyer sur des principes clairs pour les résoudre.

99. Des codes d'éthique professionnelles et de conduite devraient être adoptés et publiés, basés sur des standards internationaux mis au point par les Nations Unies, ainsi que sur ceux contenus dans les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (Lignes directrices de Budapest) adoptées par la Conférence des procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005.

4.2 Libertés fondamentales des procureurs

100. Les procureurs jouissent de la liberté d'opinion, d'expression et d'association au même titre que tout autre membre de la société. Lorsqu'ils exercent ces droits, ils doivent tenir compte de leur obligation de discrétion et veiller à ne pas entamer l'image publique d'indépendance, d'impartialité et d'équité qu'un procureur doit toujours avoir.

101. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour que la vie privée des procureurs soit respectée[75]. Néanmoins, ceux-ci devraient faire preuve de discrétion et de prudence pour éviter de nuire à la dignité de leur profession ou à leur capacité d'exercer leurs fonctions.

5. Relations avec d'autres acteurs et institutions

5.1 Relations avec les victimes, les témoins, les suspects, les prévenus, les accusés et le public

102. Les procureurs devraient respecter le droit à un procès équitable et tenir compte des intérêts légitimes des témoins, des victimes, des suspects, des prévenus ou des accusés en veillant à ce qu'ils soient informés de leurs droits et de l'évolution de la procédure[76].

5.2 Relations avec les tribunaux (juges et personnels des tribunaux) et les avocats

103. Si le ministère public fait partie de l'institution judiciaire, il convient d'établir une distinction claire entre les procureurs et les juges. Les États devraient préciser le statut, la compétence et le rôle procédural des membres du ministère public dans la loi, afin qu'il ne soit pas possible de douter de l'indépendance réciproque et de l'impartialité des procureurs et des juges[77].

104. Seule la complémentarité de l'action des juges et des procureurs peut garantir l'équité, l'impartialité et l'efficacité de la justice[78].

105. Pour une justice efficace, les procureurs doivent également toujours être courtois avec les membres du personnel des tribunaux et les avocats.

---

[73] Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6e session, *Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest »*, CPGE(2005)05, 31 mai 2005, point II.
[74] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, § 10.
[75] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)10 sur *les codes de conduite pour les agents publics*, 11 mai 2000, § 17.
[76] Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6e session, *Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest »,* CPGE(2005)05, 31 mai 2005, point II.
[77] Voir 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*, 6 octobre 2000, § 17 ; Voir également l'Avis No. 4(2009) du CCPE, 8 décembre 2009, Note explicative, § 66.
[78] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, § 3.

5.3 Relations avec les enquêteurs

106. Les procureurs et les enquêteurs coopèrent de façon appropriée et efficace dans le cadre des enquêtes.

107. Il appartient aux procureurs, quand cela relève de leur compétence, de s'assurer que les enquêteurs agissent conformément à la loi et respectent les droits de la défense, et que tout suspect soit informé dans le plus bref délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, des faits susceptibles de lui être reprochés[79].

5.4 Relations avec l'administration pénitentiaire

108. Le procureur, dans la limite de ses compétences, est chargé de vérifier la légalité de la manière dont est exécutée la détention. Il doit assurer la protection totale et effective des droits des détenus et des personnes en détention préventive, améliorer leur situation et faciliter leur réinsertion dans la société[80].

5.5 Relations avec les médias

109. Les procureurs sont encouragés à informer régulièrement le public, par le biais des médias, de leurs activités et des résultats de celles-ci[81]. Leur action devrait viser à favoriser et à préserver la confiance du public dans le ministère public.

110. Dans leurs communications, les procureurs font preuve d'impartialité afin de ne pas influencer indûment les juges, de quelque manière que ce soit, et de ne pas les exposer à des critiques personnelles.

111. Lorsqu'un procureur est mis en cause à titre individuel d'une manière injuste dans les médias, il est en droit d'obtenir que les informations contestées soient rectifiées ou d'utiliser d'autres recours légaux, conformément au droit national. Néanmoins, dans de tels cas ou quand de fausses informations ont été publiées concernant des événements ou des personnes figurant dans des dossiers qu'il traite, toute réaction devrait émaner, si possible, du chef du service ou d'un porte-parole du service du ministère public, et dans les cas graves du Procureur Général ou de la plus haute autorité du Parquet ou étatique compétente. Cette réaction officielle permettra de limiter le besoin pour le procureur concerné d'exercer son droit de réponse, droit qui est assuré à toute personne, ainsi que le risque d'une personnalisation excessive du conflit.

5.6 Relations avec les services publics et d'autres institutions

112. Les procureurs ne devraient pas s'immiscer dans les domaines relevant des pouvoirs législatif ou exécutif. Ils devraient néanmoins coopérer avec les institutions et les divers services étatiques.

113. Les procureurs devraient être chargés, sans aucune entrave, d'ordonner des enquêtes et d'exercer les poursuites à l'encontre d'agents de l'État et d'élus lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis des infractions[82].

6. Organisation du ministère public

6.1 Structure

114. L'une des responsabilités fondamentales du ministère public est de garantir l'efficacité de son action. Son organisation et sa structure devraient lui permettre de mener à bien toutes ses missions légales avec rapidité et professionnalisme, tout en maintenant un haut niveau de qualité.

---

[79] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 4(2009) sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009, Déclaration de Bordeaux, Note explicative, §§ 60 et 61.
[80] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 6(2011) sur *les relations entre les procureurs et l'administration pénitentiaire*, 24 novembre 2011, §§ 16 et 36.
[81] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 8(2013) sur *les relations entre procureurs et médias*, 9 octobre 2013, §§ 20 et 22. Voir également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : Arrigo et Vella c. Malte (déc.), requête n°6569/04, 10 mai 2005 ; Yordanova et Toshev c. Bulgarie, requête n°5126/05, § 53, 2 octobre 2012 ; Observer et Guardian c. Royaume-Uni, requête n°13585/88, 26 novembre 1991.
[82] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 16.

6.2 Personnel

115. Le ministère public devrait être géré de façon efficace, en évitant toute dérive bureaucratique. A cette fin, les procureurs devraient disposer d'effectifs administratifs suffisants, composés d'agents convenablement qualifiés. Ils devraient également pouvoir s'appuyer sur des spécialistes de domaines spécifiques (accueil des victimes d'infractions, traitement des données ou statistiques, par exemple).

6.3 Gestion des ressources

116. L'attribution de ressources adéquates organisationnelles, financières, matérielles et humaines contribue à garantir l'indépendance. Il importe tout particulièrement de veiller à ce que ces ressources soient suffisantes en période de difficultés économiques afin de pouvoir assurer des services de qualité[83].

117. Lorsque la gestion des ressources revient au ministère public, il doit assurer cette tâche avec la plus grande rigueur et transparence[84]. A cette fin, et pour une utilisation efficace des ressources, des mesures pertinentes devraient être mises en œuvre ; les procureurs devraient également suivre une formation adéquate et être soutenus par des spécialistes qualifiés.

118. Qu'il dispose ou non d'autonomie en matière de gestion, le ministère public devrait avoir la maîtrise de l'évaluation de ses besoins, de la négociation de ses budgets et de l'utilisation des fonds alloués de manière transparente afin d'assurer une justice rapide et de qualité[85].

6.4 Spécialisation

119. Pour mieux répondre à l'évolution de la criminalité et pour améliorer et faciliter la coopération internationale, les procureurs ou le ministère public organisé(s) dans une structure spécialisée devraient être considéré(s) comme une priorité[86], y compris lorsqu'il est doté de compétences extrapénales. La spécialisation est essentielle pour améliorer l'efficacité, mais aussi pour relever les défis posés aux procureurs dans le cadre de leur mission par la complexité de la société contemporaine.

6.5 Coopération interne

120. Une coopération mutuelle et équitable est essentielle à l'efficacité du ministère public, que ce soit entre différents ministères publics ou entre des procureurs relevant d'un même ministère public.

7. Coopération internationale

121. Les procureurs devraient traiter les demandes d'entraide internationale au sein de leur juridiction avec la même diligence que celle dont ils font preuve dans leurs activités nationales. Au sein de leur juridiction, ils devraient contribuer, le cas échéant, à la mise en œuvre des décisions étrangères.

122. Les procureurs devraient bénéficier d'une formation concernant la mise en œuvre des instruments internationaux et les principes fondamentaux qui régissent les grands systèmes judiciaires. Ils peuvent participer autant que possible, à des échanges et forums internationaux utiles à l'exercice de leurs fonctions, notamment en vue du recueil de bonnes pratiques[87].

123. Lorsque cela permet de gagner en efficacité, les procureurs devraient mettre à profit les accords de coopération existants tels qu'Eurojust, le Réseau judiciaire européen et d'autres réseaux pertinents, notamment celui des procureurs de liaison[88].

---

[83] Voir l'Avis No.4 (2009) du CCPE, Bordeaux Declaration, para 4. Voir aussi Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 7(2012) sur *la gestion des moyens du ministère public*, 11 décembre 2012, recommandation (i).

[84] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 7(2012) sur *la gestion des moyens du ministère public*, 11 décembre 2012, § 51.

[85] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 7(2012) sur *la gestion des moyens du ministère public*, 11 décembre 2012, recommandation (ii).

[86] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, § 8.

[87] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur *le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, §§ 38 et 39.

[88] Conseil consultatif de procureurs européens, Avis No. 1(2007) sur *les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal*, 30 novembre 2007, §§ 38 et 39.

Avis n° 10 (2015)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le rôle des procureurs dans l'enquête pénale

I. Introduction

1. Le Conseil Consultatif de Procureurs Européens (CCPE) a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005, qui lui a fixé pour tâche la formulation d'avis sur des questions touchant à l'application de la Recommandation(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Le Comité des Ministres a chargé le CCPE en 2015 de préparer et d'adopter un avis à son attention concernant le rôle des procureurs dans l'enquête pénale. Le CCPE a rédigé le présent Avis sur la base des réponses au questionnaire reçues de 29 Etats membres[1].

3. Il ressort de ces réponses que les différents aspects des relations entre procureurs et services d'enquête sont régis par la Constitution et/ou par la législation nationale et des instruments de réglementation interne (par exemple, des consignes et instructions du Procureur général, des règles de conduite, des codes d'éthique, etc.).

4. Le rôle du procureur dans l'enquête pénale varie d'un système à l'autre. Dans certains pays, les procureurs peuvent conduire des enquêtes eux-mêmes. Dans d'autres pays, la police ou les autres autorités d'enquête peuvent mener les enquêtes sous l'autorité et / ou la supervision des procureurs, ou peuvent agir de manière indépendante.

5. Le système de poursuites peut également varier selon les Etats. Il peut être fondé sur le principe de la légalité ou sur le principe de l'opportunité des poursuites. En outre, les divers systèmes de poursuites sont traditionnellement basés sur le modèle inquisitoire ou accusatoire.

6. L'évolution constatée ces dernières années en Europe, notamment sous l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour), est de voir se rapprocher ces modèles, dans un souci d'assurer une enquête à la fois efficace et respectueuse des droits des personnes concernées, en ayant pour but commun le respect de tous ces systèmes qui partagent des valeurs fondamentales.

A. Textes de référence

7. Le CCPE souligne l'importance de se référer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la CEDH), en particulier à ses articles 2, 3, 5, 6 et 8 ainsi qu'à la jurisprudence pertinente de la Cour. Il rappelle également l'importance des conclusions et recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

8. Le CCPE a pris en considération la Recommandation Rec(2000)19 mentionnée ci-dessus, qui constate que dans certains systèmes de justice pénale, le ministère public conduit, dirige ou supervise l'enquête[2]. Le CCPE a également pris en considération la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police[3], la Recommandation Rec(2005)10 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, ainsi que les conclusions adoptées par la

[1] Voir les réponses des Etats membres au questionnaire sur le site web du CCPE (www.coe.int/ccpe) sous « Travaux préparatoires – Le rôle des procureurs dans le cadre d'une enquête pénale (2015) ».
[2] Pour ces Etats, la Recommandation confère au procureur la vérification de la légalité des enquêtes, la possibilité de donner des instructions aux services de police, le contrôle de leur exécution et le droit de sanctionner les éventuelles violations. Les Etats dans lesquels la police est indépendante du ministère public doivent prendre toutes les mesures pour s'assurer que le ministère public et la police coopèrent de manière appropriée et efficace.
[3] Il donne des indications sur les principes à respecter dans le cadre des enquêtes judiciaires menées par la police et stipule qu'il revient au ministère public ou au magistrat instructeur d'en assurer le respect.

6ème Conférence des Procureurs Généraux d'Europe à Budapest, Hongrie, le 31 mai 2005, concernant les rapports entre le ministère public et la police. Le CCPE s'est appuyé sur les principes contenus dans l'Avis n° 9(2014) sur les Normes et principes européens concernant les procureurs – « Charte de Rome » et dans ses autres Avis pertinents, en particulier ses Avis n° 3(2008) sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, et n° 8(2013) sur les relations entre procureurs et medias.

9. Le CCPE a également pris en compte les documents pertinents des Nations Unies, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (Résolution 34/169), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, les Lignes directrices sur le rôle des procureurs de 1990 et les recommandations des comités chargés de la surveillance de la mise en œuvre des instruments concernés des Nations Unies[4].

10. Le CCPE a aussi considéré les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptés par l'Association internationale des Procureurs et poursuivants (AIP) en 1999, les autres documents pertinents adoptés par l'AIP, ainsi que la Déclaration de Sopot des Procureurs Généraux du Groupe de Visegrad[5] du 25 mai 2015 concernant les relations entre les services de poursuite et la police.

B. But et champ d'application de l'Avis

11. Le présent Avis vise à établir des recommandations sur le rôle du procureur dans l'enquête pénale, en prenant en considération les droits de toutes les personnes concernées par cette enquête (victimes, défendeurs, avocats, témoins, etc.), et à identifier et promouvoir les bonnes pratiques professionnelles entre les procureurs et les enquêteurs.

12. La Recommandation (2000)19 souligne brièvement les relations entre les procureurs et les services d'enquête en veillant à distinguer les différents systèmes existants au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe.

13. Cette question est essentielle dans le cadre d'une bonne administration de la justice pénale. L'un des principes élémentaires de l'Etat de droit est le respect, par les procureurs et les services d'enquête, des droits de l'homme et des libertés fondamentales à tous les stades de l'enquête pénale.

14. Ceci implique que :

- les procureurs, lorsque telle est leur mission, devraient veiller à ce que les personnes concernées par une enquête soient traitées de manière humaine et puissent faire valoir leurs droits légitimes ;

- les procureurs devraient user de toute leur autorité, dans la mesure du possible et dans le cadre de leurs compétences et pouvoirs, pour veiller à ce que les services d'enquête respectent la loi et adoptent des normes de conduite précises, afin qu'ils rendent compte de tout abus de pouvoir ou de comportement devant une autorité qualifiée ;

- les procureurs devraient s'assurer que les résultats de l'enquête, qui seront présentés au juge du fond, reflètent la réalité des constatations afin que le tribunal ne soit pas induit en erreur.

15. Le présent Avis se limite aux enquêtes pénales et à l'exercice de l'action publique par les procureurs.

[4] Le comité des droits de l'homme, le comité contre la torture, le comité sur les droits de l'enfant.
[5] Le Groupe de Visegrad est composé de la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

II. Le rôle des procureurs dans l'enquête pénale

A. La surveillance des enquêtes par les procureurs

16. D'une manière générale, les procureurs devraient vérifier la légalité des enquêtes au plus tard lorsqu'ils décident d'engager ou de poursuivre l'action publique. A cet égard, ils devraient aussi surveiller la façon dont les enquêtes sont menées et si les droits de l'homme sont respectés.

17. Lorsque cela relève de leur compétence, les procureurs peuvent donner des instructions contraignantes, des conseils, des directives ou des lignes directrices appropriés aux organes d'enquête, concernant aussi bien le déroulement général de l'enquête que certains actes d'enquête spécifiques dans le but d'assurer le respect des règles de fond et de forme de la loi pénale, ainsi que des droits garantis par la CEDH.

18. Pour pouvoir assurer des poursuites efficaces, ces instructions ou lignes directrices peuvent concerner, entre autres, les preuves qui doivent être obtenues, la stratégie propre à l'évolution de l'enquête, les méthodes ou outils qui doivent être utilisés lors de la collecte de preuves, les faits qui doivent être clarifiés et prouvés, et les mesures qui doivent être adoptées durant l'enquête.

19. Si les procureurs ont le pouvoir de superviser les enquêtes, ils devraient veiller à ce que les services d'enquête les tiennent informés de l'évolution de l'enquête pénale, de la mise en œuvre des priorités de politique pénale qui leur ont été assignées et de l'application des instructions reçues des procureurs.

20. Dans les Etats où telle est leur mission, les procureurs devraient :

    - veiller à ce que les enquêtes aient pour seul objectif la recherche de la vérité et l'élucidation des affaires, qu'elles se déroulent légalement, conformément aux droits de l'homme et aux principes fondamentaux contenus notamment dans les articles 2, 3, 5, 6 et 8 de la CEDH et qu'elles soient menées en temps voulu, avec objectivité, impartialité et professionnalisme. Lorsqu'ils sont chargés de diriger, de contrôler ou de superviser le travail des enquêteurs, ils devraient dans la mesure du possible et dans le cadre de leurs compétences et pouvoirs, s'assurer que ces derniers respectent les mêmes principes ainsi que les droits fondamentaux;

    - veiller à ce que la présomption d'innocence et les droits de la défense soient respectés tout au long des enquêtes. Dans la mesure du possible, il est nécessaire durant cette phase d'enquête de ne pas divulguer publiquement l'identité des suspects, de veiller à leur sécurité personnelle et de respecter leurs droits à la dignité et à la protection de leur vie privée ;

    - veiller à garantir, au cours des enquêtes, la confidentialité des informations afin de ne pas compromettre le déroulement et l'efficacité des enquêtes ;

    - durant le déroulement des enquêtes dans lesquelles ils sont impliqués, veiller à ce que la sécurité personnelle et les droits des parties, des témoins et des autres personnes concernées par le dossier soient garantis ;

    - veiller à l'information des victimes, en particulier des personnes vulnérables, sur le commencement et le résultat des enquêtes, par des modalités appropriées et respectueuses de leurs droits.

21. En accomplissant ces tâches, les procureurs devraient agir de manière équitable, efficace et rapide, contribuant ainsi à assurer le bon déroulement de la procédure et le bon fonctionnement du système de justice pénale.

22. Si telle est leur compétence, les procureurs devraient également prendre en compte les questions concernant la gestion efficace des ressources, y compris les ressources humaines et financières. Ils devraient aussi veiller à éviter les dépenses disproportionnées, en respectant toujours l'Etat de droit et les droits procéduraux.

B. Situations dans lesquelles les procureurs conduisent eux-mêmes des enquêtes

23. Dans les pays dans lesquels les procureurs peuvent mener des enquêtes, ils doivent mener celles-ci conformément à la loi, avec professionnalisme, de manière impartiale, avec célérité, en utilisant au mieux leurs compétences et sans préjudice ou discrimination envers quiconque. Ils devraient également développer des moyens d'enquête susceptibles d'être favorables à la défense et rassembler et communiquer des preuves à cet effet.

24. Dans le cadre de leur fonction d'enquête, les procureurs devraient avoir au moins les mêmes droits et obligations que les autres autorités d'enquête et disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

C. Situations dans lesquelles la police ou les autres organes d'enquête conduit les enquêtes sous l'autorité du procureur

25. Dans les pays dans lesquels la police est placée sous l'autorité des procureurs ou dans lesquels les enquêtes policières sont supervisées par les procureurs, ces derniers devraient être investis de pouvoirs effectifs leur permettant d'assurer pleinement leurs tâches dans le cadre des enquêtes pénales, toujours dans le respect du droit national et international. Ils devraient veiller à ce que les enquêtes soient conduites de la manière la plus appropriée et efficace, dans le respect permanent de l'Etat de droit et des droits procéduraux.

26. Ces tâches peuvent consister :

- à assurer la mise en œuvre effective des priorités de politique pénale ;
- à donner des instructions à la police concernant le moment d'initier l'enquête pénale et la façon de la mener ;
- à attribuer les affaires individuelles aux organes d'enquête appropriés ;
- à promouvoir une coopération efficace et effective entre la police et les procureurs, et à coordonner l'enquête lorsqu'elle concerne plusieurs services ;
- à donner des conseils et des instructions sur des points de droit ;
- à superviser la légalité et la qualité des enquêtes ;
- à mener les évaluations et les contrôles nécessaires au respect de la loi ;
- et, le cas échéant et conformément à la loi nationale, à sanctionner ou à promouvoir la sanction de violations.

27. Dans les Etats où les procureurs supervisent les enquêtes, ils devraient être investis de pouvoirs procéduraux larges de manière à s'assurer que l'enquête pénale est réalisée de manière efficace et conformément à la loi. En particulier, dans les Etats dans lesquels la loi nationale confère aux procureurs le pouvoir de superviser les enquêtes :

- les procureurs devraient veiller à ce que les enquêteurs respectent les dispositions légales, y compris celles concernant la légalité de l'ouverture, de la suspension et de la clôture d'une affaire pénale. Ils devraient aussi prendre en compte les droits des personnes concernées par la procédure pénale, y compris les victimes et les parties défenderesses. Pour ce faire, les procureurs devraient veiller à être dûment informés de toutes les décisions importantes concernant les enquêtes à venir et déjà réalisées qu'ils peuvent suivre particulièrement lorsqu'elles impliquent la possibilité de restrictions importantes des droits et des libertés des participants dans la procédure pénale (par exemple, sur les conséquences de la constatation d'un crime, et les principaux événements de cette enquête) ;

- les procureurs devraient avoir le pouvoir soit d'approuver l'adoption de telles décisions importantes par l'enquêteur, soit de les rejeter ;

- les procureurs devraient également informer, le cas échéant, les participants à la procédure pénale de leur droit de recours devant un procureur de rang plus élevé ou un tribunal, afin que leurs droits et intérêts légaux soient dûment respectés ;

- les procureurs devraient respecter la confidentialité de l'enquête. Ils ne devraient pas autoriser la divulgation d'informations confidentielles reçues d'enquêteurs ou de tiers, sauf si la divulgation de telles informations peut être nécessaire dans l'intérêt de la justice ou conformément à la loi ;

- les procureurs devraient avoir la possibilité d'accéder librement et à tout moment à tous les éléments d'enquête dont disposent les enquêteurs afin de permettre une surveillance efficace et en temps voulu de l'enquête, si nécessaire, pour éviter la perte de preuves importantes, pour assurer la sécurité et l'accès au dossier des victimes (si la loi le permet), ou pour prévenir la possibilité pour les personnes qui devraient faire l'objet de poursuites d'échapper à la justice ;

- les procureurs devraient superviser les enquêtes de façon régulière, notamment pour empêcher la détention illégale ou infondée de personnes ;

- les procureurs devraient s'efforcer de protéger, conformément au droit international et national, toutes les personnes privées de liberté des traitements abusifs de la part de toute personne ou autorité, et ils devraient examiner avec attention les plaintes déposées dans ce cadre ;

- les procureurs devraient disposer de compétences établies par la loi leur permettant non seulement d'évaluer la légalité des actions des enquêteurs et le respect de leurs instructions, mais aussi, autant que possible, de prévenir les violations de la loi par ces enquêteurs ;

- en cas d'utilisation de méthodes illégales constituant une violation grave des droits de l'homme, les procureurs devraient avoir le droit de poursuivre pénalement ces enquêteurs, ou d'inviter les autorités compétentes à engager une procédure pénale ou disciplinaire à l'encontre de ces enquêteurs ;

- les procureurs devraient avoir le droit de rendre visite à un suspect/prévenu en détention provisoire.

D. Situations dans lesquelles la police est indépendante pour conduire les enquêtes

28. Dans les Etats où la police ou les autres autorités d'enquête agissent de manière indépendante, les systèmes judiciaires devraient disposer de procédures de contrôle appropriées, permettant de garantir la légalité des enquêtes et de s'assurer que la police ou les autres autorités chargées de l'enquête ont agi avec professionnalisme, équité et célérité.

29. Dans tous les cas, les procureurs devraient pouvoir prendre des mesures effectives pour promouvoir une coopération adaptée et fonctionnelle avec les autorités d'enquête.

III. Le rôle des procureurs concernant le respect des droits de la défense lors des enquêtes et les techniques d'enquête

A. Le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense

30. Selon la jurisprudence de la Cour[6], tout procès pénal, y compris ses aspects procéduraux, doit revêtir un caractère contradictoire et garantir l'égalité des armes entre l'accusation et la défense. C'est là un des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. De plus, l'Article 6(1) de la CEDH exige que, durant la phase du procès, les autorités de poursuite communiquent à la défense toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge. Le *droit à un procès équitable* inclut le principe de l'égalité des armes et suppose également une procédure contradictoire. Il comprend le droit d'avoir accès, dans un délai raisonnable, à toutes les informations dont le procureur dispose. Cela implique que tous les éléments de preuve sont disponibles et une obligation, pour le procureur ou l'autorité chargée de l'enquête, de rechercher des preuves conduisant à la fois à la culpabilité et à l'innocence.

31. Les procureurs, quel que soit leur rôle dans l'enquête, devraient faire en sorte que leurs actions respectent la loi et en particulier les principes suivants:

- l'égalité devant la loi ;
- l'impartialité et l'indépendance du procureur ;
- le droit à un avocat ;

[6] Voir Messier contre France (CEDH, 30 juin 2011).

- le droit de la défense de se voir communiquer l'ensemble des éléments pertinents ;
- la présomption d'innocence ;
- l'égalité des armes ;
- l'indépendance du tribunal ;
- le droit d'un prévenu à un procès équitable.

32. Le respect de *la présomption d'innocence* lie non seulement les tribunaux mais aussi toutes les autres instances étatiques. Il appartient aux procureurs et aux services d'enquête de s'abstenir de toute déclaration ou attitude qui contribuerait à enfreindre ce principe.

33. Le respect du *principe de l'égalité des armes* impose, dans le cadre d'une procédure pénale équitable, que la personne qui fait l'objet d'une enquête puisse présenter sa cause devant un tribunal dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à la partie adverse**.** Un juste équilibre devrait être trouvé entre les parties, permettant à chacune de discuter de tous les éléments de l'enquête.

34. Le respect du *principe du contradictoire* en matière pénale implique de distinguer la phase d'enquête de la phase de jugement. Concernant la première phase d'instruction, le principe du contradictoire n'est pas absolu. Il s'agit plutôt d'une anticipation à celui-ci : elle consiste en la recherche de preuves permettant d'établir qu'il y a des raisons suffisantes pour procéder à une inculpation et, lors de cette phase, la procédure peut être confidentielle[7].

35. Toutefois, l'Article 6(3)(a) de la CEDH énonce le droit de tout accusé d'être informé dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui. Le prévenu doit être informé précisément des charges que l'on entend porter contre lui, au moins à partir du moment où l'intéressé est interpellé. De plus, c'est également à partir de ce moment que court le délai raisonnable au sens de l'Article 6(1). Une personne qui est arrêtée, détenue ou privée de liberté devrait être immédiatement informée par écrit de ses droits. Une telle notification devrait être rédigée clairement, dans une langue que la personne peut comprendre. Cette notification devrait, entre autres, inclure des informations précisant ses droits :

    - d'être pleinement informée des charges portées contre elle ;
    - d'être pleinement informée des raisons de sa détention ;
    - d'avoir accès à, et de consulter de manière effective un avocat ;
    - à la traduction et/ou l'interprétation.

36. L'obligation de chercher et préserver des preuves de culpabilité ou d'innocence devrait être interprétée de façon réaliste en fonction des faits propres à chaque affaire, et la pertinence de ces preuves devrait être évaluée.

37. Les preuves permettant d'établir la culpabilité ou l'innocence devraient, dans la mesure où cela est nécessaire et faisable, être conservées, conformément au droit national, au moins jusqu'à la fin de la procédure. Le fait que la preuve ne soit pas utilisée lors des poursuites, ne justifie pas sa destruction, son indisponibilité ou la destruction des notes ou des archives la concernant. Lorsque la preuve peut raisonnablement permettre de ne pas justifier les poursuites, elle devrait être conservée.

38. Si des éléments pertinents sont portés à la connaissance du procureur pour l'innocence d'un accusé et/ou pouvant être utiles pour la défense, il devrait divulguer ces éléments. S'il refuse de le faire ou ne peut le faire, cela pourra avoir comme conséquence un acquittement ou un abandon des poursuites.

39. A tout moment, les procureurs devraient agir de manière professionnelle, conformément à la loi, aux règles et normes éthiques professionnelles, ainsi qu'au Code de Déontologie des Procureurs (les « Lignes directrices de Budapest »[8]). Ils devraient veiller à atteindre les normes les plus élevées en matière d'intégrité, tout en veillant à ce que leur conduite soit irréprochable.

[7] Voir Salduz contre Turquie (CEDH, 27 novembre 2008). Salduz était condamné pour des faits de terrorisme sur la base de déclarations faites sans assistance d'un avocat lors du premier interrogatoire par la police. Selon la Cour, le droit dont disposent tous les suspects d'accès à un avocat est un des éléments fondamentaux d'un procès équitable.
[8] Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public adoptées par la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe en 2005 à Budapest, Hongrie.

B. Les techniques spéciales d'enquête

40. Les procureurs devraient adapter leur action à l'évolution rapide de la criminalité. Dans ce cadre, ils devraient utiliser les nouvelles techniques disponibles, pour autant qu'elles soient conformes à la loi, et tenir compte des besoins de spécialisation et de multidisciplinarité.

41. Les procureurs devraient prendre en compte que l'utilisation de certaines techniques peut néanmoins conduire à des restrictions ou des contraintes concernant les droits des personnes : par exemple, l'utilisation d'informateurs, d'agents infiltrés, d'enregistrement de réunions, la surveillance et l'interception téléphonique, des messageries électroniques et des communications internet, l'utilisation de programmes informatiques intrusifs, de G.P.S. ou de scanners, etc.

42. Dans les Etats membres dans lesquels les procureurs sont impliqués dans des enquêtes utilisant des techniques spéciales particulièrement intrusives pour la vie privée, ils ne devraient recourir à ces mesures d'investigation que dans des cas graves, lorsqu'une infraction grave a été commise ou préparée, et uniquement si d'autres moyens d'enquête ne sont pas utilisables ou appropriés, et « dans la mesures où cela est nécessaire dans une société démocratique et considéré comme adéquat pour la conduite efficace d'enquêtes et de poursuites pénales » (Rec.(2005)10, paragraphe 2). Les procureurs devraient, dans ce cadre, respecter les principes de proportionnalité et d'impartialité, les droits fondamentaux des individus ainsi que la présomption d'innocence.

43. Afin de parvenir à un juste équilibre dans l'utilisation de ces techniques, les Etats membres devraient :

- prendre les mesures législatives appropriées pour permettre et définir les limites de la production de preuves par le biais de ces nouvelles techniques ;

- prendre des mesures appropriées pour répondre aux exigences imposées par la CEDH et les principes émanant de la jurisprudence de la Cour (contrôle judiciaire, respect de la légalité, etc.) ;

- dispenser des formations adéquates aux procureurs ou au personnel du ministère public afin de leur permettre d'utiliser efficacement les nouvelles techniques et de faciliter les enquêtes criminelles.

IV. Mesures pour renforcer le rôle des procureurs dans l'enquête

A. Coopération internationale

44. Les procureurs devraient promouvoir la coopération internationale et la confiance mutuelle en matière de procédure pénale en prenant en compte la nécessité de respecter la souveraineté des Etats et le strict respect des dispositions pertinentes du droit international et national.

45. Les Etats devraient promouvoir les contacts directs entre les procureurs des différents Etats membres ou des organisations internationales, dans le cadre des conventions et accords internationaux en vigueur, en vue notamment d'un partage d'expériences par le biais de réseaux spécialisés, de colloques ou d'ateliers.

46. Les procureurs devraient prendre en compte les demandes internationales d'extradition et d'assistance judiciaire en matière pénale y compris le gel, la saisie et la confiscation dans le cadre de leurs compétences, en prêtant une attention égale à celle qu'ils prêteraient à leurs propres affaires ou à des affaires similaires à un niveau national.

47. La coopération entre procureurs devrait être améliorée par l'utilisation, lorsque cela est possible, des nouvelles technologies de l'information, en particulier pour le transfert et l'exécution des demandes d'assistance judiciaire, ainsi que par une mise à niveau régulière de la qualité de leurs requêtes et de leur traduction dans d'autres langues.

48. Il conviendrait de promouvoir une plus grande spécialisation des activités des procureurs en matière de coopération internationale, notamment en nommant des procureurs spécialisés pour accomplir ces tâches ou en établissant des structures appropriées pour traiter les dossiers de coopération internationale et susceptibles d'aider les procureurs.

49. Une formation spécifique concernant les questions de coopération internationale est indispensable pour les procureurs et les autres participants à la procédure, afin de disposer des compétences nécessaires pour préparer les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire, ainsi que pour prendre en compte et répondre aux demandes similaires provenant de pays tiers. Cette formation devrait inclure l'apprentissage de langues étrangères, ainsi qu'une mise à jour du droit international et comparé, afin de promouvoir et faciliter le dialogue entre les autorités judiciaires des différents pays.

50. Lorsqu'un bureau du procureur est désigné autorité nationale centrale en charge de la coopération internationale en matière pénale, il devrait avoir le droit, dans le cadre de la législation interne, d'exécuter directement la requête provenant de l'étranger ou/et de la transférer à d'autres autorités compétentes en vue de son exécution, tout en préservant le droit de superviser son exécution.

51. Dans ce contexte, il serait souhaitable de mettre en place des points de contacts dans chaque pays, permettant une communication directe, avec des réunions régulières entre les autorités compétentes de ces Etats afin d'échanger sur des questions d'intérêt commun. Ces points de contacts devraient bénéficier d'une grande expérience en matière de coopération internationale et devraient comprendre et parler des langues étrangères. La mise à disposition de « magistrats de liaison » pourrait être utile dans cette optique et devrait être encouragée.

B. Relations avec les médias

52. Les procureurs devraient être conscients de la nécessité d'entretenir une relation suivie avec les medias, en ligne avec la publicité et la transparence nécessaires de leurs travaux, en vue d'accroître la confiance du public, la diffusion des informations sur leurs fonctions et leurs compétences, et de promouvoir ainsi une meilleure connaissance de leur profession[9].

53. Les informations données par les procureurs aux médias devraient être claires, fiables et précises. Elles ne devraient pas mettre en danger l'intégrité et l'efficacité de l'enquête ou la sécurité personnelle des procureurs. Elles ne devraient pas se référer à des procureurs spécifiques, mais se référer à l'action du ministère public en général. Les procureurs devraient traiter les différents médias en évitant toute discrimination entre ceux-ci.

54. Ces informations devraient également respecter la liberté d'expression, la protection des données, la confidentialité de l'enquête, la dignité, le principe de présomption d'innocence, les normes éthiques qui concernent les autres participants à la procédure, ainsi que les normes légales règlementant et limitant la divulgation d'informations spécifiques.

55. Les procureurs peuvent aussi communiquer des informations au public, par l'intermédiaire des médias, en vue de promouvoir la prévention et/ou la poursuite d'infractions, ainsi qu'une meilleure compréhension du fonctionnement des procédures pénales, tant au niveau national qu'international.

56. Afin de mieux informer le public sur leurs activités dans des délais appropriés, les procureurs devraient faire usage des technologies de l'information, ce qui inclut la mise en place, la bonne gestion et la mise à jour régulière des sites web.

57. Une formation spécifique à la relation avec les medias devrait être prévue, notamment pour faire face aux situations dans lesquelles les procureurs ont des contacts directs et réguliers avec les professionnels des medias, dans le but de fournir des informations précises et de qualité. Une telle formation pourrait être effectuée, si nécessaire, avec l'assistance d'experts et de journalistes.

C. Formation

58. Un haut niveau de qualification professionnelle des procureurs, particulièrement dans le cadre des enquêtes, est une condition nécessaire à un travail efficace des services du procureur et pour améliorer la confiance du public. C'est la raison pour laquelle les procureurs devraient être formés à ces aspects et bénéficier de formations initiales et continues concernant leur spécialisation.

[9] Voir l'Avis n° 3(2008) du CCPE sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, et l'Avis n° 8(2013) sur les relations entre procureurs et medias.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

a. Les Etats membres devraient définir clairement les droits et obligations des procureurs et des services d'enquête dans le cadre des enquêtes pénales.

b. D'une manière générale, les procureurs devraient vérifier la légalité des enquêtes au plus tard lorsqu'ils décident d'engager ou de poursuivre l'action publique. A cet égard, ils devraient aussi contrôler la façon dont les enquêtes sont menées et si les droits de l'homme sont respectés.

c. Pour accomplir cette tâche, les procureurs devraient disposer des moyens légaux, financiers et techniques pour vérifier la légalité des enquêtes et réagir à toute violation de la loi.

d. Les enquêtes devraient toujours être menées de manière impartiale et prévoir une obligation pour les enquêteurs de rechercher et préserver les preuves pertinentes tant de la culpabilité que de l'innocence.

e. Les procureurs devraient présenter au tribunal tous les éléments de preuve crédibles et disponibles ainsi que communiquer au prévenu toutes les preuves pertinentes.

f. Les procureurs devraient respecter à tout moment les droits des prévenus, victimes, témoins ou des personnes impliquées dans la procédure.

g. Les procureurs et les services d'enquête devraient collaborer entre eux et échanger toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

h. Les procureurs et les services d'enquête devraient accomplir leurs tâches de la manière la plus efficace et rapide, particulièrement lorsque l'affaire concerne des personnes détenues, et respecter le principe de la proportionnalité dans l'utilisation des moyens de l'enquête.

i. Les procureurs et les services d'enquête devraient disposer d'une formation appropriée tant concernant le droit applicable que les techniques d'enquête les plus modernes.

j. Les procureurs et les services d'enquête devraient, de la manière la plus efficace possible, développer des relations internationales et promouvoir la coopération internationale.

k. Les procureurs devraient chercher à développer la confiance du public en fournissant des informations au sujet de leurs fonctions et pouvoirs, contribuant ainsi à favoriser une meilleure connaissance de leur travail tout en respectant les droits et principes fondamentaux tels que la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable.

Avis n° 11 (2016)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

La qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée

I. INTRODUCTION

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a préparé un avis sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée. Dans les États membres où le ministère public remplit d'autres fonctions en dehors du système de justice pénale, les principes et recommandations du présent Avis s'appliquent également à ces fonctions.

2. Dans un nombre croissant d'Etats membres du Conseil de l'Europe, le service public en général et les institutions de la justice pénale en particulier, incluant le ministère public, font l'objet d'une attention accrue de la part des citoyens, du monde politique et des media. Le ministère public est donc tenu de démontrer qu'il s'acquitte de ses obligations avec le plus grand professionnalisme appliquant les pratiques les plus modernes.

3. L'objectif du présent Avis est de déterminer comment le ministère public peut remplir sa mission en répondant aux plus hautes exigences de qualité et d'efficacité. Il est aussi de voir dans quelle mesure il devrait organiser son travail de manière moderne en utilisant l'ensemble des méthodes et moyens techniques actuels, et de pouvoir mesurer et évaluer l'efficacité et la qualité de ce travail. La deuxième partie de l'Avis examine la façon dont le ministère public peut répondre aux exigences croissantes de qualité et d'efficacité même lorsqu'il est confronté aux défis spécifiques associés à la lutte contre le terrorisme et les crimes graves et organisés.

4. Le CCPE considère que les parquets sont des organisations publiques complexes. Par conséquent, pour pouvoir répondre de manière appropriée à des besoins, à des défis sociétaux et à une pression croissants pour que soient améliorés les services publics, l'existence d'un cadre juridique, organisationnel et technique, ainsi que des ressources financières et humaines suffisantes revêtent une importance cruciale.

5. Les Etats membres du Conseil de l'Europe connaissent différents systèmes juridiques, incluant les ministères publics. Le CCPE entend respecter chacun d'eux dans sa diversité. Tous les éléments évoqués dans le présent Avis ne concernent donc pas forcément l'ensemble des États membres. La plupart répondent cependant aux préoccupations des procureurs de fournir, autant que possible, un travail efficace, de qualité et parfaitement respectueux de la loi et des droits de l'homme.

6. Le présent Avis a été préparé sur la base de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la CEDH »), ainsi que d'autres instruments du Conseil de l'Europe incluant : la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 ; la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 ; la Convention européenne sur la cybercriminalité de 2001 ; la Convention pour la prévention du terrorisme de 2005 et son protocole additionnel de 2015 ; la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme de 2005 ; la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 ; la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ; la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale.

7. Cet Avis se base également sur les Lignes directrices relatives aux droits de l'homme et à la lutte contre le terrorisme énoncées en 2002 par le Comité des Ministres, sur la Recommandation Rec(2005)10 relative aux « techniques spéciales d'enquête » en ce qui concerne les crimes graves y compris les actes de terrorisme et sur divers Avis déjà rendus par le CCPE, en particulier les Avis n° 1(2007) sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal, n° 7(2012) sur la gestion des

moyens du ministère public, n° 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs (y compris « la Charte de Rome ») et n° 10(2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale.

8. Il a également été tenu compte des instruments suivants des Nations Unies : la Convention pour la suppression des attentats terroristes à l'explosif de 1997, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999, la Convention contre la criminalité transnationale organisée de 2000 et la Convention contre la corruption de 2003.

9. Le CCPE a aussi pris en considération les normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (IAP) en 1999.

10. Pour préparer le présent Avis, le CCPE a notamment analysé les réponses de 30 de ses membres au questionnaire rédigé à cette fin par le Secrétariat (la compilation des réponses est disponible sur le site Internet du CCPE : www.coe.int/ccpe).

II. ÉLÉMENTS DE LA QUALITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DU TRAVAIL DES PROCUREURS

A. Environnement extérieur

11. La qualité et l'efficacité du travail des procureurs ne dépend pas uniquement de leurs aptitudes et de leurs compétences, mais sont aussi extrêmement tributaires d'éléments extérieurs qui sont pour la plupart hors du contrôle des procureurs : législation et décisions judiciaires, ressources mises à leur disposition et attentes de la société. Par conséquent, il importe d'examiner soigneusement ces éléments, particulièrement du point de vue de leur impact sur la qualité et l'efficacité du travail accompli par le ministère public.

1. Cadre juridique, traditions nationales

12. Le respect de l'État de droit est une obligation pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Un certain nombre d'exigences en matière de qualité sont posées par la CEDH. Ainsi, l'article 6 prévoit des exigences importantes pour garantir la qualité de la justice pénale dans différents cadres juridiques nationaux, telles que l'indépendance du pouvoir judiciaire, le délai raisonnable, l'accès à la justice et la publicité[1]. Dans la mesure où chaque ministère public s'acquitte de ses fonctions dans un certain cadre légal, une législation bien conçue est une condition préalable fondamentale à la qualité et à l'efficacité de son travail. Les lois et, particulièrement dans les pays de *common law*, les jugements influencent le type et le nombre d'affaires portées par les procureurs devant les tribunaux, ainsi que la manière dont ces affaires sont traitées. Ce cadre doit être clair et facile à mettre en place, de manière à ce que les systèmes nationaux ne soient pas submergés par les affaires ; l'une des façons d'y parvenir est de prévoir des mesures alternatives de résolution des litiges. Par ailleurs, une mauvaise qualité rédactionnelle ou des changements trop fréquents dans la législation ou la jurisprudence peuvent constituer un sérieux obstacle à l'adoption par le ministère public de décisions proprement justifiées et convaincantes.

13. Un cadre juridique clair et simple favorise l'accès à la justice et contribue à son efficacité, par exemple en contribuant à réduire la charge de travail, surtout en matière pénale, tout en favorisant l'utilisation efficace et productive de ressources publiques et en permettant d'accorder davantage de temps et de ressources financières au traitement des infractions qui perturbent gravement l'ordre public, en particulier les infractions liées au terrorisme et à la criminalité grave et organisée. De même, la législation nationale et les systèmes judiciaires devraient prendre en considération l'évolution technologique, promouvoir l'accès aisé du ministère public aux bases de données et autres sources d'information pertinentes et établir le cadre requis à l'amélioration de la qualité de son travail.

14. Les systèmes politiques et les traditions juridiques ont également un impact direct sur le travail des procureurs. Ceci inclut le statut du ministère public et, en particulier, son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. De plus, la situation sécuritaire qui prévaut actuellement en Europe, caractérisée par des pays confrontés à la menace croissante du terrorisme et de la criminalité grave et organisée, incite

[1] Voir le Rapport final 2008 du Groupe de travail sur la gestion de la qualité du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ).

à la mise en œuvre de politiques pénales nationales visant à améliorer la qualité et l'efficacité du travail des procureurs.

15. Même si la coopération internationale ne cesse de s'améliorer depuis quelques décennies, les réponses à des demandes émanant d'États tiers arrivent parfois avec un retard apparemment injustifié. Ce délai porte atteinte à l'efficacité de la procédure d'extradition, ainsi que du traitement des autres demandes d'assistance, et peut donc affecter l'efficacité du travail des procureurs et l'activité des tribunaux dans les États requérants. Il importe donc que les États continuent à œuvrer en faveur d'une coopération internationale immédiate en matière pénale, basée sur la confiance mutuelle.

2. Ressources

16. La disponibilité de ressources financières et autres ressources dans les États membres a un impact direct sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs. Dans ce contexte, le CCPE souligne en particulier la nécessité d'assurer aux procureurs un niveau adéquat de ressources humaines et techniques, une formation appropriée et cohérente ainsi qu'un niveau d'avantages sociaux en rapport avec l'importance de la mission qu'ils assurent. La situation dans les États membres démontre en outre qu'il est possible d'atteindre un niveau accru d'efficacité en conférant un certain niveau d'autonomie, notamment budgétaire, au ministère public dans la plupart des domaines relatifs à la gestion.

17. Les procureurs devraient donc disposer des ressources humaines, financières et matérielles adéquates leur permettant de prendre en considération et d'analyser toutes les questions pertinentes. L'aide d'un personnel qualifié, d'un équipement technique moderne et d'autres ressources pourrait contribuer à libérer les procureurs d'une tension indue et, partant, améliorer la qualité et l'efficacité de leur travail.

3. Impacts du public

18. Les procureurs doivent pouvoir disposer rapidement d'une information fiable et exhaustive en provenance de toutes les composantes pertinentes de la société. Par conséquent, les relations avec d'autres acteurs à l'intérieur ou à l'extérieur du système judiciaire (par exemple la police et autres autorités de l'Etat, les avocats, les ONG) jouent un rôle vital dans la capacité des procureurs à prendre rapidement des décisions bien fondées et basées sur un échange efficace d'informations pertinentes au niveau national et international. À cette fin, les procureurs ont besoin d'un cadre juridique et procédural cohérent et suffisamment large pour réunir les informations nécessaires à l'adoption de décisions éclairées et proportionnées aux intérêts en jeu.

19. Les Etats membres devraient prendre des mesures conformes aux droits consacrés par la CEDH pouvant contribuer à renforcer la confiance de la société dans le ministère public en répondant à une demande croissante des media et travailler ainsi de manière plus transparente. Le recours à des structures et techniques modernes de traitement de l'information est indispensable au ministère public pour lui permettre de fournir au public des informations rapides et précises.

20. La fuite à travers les media de certaines informations sensibles en matière pénale porte non seulement atteinte à l'efficacité de l'enquête et aux droits des victimes, mais fait également peser des menaces pour la présomption d'innocence et le droit de « ne pas être étiqueté ». Pour empêcher cela, il faudrait prévenir l'accès de personnes non autorisées à des informations sensibles. Les informations fausses ou tendancieuses relatives aux enquêtes peuvent trahir la confiance du public et faire naître des doutes sur l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du ministère public ou des tribunaux. Par conséquent, une bonne communication entre le ministère public et les media devrait être établie pour éviter le risque de publication d'informations fausses ou tendancieuses ou minimiser les effets négatifs de telles publications.

21. Toute personne devrait avoir le droit de porter plainte ou d'introduire un recours contre une mesure adoptée par un procureur. Afin de renforcer la qualité des décisions des procureurs, et renforcer la responsabilité de ces derniers à cet égard, il conviendrait d'établir un système efficace et impartial de gestion des plaintes et de promouvoir l'évaluation des fondements et des résultats de ces plaintes, non seulement du point de vue du droit à un procès équitable, mais également pour la promotion de la qualité du travail des procureurs en éliminant les erreurs et prévenant les manquements.

4. Influence extérieure indue

22. Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs devraient rester libres de toute influence, incitation, pression, menace ou ingérence extérieure, directe ou indirecte, d'où qu'elle provienne et quelles qu'en soient les raisons.

B. Environnement interne

1. Vision stratégique

23. La qualité et l'efficacité du travail des procureurs sont aussi très affectées par des facteurs internes. La direction du ministère public devrait assurer un leadership stratégique. Un plan stratégique comprenant des objectifs professionnels et la gestion des ressources humaines et matérielles devrait orienter le travail des procureurs. Il peut prévoir des mesures internes visant à améliorer la qualité et l'efficacité grâce à une gestion adéquate des ressources humaines et des affaires, ainsi que des activités ciblées à cet effet.

2. Gestion des ressources humaines : sélection, recrutement, promotion et formation des procureurs

24. Afin de promouvoir la qualité des services, il est indispensable que la sélection, le recrutement, la promotion, la nomination et la mutation des procureurs reposent sur des critères clairs et prévisibles définis par la loi ou des lignes directrices internes formulées par écrit.

25. La qualité des décisions ou d'autres actes des procureurs dépend notamment de la formation continue des intéressés. Le CCPE est d'avis que les chefs de parquets et/ou d'autres institutions compétentes (par exemple, les institutions de formation judiciaire) devraient être responsables de la mise en place et de l'application au sein de leurs institutions d'une politique active de formation, y compris d'auto-formation, de nature à accroître la qualité et l'efficacité du travail des procureurs.

26. Les procureurs devraient bénéficier, à tous les stades de leur carrière, d'un programme de formation continue afin de maintenir et d'améliorer leur niveau de compétences professionnelles[2]. Cette formation devrait également porter sur les techniques de traitement de l'information, l'éthique, les capacités de communication[3], ainsi que les questions de gestion en général, et sur la gestion des affaires en particulier. Elle devrait être disponible à tous les niveaux de hiérarchie du ministère public. Des thèmes spécifiques devraient être abordés en profondeur (en proposant également une formation commune avec d'autres institutions, lorsque cela est utile) afin d'améliorer les compétences professionnelles nécessaires pour faire face à des défis en constante évolution (tels que le terrorisme, comme indiqué ci-dessous)[4].

27. Dans plusieurs Avis antérieurs, le CCPE a souligné l'importance de promouvoir la spécialisation des procureurs par le biais, notamment, de la participation régulière à des sessions de formation[5], des rencontres professionnelles ou des conférences. L'assimilation de connaissances plus poussées grâce à ce type de participation et l'acquisition de nouvelles qualifications peut aussi faciliter l'obtention de promotions, d'avancements ou d'une meilleure rémunération pour les procureurs.

28. Les principes et les lignes directrices concernant notamment la gestion du temps, la manière adéquate de coopérer avec d'autres acteurs de l'administration de la justice ou d'intensifier cette coopération, devraient viser à faciliter le travail quotidien et ainsi améliorer la qualité et l'efficacité du travail des procureurs.

29. L'intégrité, les normes de conduite tant professionnelle que personnelle et, dans les États membres disposant d'un tel arsenal, les dispositions légales relatives à l'éthique ou un code d'éthique des procureurs devraient faire partie de leur formation régulière.

---

[2] Voir Avis du CCPE No. 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, article XIII, Note explicative, paragraphes 57, 61 et 63.
[3] Ibid., Note explicative, paragraphe 62.
[4] Ibid., Charte de Rome, article XX, Note explicative, paragraphe 64.
[5] Ibid., Charte de Rome, article XIII, Note explicative, paragraphes 57 et 62.

3. Gestion du ministère public

a. Organisation du travail du ministère public : responsabilités, divisions administratives, répartition des compétences, etc.

30. L'efficacité et la qualité du travail des procureurs exigent, en général, des structures organisationnelles – ainsi qu'une répartition des responsabilités et compétences en matière d'administration des ressources humaines et matérielles – claires et adéquates, en rapport avec la situation pénale ou sociale dans leur juridiction[6]. Par ailleurs, la structure des services du ministère public et de ses mécanismes de travail devrait être suffisamment souple pour répondre de manière adéquate, suffisante, rapide et légale à tout nouveau défi, qu'il soit d'ordre pénal, sociologique, économique ou international.

31. Il conviendrait, en particulier, d'envisager l'établissement, le cas échéant, d'unités spécialisées dans le cadre du ministère public (par exemple, des procureurs chargés des affaires de terrorisme, de stupéfiants, de crimes économiques, de protection de l'environnement, et travaillant dans le domaine de la coopération internationale).

32. En outre, le ministère public devrait organiser des travaux analytiques et méthodologiques appropriés pour améliorer la qualité et l'efficacité du travail des procureurs.

33. Dans les Etats membres, il serait possible d'accroître l'efficacité et la qualité de l'action du ministère public en assurant la diffusion de bonnes pratiques relatives à certains types de crimes, une bonne répartition des affaires et une utilisation effective des technologies de l'information, y compris pour la gestion des affaires individuelles. Les chefs des parquets et/ou d'autres institutions compétentes devraient notamment être responsables de la promotion de l'utilisation de ces outils de gestion et de la diffusion des bonnes pratiques au sein de leurs bureaux.

b. Règles éthiques

34. Dans la plupart des Etats membres, pour améliorer la qualité et l'efficacité, le ministère public évalue l'intégrité de ses procureurs et d'autres employés sur un moyen ou long terme. Il existe pour ce faire plusieurs méthodes. Certains systèmes reposent sur la définition de normes juridiques ou générales, et d'autres sur l'adoption d'un code d'éthique. D'autres encore font prêter serment aux procureurs nouvellement nommés qui doivent s'engager quant à leurs qualités personnelles et professionnelles, leur impartialité et leur équité, leur intégrité, ainsi que leur éthique irréprochable. Le CCPE a déjà recommandé que « des codes d'éthique professionnelle et de conduite basés sur des normes internationales devraient être adoptés et publiés »[7], après avoir souligné que « les procureurs devraient respecter les normes éthiques et professionnelles les plus élevées, et toujours se comporter avec impartialité et objectivité »[8].

35. Le principal objectif d'un code d'éthique est de promouvoir les normes reconnues comme nécessaires pour garantir la qualité du travail et l'indépendance des procureurs. Si le ministère public adopte un tel code, celui-ci devra, comme indiqué ci-dessus, être compatible avec les normes internationales communes telles que celles posées par 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 (ci-après la Rec(2000)19)[9], les Lignes directrices européennes sur la conduite et l'éthique des membres du ministère public de la CPGE, 31 mai 2005 (Les lignes directrices de Budapest), l'Avis du CCPE No. 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs (Charte de Rome) cité ci-dessus, et avec d'autres instruments internationaux applicables.

[6] Voir Avis du CCPE No. 7(2012) sur la gestion des moyens du ministère public, paragraphe 47.
[7] Voir Avis du CCPE No. 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, article VII.
[8] Ibid., article VI.
[9] Voir Rec(2000)19, Exposé des motifs, commentaires sur chaque point de la Recommandation, paragraphe 35.

c. Mesure (quantitative et qualitative) des performances du ministère public

36. Nombreux sont les Etats membres dans lesquels on dispose de statistiques pour mesurer la charge de travail et les performances du ministère public, ainsi que l'ampleur de la criminalité dans les différentes zones relevant de sa compétence. Dans bon nombre d'Etats, l'évaluation des procureurs sert à améliorer la qualité et l'efficacité du travail du ministère public.

37. Le ministère public devrait établir de manière transparente des indicateurs et des mécanismes de suivi, en premier lieu pour inciter les procureurs à atteindre un meilleur niveau de professionnalisme. Le suivi interne du ministère public devrait être régulier, proportionné et fondé sur l'État de droit.

38. Le CCPE considère que les indicateurs quantitatifs en tant que tels (nombre d'affaires, durée de la procédure, etc.) ne devraient pas constituer le seul critère pertinent pour évaluer l'efficacité du fonctionnement du parquet et/ou du procureur individuellement. De même, il a été établi par le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) « que la « qualité » de la justice ne devrait pas être considérée comme synonyme de la simple « productivité » du système judiciaire »[10].

39. C'est la raison pour laquelle il convient, pour compléter les indicateurs revêtant un caractère quantitatif, de prendre en considération certains indicateurs qualitatifs comme l'adéquation et la méticulosité de l'enquête (lorsqu'elle relève de la compétence du procureur), l'usage approprié des preuves, la construction précise du dossier d'accusation, la conduite professionnelle au tribunal, etc. Dans le cadre de l'appréciation du degré de rapidité des poursuites, il est indispensable de tenir également compte des garanties prévues par l'article 6 de la CEDH[11].

40. Par conséquent, comme objectif réel et final, les systèmes juridiques devraient être en mesure de fournir un système d'évaluation du travail de procureurs reposant sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, qui respecte des principes essentiels de justice, tels qu'ils sont consacrés par la CEDH et par d'autres instruments internationaux.

41. La nature particulière du terrorisme et de la criminalité grave et organisée renforce encore davantage la nécessité de suivre et de respecter l'approche mentionnée plus haut. Dans ces affaires, il faut également tenir compte des garanties énoncées dans l'Avis n° 10(2015) du CCPE sur le rôle des procureurs dans les enquêtes pénales, surtout en cas de recours à des techniques spéciales d'enquête[12], en raison du risque de restrictions importantes aux droits de l'homme qu'elles entraînent.

d. Évaluation (quantitative et qualitative) individuelle du travail des procureurs

42. L'évaluation des procureurs et de leur travail peut constituer un outil stratégique utile pour améliorer les compétences nécessaires pour faire face à l'évolution des exigences en matière de qualité, d'efficacité et de professionnalisme. Les évaluations individuelles peuvent également fortement contribuer au développement des programmes de formation pertinents pour les procureurs à tous les niveaux.

43. Les réponses des membres du CCPE au questionnaire révèlent que l'on peut recourir à deux méthodes d'évaluation : formelle et informelle. La méthode formelle préconise une évaluation selon un calendrier fixé à l'avance (par exemple tous les trois ou cinq ans). Elle repose sur une procédure spécialement élaborée pour apprécier certaines compétences. Parfois, elle se combine avec un système de notation qui permet la comparaison avec les collègues et favorise une promotion rapide. Ses résultats peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire dès lors qu'ils sont contestés par le procureur évalué. La méthode d'évaluation informelle repose plus ou moins sur une discussion visant à obtenir et donner des informations sur les moyens et procédés qui permettraient d'améliorer la qualité et l'efficacité du travail du procureur évalué (concernant, par exemple, la rédaction d'un acte d'accusation compréhensible, la capacité à travailler en équipe, le fait de ne pas violer les normes, etc.) ou, dans le cadre d'une approche plus stratégique, qui permettraient notamment de vérifier si un procureur dispose des compétences pour remplir ses fonctions. Chacune des deux méthodes d'évaluation devrait poursuivre le même but, à savoir l'étude du renforcement des aptitudes et de la capacité de travail du procureur évalué, ainsi que d'envisager la promotion et – dans certains pays – le versement d'une prime ou l'octroi d'une

[10] Voir Avis du CCJE No. 6(2004) sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges, paragraphe 42.
[11] Voir Avis du CCJE No. 11(2008) sur la qualité des décisions de justice, paragraphe 26.
[12] Voir les paragraphes 40-43.

distinction, ou plus généralement d'empêcher les écarts et fautes professionnelles afin de se dispenser de devoir recourir à des mesures disciplinaires.

44. Le CCPE recommande que l'évaluation du travail des procureurs soit transparente, prévisible, et basée sur des critères clairs, préalablement publiés et applicables à la fois aux règles de fond et de procédure.

45. Pour être qualifiée de transparente et de prévisible, toute évaluation doit permettre au procureur évalué de discuter des résultats de cette évaluation ou, le cas échéant, de comparer les résultats de son auto-évaluation avec l'évaluation réalisée par son supérieur hiérarchique ou la personne compétente, si elle est différente, et de les soumettre à recours. Les résultats de l'évaluation ne devraient pas être publiés d'une manière pouvant porter atteinte à l'intégrité personnelle et à l'honneur du procureur évalué.

46. L'évaluation devrait être réalisée sur la base de mêmes critères pour un même type de travail au sein du ministère public. Comme dans le cas où la performance globale du ministère public est évaluée, le CCPE considère que, pour définir la qualité du travail des procureurs, des éléments quantitatifs et qualitatifs devraient être pris en considération, tels que le nombre de dossiers ouverts et clôturés, les types de décisions et de résultats, la durée de la procédure, les compétences en matière de gestion des affaires, la capacité à s'exprimer clairement oralement et par écrit, l'ouverture aux technologies modernes, la connaissance de plusieurs langues, les compétences organisationnelles, ainsi que la capacité de coopérer avec d'autres personnes au sein ou hors du parquet.

4. Gestion des affaires

47. Une décision (ou tout autre acte) de grande qualité prise par un procureur est celle qui tient compte tant des ressources matérielles disponibles que de la loi, et qui est prise avec impartialité, rapidement, de manière proportionnée, claire et objective. Il est évident que, de ce point de vue, les actions des procureurs devraient, conformément à la CEDH et à d'autres instruments internationaux applicables, respecter l'équilibre entre les droits des victimes, de leurs familles et des témoins, les droits des accusés et l'intérêt général dans le cadre d'une poursuite pénale. Par conséquent, les procureurs devraient s'efforcer de mener leur travail conformément à ces principes. Le CCPE estime que le ministère public devrait soutenir l'activité des procureurs en définissant des bonnes pratiques en matière de gestion des affaires relevant des différents domaines de compétences et des obligations des intéressés. Chaque décision prise par un procureur devrait en outre inclure les éléments suivants :

a. Objectivité et impartialité

48. Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs devraient rester indépendants et devraient constamment respecter l'Etat de droit, l'intégrité du système de justice pénale et le droit à un procès équitable. Les procureurs devraient adhérer aux normes éthiques et professionnelles les plus élevées, s'acquitter de leurs devoirs équitablement et toujours agir de manière impartiale et objective.

49. Chaque procureur devrait veiller à l'égalité des individus devant la loi, sans aucune forme de discrimination, notamment fondée sur le sexe, la race, la couleur, l'origine nationale et sociale, les convictions politiques et religieuses, la situation économique, le statut social et l'orientation sexuelle.

b. Exhaustivité

50. Les procureurs devraient mûrement réfléchir toutes leurs décisions et actes. Ils devraient rechercher des preuves à charge et à décharge et veiller à ce que tous les axes de recherches appropriés pour l'enquête soient examinés, y compris ceux conduisant à des preuves en faveur des personnes accusées ou soupçonnées. Ainsi, ils devraient examiner si la preuve fournie par l'enquête est claire et complète. Toutefois, cela ne nécessite pas qu'un enquêteur engage des ressources disproportionnées, et devrait être interprété de façon raisonnable et réaliste en se basant sur les faits pour chaque affaire. Cela ne dispense pas les avocats de leur responsabilité de rechercher des preuves qu'ils jugent pertinentes.

51. Les procureurs ne devraient décider de poursuivre que sur la base de preuves sérieuses pouvant raisonnablement être considérées comme fiables et recevables, et devraient refuser d'utiliser des preuves résultant d'une grave violation des droits de l'homme.

c. Motivation

52. Le travail d'un procureur doit impérativement reposer sur un raisonnement et une analyse clairs. Chaque procureur devrait tenir pleinement compte de l'ensemble des preuves pertinentes et examiner tous les éléments factuels et autres révélés par l'enquête et par les parties. Toute décision ou acte du procureur devrait refléter ces preuves pertinentes, se conformer à la loi et aux lignes directrices générales qui peuvent s'y rapporter. Les décisions et mesures prises par les procureurs devraient être justifiées de manière cohérente, claire, non ambiguë et non contradictoire.

d. Clarté

53. Toute instruction ou directive, ainsi que tout acte officiel émanent d'un procureur devraient être clairement compréhensibles par leurs destinataires. Lorsqu'elles sont rédigées par écrit, de telles instructions ou directives devraient être rédigées de manière très claire. Les procureurs devraient également accorder une attention particulière au format des instructions et directives écrites, afin de permettre de les identifier facilement.

e. Échange d'informations et coopération

54. La coopération est essentielle pour garantir l'efficacité de l'action du ministère public au niveau national et international, entre différents parquets, ainsi qu'entre les procureurs relevant d'un même parquet ou entre les procureurs et les autorités répressives/d'enquête. La spécialisation accrue des procureurs contribuerait probablement à renforcer l'efficacité de cette coopération.

55. Lorsque les procureurs assument une fonction d'enquête, ils devraient s'efforcer de mettre en place un échange efficace d'information en bonne et due forme avec leurs collèges et les services répressifs/d'enquête compétents. Ce procédé devrait leur permettre d'éviter un double travail, ainsi que de compléter les efforts déployés par différents procureurs dans des affaires ayant un lien entre elles.

56. Lorsque les procureurs ne sont pas investis d'une telle fonction d'enquête, ils devraient, le cas échéant, coopérer durant les enquêtes avec l'organe d'enquête compétent, notamment en prodiguant à ce dernier des conseils pertinents.

57. Cette coopération devrait se prolonger jusqu'à la fin de l'enquête, de manière à s'assurer que l'ensemble des preuves pertinentes soient mis à la disposition du procureur et communiqués, le cas échéant, à la défense.

III. GRANDS DÉFIS ACTUELS POUR LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LA CRIMINALITÉ GRAVE ET ORGANISÉE

A. Introduction

58. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait le constat que les crimes graves et la criminalité organisée s'internationalisent et revêtent un caractère de plus en plus complexe. Le terrorisme a frappé durement de nombreux pays et constitue une priorité majeure dans le travail du ministère public. La migration illégale pose de nouveaux défis dans ce contexte, notamment dans les domaines du terrorisme, du crime organisé et de la traite des êtres humains.

59. Les procureurs sont en première ligne pour poursuivre ces infractions pénales graves devant les tribunaux et jouent un rôle essentiel pour préserver la sécurité publique et protéger l'État de droit.

B. Lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée au niveau national

1. Stratégie de lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée

60. Conformément à la Résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU concernant les menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, le CCPE considère comme essentiel que chaque procureur veille à « traduire en justice, conformément au principe *aut dedere aut judicare*, quiconque prête appui au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme » ou de criminalité grave et organisée. Pour mettre en œuvre ce devoir d'une manière efficace

et professionnelle, le procureur doit agir dans un cadre juridique large, coopérer, au niveau national et international, avec tous les acteurs concernés dans ce domaine et disposer de ressources humaines et matérielles suffisantes. De nouvelles menaces terroristes (financement par la criminalité grave et organisée ; propagande, recrutement et formation de combattants sur Internet) imposent de nouvelles réponses, ainsi que de nouvelles techniques et mesures d'enquête et de poursuite, pour que les procureurs puissent agir avec l'efficacité et la qualité réclamées de manière accrue par la société.

61. Le CCPE considère que l'indépendance et l'impartialité des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions devraient être particulièrement préservées dans le cadre de l'enquête et des poursuites visant des affaires de terrorisme et de criminalité grave et organisée.

2. *Cadre législatif à mettre en place pour lutter contre ces types de crimes, ressources organisationnelles et financières à affecter aux procureurs*

62. Un cadre législatif et institutionnel inadéquat pour lutter contre le terrorisme, la criminalité grave et organisée et la cybercriminalité et son financement, y compris par le biais du blanchiment de capitaux, permet aux terroristes, aux individus impliqués dans la criminalité grave et organisée et à leurs complices d'agir sans tenir compte des limites territoriales et d'utiliser les fonds à leur disposition pour accomplir et multiplier leurs crimes. Pour être efficaces, les procureurs dépendent de l'existence d'une législation qui érige clairement en infraction pénale toute activité facilitant de manière directe ou indirecte la commission d'actes relevant du terrorisme et de la criminalité grave et organisée, y compris la propagande et le recrutement de candidats terroristes, etc. Seul un tel cadre leur permettrait d'élargir leur champ d'action en faisant appel à des instruments juridiques conçus pour réprimer les formes de criminalité les plus graves.

63. La lutte contre le terrorisme et, en particulier, le recrutement de terroristes potentiels, l'admission dans une organisation, la propagande et le partage d'informations à des fins terroristes, l'entraînement et la préparation à des activités terroristes, et le transport à des fins terroristes nécessiteraient de disposer à un stade précoce d'informations privilégiées sur le terrorisme et la criminalité grave et organisée. Toutefois, une restriction disproportionnée des droits et libertés fondamentaux devrait être évitée. Pour la même raison, il conviendrait de poser des limites et des critères clairs pour une application proportionnelle des lois, surtout lorsque des mesures préventives doivent être prises avant les poursuites et, de ce fait, répondre aux règles ordinaires de la procédure pénale.

3. *Techniques d'enquête et recours à des outils et moyens spéciaux, y compris les technologies récentes de traitement de l'information*

64. Dans la plupart des Etats membres, les techniques spéciales d'enquête – telles que la surveillance électronique et les opérations d'infiltration – se sont avérées efficaces pour combattre le terrorisme et la criminalité grave et organisée. Ces outils sont désormais disponibles, du moins dans certaines juridictions, aux procureurs dotés de pouvoirs d'enquête. Dans la mesure où ils portent atteinte à la vie privée non seulement de suspects, mais également de tiers n'étant pas nécessairement impliqués dans les activités criminelles faisant l'objet de l'enquête, il est indispensable, à tous les stades de la procédure, que les procureurs les utilisent après mûre réflexion, de manière à ce que le résultat des investigations soit jugé recevable par les tribunaux et la société dans son ensemble.

65. On devrait veiller, dans une mesure appropriée et proportionnelle, à la conservation et à la préservation des données de trafic et de localisation par les entreprises privées et les entreprises de communication, tout en respectant la juridiction nationale et internationale ainsi que la CEDH et la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel de 1981.

66. Les réponses au questionnaire montrent que tous les Etats membres ont pris des mesures sur le plan organisationnel afin d'accroître la qualité et l'efficacité des décisions rendues par le ministère public dans les affaires relevant du terrorisme et de la criminalité grave et organisée. Certaines juridictions disposent d'unités spécialisées au sein des différents parquets, tandis que d'autres ont transféré cette mission à un parquet unique, compétent sur l'ensemble du territoire national. Le CCPE estime souhaitable de concentrer les pouvoirs d'enquêter et d'engager des poursuites relativement à ces agissements au sein d'unités spécialisées. Une telle approche garantit le niveau de professionnalisme requis non seulement pour recourir à des techniques spéciales d'enquête, mais aussi pour mettre en place une bonne communication avec les autres acteurs compétents. Cela garantit également qu'une

formation spéciale soit dispensée aux procureurs concernés, et que soient mis à leur disposition les moyens organisationnels, juridiques et techniques les plus modernes. Des unités de police spécialisées ou des experts, directement subordonnés et à la disposition des entités de poursuite, le cas échéant, peuvent améliorer la qualité et l'efficacité des enquêtes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée. Un tel cadre organisationnel présente également l'avantage d'aider les procureurs à s'acquitter de leurs fonctions de manière totalement indépendante et impartiale, tout en faisant preuve du respect nécessaire dû aux droits individuels des suspects et en garantissant la protection des victimes, des témoins et autres tiers impliqués dans la procédure pénale.

4. Gestion des affaires

67. Un système de gestion des affaires approprié peut garantir que les techniques spéciales d'enquête, qui sont intrusives, ne soient utilisées, sous réserve d'un nécessaire contrôle de la justice, que lorsqu'il existe des raisons suffisantes de penser qu'une infraction grave a été commise ou préparée, ou est en cours de préparation, par une ou plusieurs personnes spécifiques ou par un individu ou un groupe d'individus non encore identifié.

68. Le CCPE souligne que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CrEDH), les techniques spéciales d'enquête doivent être utilisées uniquement en respectant le principe de proportionnalité et qu'elles devraient répondre à certaines exigences minimales en matière de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité[13].

69. Lorsque la législation relative au terrorisme et à la lutte contre la criminalité grave et organisée prévoit la limitation des droits des individus dans le cadre de la procédure pénale, le procureur qui décide d'invoquer cette disposition devrait toujours se poser la question de la proportionnalité et veiller à ce que les preuves ne soient pas recueillies sous la torture ou au moyen d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, en se basant constamment sur l'interprétation de ces notions dans la jurisprudence de la CrEDH. Quelle que soit la gravité des infractions relevant du terrorisme et de la criminalité grave et organisée, toute gestion adéquate et efficace des affaires implique que le procureur prenne ses décisions dans les délais et les applique de manière objective, impartiale et professionnelle en respectant la présomption d'innocence et les droits de la défense, ainsi que les droits des victimes. Dans le cadre de leurs compétences, les procureurs devraient contrôler le respect par les services répressifs de ces principes et libertés fondamentales, pendant toute la procédure.

70. Si les victimes et les témoins sont autorisés à conserver leur anonymat, le juste équilibre devrait être préservé avec les droits des personnes mises en cause.

71. Une protection appropriée devrait être appliquée aux victimes, aux témoins et aux autres personnes impliquées dans la procédure, y compris les procureurs eux-mêmes et leurs familles.

5. Formation

72. La Rec(2000)19 demande aux Etats membres de porter une attention particulière à la formation continue des procureurs, compte tenu de l'émergence de nouvelles formes de criminalité et de la nécessité de poursuivre la coopération internationale en matière pénale. Pour s'acquitter de sa tâche de la manière la plus efficace possible, le procureur doit constamment se tenir au courant des nouveautés et se spécialiser dans les enquêtes et les poursuites visant les actes relevant du terrorisme et de la criminalité grave et organisée sous toutes leurs formes. En ce qui concerne les besoins propres à ce type de criminalité, la formation des procureurs devrait notamment porter sur le rassemblement et l'utilisation de preuves au niveau régional, national et international, les diverses formes et techniques de coopération avec les acteurs pertinents, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, l'attention à porter à d'éventuelles violations des droits de l'homme, le rôle des réseaux sociaux en matière de recrutement de terroristes potentiels, et la bonne communication avec les media.

[13] Pour une liste des affaires de la CrEDH relatives au terrorisme, voir à https://www.unodc.org/tldb/fr/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html?. Voir aussi un livre intitulé « Lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » (« Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights ») (uniquement en anglais) par Ana Salinas de Frias (2012), voir à https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html.

73. Le CCPE estime que la formation dans ce domaine devrait également englober les instruments juridiques nationaux et internationaux pertinents, ainsi que la jurisprudence de la CrEDH.

6. Gestion de l'information (échange, coopération)

74. Le partage de preuves ou de renseignements avec les unités compétentes est l'un des éléments essentiels de la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée. Il convient plus particulièrement d'échanger ces renseignements avec les services de sécurité, le système judiciaire et, le cas échéant, les institutions ayant déjà été souvent ciblés par des activités terroristes. De plus, à supposer qu'une telle initiative apparaisse nécessaire et bénéfique, les preuves et les renseignements concernant des terroristes devraient pouvoir être aussi divulgués directement au public.

75. L'un des principaux obstacles à la réussite d'une enquête tient à ce que la police et les autres autorités chargées de l'application de la loi et du renseignement ne partagent pas les informations en temps utile avec les procureurs. Pour éviter cet écueil, il faudrait promouvoir les enquêtes conjointes menées à la fois par les autorités du ministère public et de la police compétentes. Dans les Etats membres, lorsqu'un procureur est doté de pouvoirs d'enquête, il devrait pouvoir coordonner et gérer ce type d'actions.

76. Il s'avère que, pour parvenir à une plus grande efficacité, on peut utilement recourir – en plus de la coopération et de la résolution en commun de problèmes spécifiques – à des réunions de consultation avec les membres de groupes multidisciplinaires en présence des procureurs.

77. Le CCPE souligne la nécessité d'accroître l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives au système de financement du terrorisme et de la criminalité grave et organisée en recourant à une approche intensive, systématique et cohérente. Tout d'abord, il est indispensable d'échanger des informations dans le cadre d'un système national de gestion des données. En outre, les procureurs devraient instaurer une collaboration étroite entre les banques et les services répressifs, ainsi qu'avec d'autres personnes morales ou physiques de droit privé (compagnies d'assurances, courtiers, notaires, avocats, huissiers, etc.). Parmi les autres approches en matière d'enquête, dont l'importance croît avec le temps, il convient de citer la coopération avec les fournisseurs de services internet en vue de suivre à la trace des mouvements d'argent virtuel ou numérique.

C. Lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée au niveau international

78. La coopération internationale entre procureurs est devenue un outil vital en raison du nombre croissant de crimes transfrontaliers, notamment ceux revêtant un caractère particulièrement grave et organisé, parmi lesquels le terrorisme. L'internationalisation des relations entre groupes et individus criminels, facilitée par la mondialisation et les moyens modernes de communication, rend obsolète l'approche consistant à se concentrer principalement sur les enquêtes et les poursuites, et également les activités de prévention, au niveau national.

79. Comme l'a déclaré le CCPE, les procureurs devraient toujours faire preuve de leur volonté de coopérer et « devraient traiter les demandes d'entraide internationale au sein de leur juridiction avec la même diligence que celle dont ils font preuve dans leurs activités nationales et devraient disposer d'outils, y compris de formation, permettant de promouvoir et favoriser une véritable et réelle coopération judiciaire internationale »[14].

80. Le respect de ces exigences devient particulièrement urgent aujourd'hui, compte tenu du niveau des attaques et des défis posés par le terrorisme et la criminalité grave et organisée internationale. Une coopération internationale efficace est inévitable, non seulement pour prévenir des crimes, mais également pour mener une enquête, poursuivre, produire des preuves et sanctionner légalement les personnes responsables de ces crimes et pour confisquer et récupérer les produits du crime. L'atteinte de pareils objectifs suppose un effort partagé maximal en vue de détecter et de détruire les sources de financement des groupes et individus criminels, leurs bases logistiques et opérationnelles, ainsi que leur approvisionnement en faux documents, en armes et en explosifs. L'un des principaux défis posés par les criminels d'aujourd'hui tient à leur utilisation des moyens de communication modernes (y compris les réseaux sociaux et autres réseaux sur internet) dont la surveillance et l'interception légales nécessitent que soient prises des mesures à plus grande échelle.

[14] Voir Avis du CCPE No. 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, article XX.

81. Les contacts directs entre ministères publics sont un moyen efficace et adéquat d'améliorer l'efficacité et la qualité en matière d'affaires pénales transfrontalières, non seulement en répondant à des demandes d'entraide judiciaire, mais également en promouvant et en alimentant les échanges d'information générés par des enquêtes parallèles et, parfois, en mettant sur pied des équipes d'enquête mixtes. Le CCPE encourage les Etats membres à renforcer la base juridique d'une coopération directe et à promouvoir une coopération rapide et souple reposant sur la désignation de points de contact nationaux compétents pour certaines formes d'infractions comme le terrorisme ou les actes relevant de la criminalité grave et organisée, et/ou par la nomination de magistrats de liaison dans d'autres pays.

82. L'harmonisation de la législation nationale sur les normes juridiques internationales en matière de classification des actes criminels, ainsi que des procédures correspondantes, faciliterait grandement la coopération transfrontière. Il en va de même pour un éventuel rapprochement ou une possible harmonisation des législations nationales. Il conviendrait de déployer des efforts soutenus pour surmonter les obstacles inhérents à la particularité des cultures nationales, dans la mesure où l'autonomie du droit criminel est perçue comme un élément essentiel de l'identité de chaque système pénal.

83. Dans le but d'améliorer et de faciliter la coopération internationale, trois aspects principaux devraient être pris en considération : la base juridique d'une coopération harmonieuse et efficace, la mise en œuvre adéquate des instruments juridiques internationaux dans chaque Etat partie et l'élaboration d'instruments pratiques et opérationnels.

84. Il conviendrait d'éliminer les obstacles à la coopération internationale. Le fait de ne pas connaître ses homologues de l'autre côté de la frontière, de ne pas parler la même langue ou de ne pas comprendre d'autres cultures de lutte contre la criminalité peut expliquer certaines réticences à l'idée de travailler ensemble. C'est la raison pour laquelle des organismes de coopération et des réseaux internationaux ont été créés, parfois sur une base institutionnelle et parfois aussi de manière informelle. Les réseaux formels – qu'ils aient été établis au niveau des autorités répressives comme Europol et Interpol ou au niveau judiciaire comme Eurojust et le Réseau judiciaire européen – constituent un moyen rapide et efficace de développer une coopération judiciaire transfrontière et, ainsi, de briser les barrières inhérentes aux différences juridiques, culturelles et linguistiques. Les Etats devraient conférer à ces organisations la capacité requise pour assurer une assistance internationale harmonieuse et efficace. On pourrait également recourir utilement à des organisations moins formelles pour lutter contre la criminalité transfrontière, notamment l'Association internationale des procureurs qui contribue à la systématisation des normes internationales relatives à l'exercice des fonctions des procureurs, ainsi qu'à mettre en relation des procureurs dans le monde entier par l'intermédiaire de milliers de points de contact (c'est le cas notamment du réseau de procureurs spécialisés dans les affaires terroristes, tel qu'il a été établi en 2015, et du réseau des procureurs spécialisés dans la cybercriminalité créé en 2010).

RECOMMANDATIONS

1. Pour répondre à la demande du public pour une plus grande transparence et la nécessité de rendre des comptes, le ministère public devrait agir de manière stratégique afin de conférer au travail des procureurs le plus haut niveau possible de qualité et d'efficacité.

2. Dans la mesure où chaque ministère public s'acquitte de ses fonctions dans un cadre légal, l'existence d'une législation adéquate est indispensable à la qualité et à l'efficacité de son travail.

3. Dans le but d'améliorer et de faciliter la coopération internationale, notamment en matière d'extradition, d'assistance juridique et de récupération des produits du crime, trois aspects principaux devraient être pris en considération : la base juridique pour une coopération harmonieuse et efficace ; la mise en œuvre adéquate des instruments juridiques internationaux dans chaque Etat partie et la mise en place d'outils pratiques et opérationnels.

4. Garantir l'impartialité des procureurs constitue une condition importante sous l'angle de la protection accrue des droits de l'homme. Les États membres devraient donc s'assurer que les procureurs peuvent s'acquitter de leurs fonctions en jouissant d'une indépendance maximale et à l'abri de toute influence, incitation, pression, menace ou ingérence – directe ou indirecte – d'où qu'elle provienne et quelles qu'en soient les raisons.

5. La qualité du travail des procureurs dépend également des mesures prises pour garantir la sécurité personnelle des procureurs et celle de leur famille. En particulier, dès lors qu'un procureur travaille sur une affaire relevant du terrorisme et de la criminalité grave et organisée, le ministère public devrait prendre des mesures proactives afin de protéger sa vie, sa santé, sa liberté, son intégrité physique et ses biens.

6. Les informations fausses ou tendancieuses relatives aux enquêtes peuvent trahir la confiance du public dans la qualité de la justice et faire naître des doutes quant à l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du ministère public et des tribunaux. Par conséquent, il conviendrait de mettre en place une politique d'information active à l'égard des media et du public.

7. En vue d'atteindre l'efficacité et la qualité que le public attend d'eux, les procureurs devraient disposer des ressources humaines, financières et matérielles adéquates leur permettant de porter toute l'attention requise à l'ensemble des questions pertinentes lorsqu'ils travaillent sur une affaire, y compris des unités spécialisées dans le cadre du ministère public. En leur proposant l'assistance d'un personnel qualifié, une formation initiale et continue, un équipement technique moderne et adapté, y compris des systèmes de bases de données centralisés, et d'autres ressources, il est possible de les soulager d'une tension indue et, partant, d'améliorer la qualité de leurs décisions et l'efficacité du ministère public. Toutes ces mesures devraient faire partie d'une vision stratégique à moyen terme ou à long terme.

8. Le CCPE considère que les normes définissant la qualité du travail du ministère public et des procureurs devraient englober à la fois des éléments quantitatifs et qualitatifs, comme le nombre de dossiers ouverts et clôturés, les types de décisions et de résultats, la durée de la procédure, les compétences en matière de gestion des affaires, la capacité à s'exprimer clairement oralement et par écrit, l'ouverture aux technologies modernes, la connaissance d'autres langues, les compétences organisationnelles, ainsi que la capacité de coopérer avec d'autres personnes au sein ou hors du parquet.

9. Le travail du procureur doit impérativement reposer sur un raisonnement et une analyse clairs. Par conséquent, chaque procureur devrait tenir pleinement compte de l'ensemble des preuves pertinentes et examiner tous les éléments factuels et autres révélés par l'enquête et par les parties. Toute décision ou acte du procureur devrait refléter ces preuves pertinentes, se conformer à la loi et aux lignes directrices générales qui peuvent s'y rapporter. Les décisions et mesures prises par les procureurs devraient être justifiées de manière cohérente, claire, non ambiguë et non contradictoire.

10. Le cas échéant et conformément à la législation nationale, le ministère public devrait publier, à l'intention de procureurs, des lignes directrices exposant en termes généraux les principes qui devraient guider l'engagement et la conduite des poursuites. Ces lignes directrices devraient énumérer les éléments à prendre en considération aux différents stades de la procédure, de manière à ce que les poursuites s'organisent selon un schéma équitable, raisonné et cohérent. Le ministère public devrait établir des

indicateurs et des mécanismes de suivi individuels visant les procureurs, en premier lieu pour inciter les intéressés à atteindre un niveau supérieur de professionnalisme. Le suivi interne du ministère public devrait être régulier et fondé sur l'État de droit.

11. Le recours à un système efficace et impartial de gestion des plaintes et à des questionnaires soumis périodiquement aux acteurs concernés facilite l'identification des déficiences éventuelles du système et, partant, contribue à l'augmentation de la qualité du travail des procureurs. Un mécanisme de contrôle pour suivre les décisions des procureurs, notamment celles concernant les infractions sans plaignant ou victime, peut permettre de corriger d'éventuelles erreurs commises lors des phases d'enquête et de poursuite.

12. Une gestion adéquate et efficace des affaires doit inclure le contrôle du respect des délais par les procureurs et du respect par ces derniers, dans leur décision, des obligations d'objectivité, d'impartialité et de professionnalisme dans le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense, ainsi que de ceux des victimes des infractions. Dans le cadre de leurs compétences, les procureurs devraient contrôler le respect de ces droits et libertés fondamentales par les services répressifs pendant toute la procédure.

13. Dans les affaires de terrorisme et de criminalité grave et organisée, les Etats membres devraient prendre des mesures appropriées et proportionnées pour permettre aux procureurs l'utilisation de techniques spéciales d'enquête.

Avis n° 12 (2017)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le rôle des procureurs concernant les droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales

1. Introduction : but et champ d'application de l'Avis

1. Le Conseil Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005, qui lui a fixé pour tâche notamment la formulation, entre autres, d'avis sur des questions concernant l'application de la Recommandation (2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Le Comité des Ministres a chargé le CCPE en 2017 d'adopter un avis à son attention concernant le rôle des procureurs concernant les droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales. Le CCPE a rédigé le présent Avis sur la base des réponses au questionnaire reçues de 31 Etats membres[1].

3. L'objet de cet Avis est de déterminer comment les procureurs peuvent accomplir leur mission avec la plus grande qualité et la plus grande efficacité possible, notamment lorsqu'il s'agit de protéger les droits des victimes et des témoins concernés par les crimes. L'Avis souligne en particulier le rôle des procureurs dans la protection de ces personnes lorsqu'elles sont vulnérables, durant les différentes étapes de la procédure pénale et pendant l'exécution des peines prononcées, dans la mesure où les victimes et les témoins peuvent aussi être vulnérables lors de cette dernière phase et même après celle-ci.

4. Le CCPE précise que dans les Etats membres où le Ministère public remplit des fonctions ne relevant pas de la justice pénale, les principes et les recommandations du présent Avis s'appliquent *mutatis mutandis* à ces fonctions.

5. Les Ministères publics des Etats membres du Conseil de l'Europe ont des structures juridiques et organisationnelles variées, tout en présentant des points communs. Par exemple, tous les Ministères publics n'ont pas de fonctions d'enquête pénale. C'est pourquoi certains des éléments abordés dans cet Avis ne s'appliquent pas à tous les Etats membres. Toutefois, les procureurs de tous les États membres devraient porter une attention particulière à la protection des droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales et devraient agir dans le strict respect du droit et des droits de l'homme.

6. Cet Avis reconnait l'importance de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après désignée « CEDH »), ainsi que de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après désignée « CrEDH »). Il a également pris en considération plusieurs Conventions[2] et d'autres instruments du Conseil de l'Europe en matière pénale dont la Résolution (77) 27 sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales, la Recommandation R(85)11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, la Recommandation R(87)21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation, la Recommandation Rec(2005)9 sur la protection des témoins et des collaborateurs de justice, les Lignes Directrices sur la Protection des Victimes d'actes de Terrorisme (2005), la Recommandation Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions et la Recommandation Rec(2012)11 du Comité de Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale. Le présent Avis s'appuie également sur la plupart des avis antérieurs du CCPE[3].

[1] Voir document CCPE (2017)1 ou http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/Travaux/Travaux_12_fr.asp.
[2] Voir la liste des conventions en notes en bas de page n° 20 et 21.
[3] Voir notamment l'Avis n°1 (2007) sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal, l'Avis n° 5 (2010) sur le ministère public et la justice des mineurs, l'Avis n° 8 (2013) sur les relations entre procureurs et médias, l'Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant la « Charte de Rome », l'Avis n° 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale et l'Avis n° 11 (2016) sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée.

7. Le CCPE a également pris en considération les documents pertinents des Nations Unies[4] ainsi que les Normes de responsabilité professionnelle et de la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptées en 1999 par l'Association internationale des procureurs (IAP).

2. Définitions

8. Aux fins du présent Avis, une « victime » est une personne qui a subi un préjudice, direct ou indirect, physique, psychologique, social, économique ou toute autre atteinte du fait d'une infraction pénale. Le présent Avis n'exclut pas les personnes morales qui peuvent se prévaloir des dispositions du présent Avis. Un « témoin » est une personne, quel que soit son statut dans la loi procédurale, qui dispose d'une information pertinente à la divulgation, l'appréhension ou la détermination et l'évaluation de faits faisant l'objet d'une enquête et d'une procédure judiciaire.

9. Même si une victime d'une infraction pénale n'est pas nécessairement partie à la procédure, elle joue un rôle essentiel dans la procédure pénale. Les victimes peuvent aussi agir en qualité de témoins et devraient ainsi être traitées comme tels, si un régime procédural spécifique pour les victimes n'est pas prévu dans la législation nationale.

10. Aux fins du présent Avis, les personnes vulnérables, qu'elles soient victimes ou témoins, sont des personnes qui, en raison de leur âge (enfants, personnes âgées), de leur situation, de leur maturité ou d'un handicap (physique ou mental) ont un risque plus élevé de préjudice (physique ou psychologique) que les autres. Les victimes de torture ou de traitements inhumains ou dégradants sont particulièrement vulnérables et méritent une attention particulière de la part des procureurs.

11. Lorsque l'Avis fait référence aux autorités de poursuite, elles peuvent inclure, selon les Etats membres, la police, les agences d'enquêtes, les forces de sécurité, les procureurs ou les parquets dans le cadre de leurs compétences respectives.

3. Droits des victimes et des témoins et mesures de protection

12. Toute personne, victime et/ou témoin, d'une infraction pénale est susceptible de subir un préjudice physique, psychologique, social, économique ou autre, et parfois de ne jamais s'en remettre complètement. Ces préjudices peuvent aussi affecter directement ou indirectement leurs proches.

13. Afin de respecter leur dignité humaine et garantir leur sécurité, les systèmes de justice pénale devraient disposer d'une série de droits et de mesures de protection pour les victimes et les témoins qui devraient être respectés par tous les acteurs de la procédure pénale.

14. De telles mesures pourraient également contribuer à assurer une meilleure coopération des victimes et témoins, s'ils s'estiment correctement protégés. Il est essentiel, en outre, de veiller à ce que les victimes et les témoins, particulièrement lorsqu'ils sont vulnérables, bénéficient d'une prise en charge, de conseils et d'un soutien appropriés.

15. Il convient d'informer les victimes de tous leurs droits et devoirs de représentation et de participation et de les faire bénéficier rapidement d'une réponse à leurs besoins, par exemple par un accès aux mesures de protection et compensation des dommages subis. Il est également important que le système de justice pénale propose des solutions pour éviter une victimisation secondaire (voir les paragraphes 32-38 ci-après).

16. Il existe des régimes de protection spéciaux dont peuvent avoir besoin les personnes particulièrement vulnérables. Cela étant, de manière générale, les victimes et les témoins devraient bénéficier d'un traitement juste et digne par les autorités de poursuite, basé sur le principe de l'égalité de traitement.

[4] Voir notamment la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (2000) et le Protocole 2003 additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, le statut et le rôle des procureurs : un Office des Nations unies contre la drogue et le crime et le Guide de l'Association internationale des procureurs (2014).

17. Les droits des victimes et des témoins peuvent varier selon le stade de la procédure pénale dans laquelle ils participent. S'agissant du signalement d'un crime, toute victime d'une infraction pénale a le droit[5] de porter cette infraction à l'attention des autorités compétentes et d'être informée (dès son premier contact avec la police ou une autorité de poursuite et dans une langue qu'elle comprend) :

- des procédures pour porter plainte ;
- de ses droits pendant la procédure et l'audience ;
- de la disponibilité de l'aide judiciaire, d'une assistance et de conseils juridiques ;
- de la possibilité, le cas échéant, de demander réparation (pour préjudice psychologue et/ou économique) ;
- de la possibilité, le cas échéant, du remboursement des frais et dépenses liés au procès et autres frais concernés.

18. La victime a également le droit de demander et de recevoir des informations, conformément à la loi :

- sur l'avancement de la procédure, la collecte des preuves et la décision du procureur d'engager (et pour quels chefs d'accusation) ou non des poursuites ou de proposer des mesures alternatives aux poursuites et sur les motifs de ces décisions ;
- sur le lieu et la date du procès, sur son droit à assister au procès et y être entendue, ainsi que, conformément à la loi, à y être représentée par un avocat, à avoir accès aux dossiers et aux enregistrements et à utiliser des voies de recours ;
- sur les mesures de protection qui peuvent être adoptées à son égard, notamment visant à préserver son anonymat, ses données personnelles et sa sécurité selon la nature du crime ou des circonstances de l'affaire ;
- sur la disponibilité d'aides sociale, médicale et autre (par exemple services spécifiques d'aide aux victimes, centres de soins, centres anti violence, foyers d'accueil) dont elle pourrait bénéficier ;
- sur les changements concernant la peine d'emprisonnement imposée à la personne condamnée, et sur la date de sa possible mise en liberté;
- sur les mécanismes régionaux et internationaux de réclamation individuelle ou collective et sur les moyens d'y accéder.

19. Dans ce contexte, pourrai(en)t être prévu(e)(s) :

- la participation d'experts à l'audience, tels que des psychologues, médecins ou autres experts, pour aider les procureurs, les autorités répressives ou le tribunal (par ex. dans les affaires d'agressions sexuelles, de violence familiale, de traite des êtres humains, de pédopornographie) ;
- l'intervention d'unités spécialisées et d'agents expérimentés et spécialement formés pour participer aux auditions et aux examens ;
- le recours, le cas échéant, à des agents de même sexe que la victime, notamment pour certains types de crimes (par ex. en cas d'agressions sexuelles ou atteintes à la liberté sexuelle, de violence domestique) pour participer aux auditions ou aux examens ;
- des programmes nationaux spécifiques de protection des témoins ;
- des mesures pour éviter les contacts avec l'accusé ou la multiplication des auditions de la victime, si ce n'est pas strictement nécessaire, pour éviter la victimisation secondaire;
- la mise en place de conditions particulières pour les dépositions (par exemple locaux adaptés aux enfants, salles d'attente sécurisées, locaux spéciaux au sein des tribunaux ou en dehors, auditions en dehors des horaires de bureau, utilisation de miroirs sans tain, d'enregistrements vidéo et audio, témoignages des victimes via une télévision en circuit fermé ou un lien vers une vidéo en direct, si nécessaire avec distorsion du visage ou de la voix par des moyens techniques).

20. Il convient également d'informer les victimes et, le cas échéant, les témoins, de la libération ou de l'évasion de l'accusé et/ou de la personne condamnée, au moins si les circonstances sont particulièrement graves.

[5] Dans certains Etats, un tel signalement peut être vu comme un devoir.

4. Rôle des procureurs dans la protection des droits des victimes et des témoins

Rôle et devoirs des procureurs à l'égard des victimes et des témoins

21. Dans de nombreux Etats membres, le rôle des procureurs dans la protection des droits des victimes et des témoins est défini par la loi ; mais il peut aussi découler de traditions juridiques, de politiques du parquet ou de règles déontologiques[6]. Il appartient aux procureurs de respecter les normes de conduite professionnelles telles que définies dans ce cadre.

22. Il appartient aux procureurs de toujours traiter les victimes et les témoins de façon respectueuse, non discriminatoire et impartiale, en tenant dûment compte de la situation personnelle de ces personnes.

23. Les procureurs devraient accomplir leurs tâches de manière éclairée, y compris au regard des victimes et des témoins, particulièrement lorsqu'ils sont vulnérables.

24. Les procureurs devraient dûment tenir compte des intérêts légitimes des témoins ainsi que de l'avis et des préoccupations des victimes lorsque leurs intérêts personnels sont menacés. Ils devraient promouvoir ou prendre des mesures pour s'assurer que les victimes et témoins sont informés à la fois de leurs droits et devoirs et de l'évolution de la procédure pénale.

25. À toutes les étapes de la procédure, les procureurs devraient s'efforcer de protéger la dignité, la vie privée et familiale et la sécurité personnelle des victimes et des témoins ainsi que d'assurer leurs droits procéduraux, y compris le droit à l'information, et le cas échéant, le droit des victimes à une assistance juridique et à réparation.

26. Selon les systèmes juridiques nationaux, le rôle de protection des droits des victimes et des témoins peut être assumé en coopération avec les, ou en ayant recours aux autorités de poursuite et aux tribunaux.

27. Les procureurs devraient demander aux victimes et aux témoins d'assister à un procès dès que leur témoignage est essentiel aux poursuites et à la défense ou est exigé par la loi. Étant donné l'importance de la déposition des victimes/témoins, les Etats membres devraient instaurer des mécanismes à la fois législatifs et institutionnels pour leur interrogatoire, leur permettant de s'exprimer librement et en toute sécurité.

28. Selon la CrEDH, dans une procédure pénale, les droits de la défense peuvent être mis en balance dans le but de protéger un témoin/victime, notamment le respect de sa vie privée. Donc, certaines mesures peuvent être prises spécifiquement pour protéger le témoin/victime[7].

29. Les mesures de protection spéciales sont des mécanismes qui garantissent l'intégrité physique et psychologique des victimes/témoins ainsi que, le cas échéant, des membres de leur famille et l'inviolabilité de leurs biens.

30. Dans ce cadre, il conviendrait, en cas de besoin, de fournir aux victimes/témoins des mesures de protection spéciales avant, pendant et après leur déposition, afin d'éliminer les préoccupations qu'ils pourraient avoir pour leur vie, leur santé ou leurs biens ou ceux de membres de leurs familles.

31. Les procureurs, la police et les autres agents de poursuite devraient être en mesure d'appliquer des mesures de protection spéciales selon les circonstances de l'affaire et en tenant compte des menaces qui pèsent sur la vie, la santé et les biens des victimes/témoins ou de membres de leurs familles.

Eviter la victimisation secondaire

32. La victimisation secondaire constitue un préjudice qui n'est pas causé directement par l'accusé, mais qui découle des actions des autorités de poursuites ou judiciaires ayant un impact sur la victime. Les procureurs devraient chercher à éviter une telle victimisation secondaire dûe à leur propre action.

---

[6] Voir également Recommandation (2000)19, paragraphes 32 et 33 :
32. Le ministère public doit prendre dûment en compte les intérêts des témoins, en particulier décider ou favoriser des mesures pour protéger leur intégrité physique et leur vie privée, ou s'assurer qu'elles ont été prises.
33. Le ministère public doit prendre dûment en compte l'opinion et les préoccupations des victimes lorsque leurs intérêts personnels ont été lésés, et veiller à ce que les victimes soient informées de leurs droits et de l'évolution de la procédure, ou favoriser cette information.

[7] Voir l'arrêt de la CrEDH dans l'affaire *S.N. c. Suède*.

33. Certains types de victimes, particulièrement de violences familiales, d'agressions sexuelles, de traite des êtres humains, d'actes terroristes ou d'immigrations illégales peuvent remplir les conditions pour obtenir un statut spécial, celui de victimes particulièrement vulnérables, compte tenu des violences ou des menaces de violences à leur encontre ainsi que du risque de victimisation secondaire.

34. Une approche non professionnelle de la part des procureurs, de la police, d'autres autorités de poursuite ou judiciaires peut également entraîner une victimisation secondaire. Des incompréhensions concernant la situation particulière de la victime peut entrainer pour celle-ci un sentiment d'isolement, d'incertitude et une perte de confiance face au système de justice pénale.

35. Des enquêtes et poursuites non professionnelles lentes ou tardives peuvent conduire à une perte irréparable de preuves, être contraires à l'exigence selon laquelle l'affaire doit être traitée dans un délai raisonnable ou entraîner la prescription de l'affaire.

36. Pour certains types d'activités criminelles (par exemple violences familiales, agressions sexuelles, traite des êtres humains, terrorisme, immigration illégale), les procureurs devraient être en mesure de se spécialiser, d'acquérir des notions de psychologie judiciaire et bénéficier d'une formation professionnelle adaptée pour leur permettre de traiter ce type d'affaires rapidement et en disposant des compétences nécessaires.

37. Lorsqu'une seconde audition de victimes vulnérables n'est pas possible, opportune ou essentielle, un enregistrement audio ou vidéo devrait être utilisé, sous réserve du respect du principe du contradictoire.

38. Pour éviter la victimisation secondaire, les jeunes enfants et d'autres personnes vulnérables devraient être auditionnés hors de la présence de l'accusé, dans des locaux conçus à cet effet, au moyen d'enregistrement audio et vidéo, ou par vidéoconférence. Tout en respectant le principe du contradictoire, ces enregistrements devraient servir de preuve pendant la procédure pénale[8], pour éviter de procéder inutilement à de nouvelles auditions.

Attention portée à des victimes spécifiques (par exemple de terrorisme, traite des êtres humains, violence familiales, d'agressions sexuelles)

39. Bien que toutes les victimes d'infractions pénales méritent l'attention de la police et des autorités de poursuite et judiciaires, certaines doivent bénéficier d'un régime spécial en raison de la nature particulière du traumatisme ou de la gravité du crime qu'elles ont subi.

40. Les procureurs, dans le cadre de leurs compétences, devraient notamment prêter attention aux aspects suivants :

- sécuriser la déposition le plus tôt possible, afin qu'elle puisse servir de preuve ultérieurement dans les procédures judiciaires ;
- initier sans tarder les poursuites pénales et superviser de manière adéquate leurs résultats ;
- éviter d'amener la victime à répéter inutilement son témoignage ;
- nommer, le cas échéant, un tuteur pour les enfants participant à la procédure;
- solliciter l'avis d'experts et formuler correctement les questions aux experts.

Violences familiales et agressions sexuelles

41. Les violences familiales se caractérisent souvent par des agressions répétées sur une longue période, l'agressivité aggravante de leur auteur, une interdépendance émotionnelle entre l'auteur et sa victime, et le secret (elles ont lieu la plupart du temps dans l'intimité de la victime). Très souvent, les victimes ne souhaitent pas coopérer avec les autorités de poursuite parce qu'elles dépendent de l'auteur des violences sur le plan matériel et psychologique, parce qu'elles elles sont timides ou parce qu'elles croient que l'auteur des violences va s'amender. Les victimes peuvent parfois vouloir minimiser la gravité des actes commis par l'accusé, refusent de témoigner, reviennent sur leurs dépositions et rejettent la culpabilité sur elles-mêmes. Lorsque les victimes se décident à témoigner, elles livrent en principe un maximum d'informations immédiatement après un incident (très souvent la dernière agression et la plus grave ; parfois, néanmoins après la première agression, quand un enfant est concerné).

[8] Voir les articles 23 et 24 de la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité – Droit à une protection des victimes ayant des besoins spécifiques en matière de protection au cours de la procédure pénale. Voir aussi les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (2010).

42. Les procureurs, dans le cadre de leurs compétences[9], devraient avoir pour objectif une détection précoce de ces cas et notamment prêter attention aux aspects suivants :

- distinguer les différents événements entrant dans le cadre de violences familiales ;
- bien qualifier juridiquement l'acte conduisant à la violence familiale ; à cet égard, ne pas se concentrer uniquement sur la dernière agression – celle qui a amené la victime à porter plainte, mais aussi s'intéresser aux incidents criminels passés (les actes passés risquent d'être qualifiés de façon différente ou comme des infractions moins graves) ;

43. La violence intrafamiliale étant souvent un phénomène criminel peu visible, elle requiert des enquêteurs et des procureurs qu'ils écoutent attentivement les victimes pour détecter le plus tôt possible les violations et mettre fin aux comportements violents dans ce contexte. Il convient également d'encadrer les auditions de toutes les précautions juridiques nécessaires à ce type de crimes. Il est également important de coopérer avec les organismes ainsi que les institutions publiques et privées susceptibles de fournir une assistance aux victimes de violence conjugale.

44. Pour éviter des conséquences préjudiciables pour la vie quotidienne de la victime, il convient de faire en sorte notamment et le cas échéant, que ce soit le conjoint violent plutôt que la victime qui quitte le foyer familial ou qui soit contraint de ne pas s'en approcher, et que la victime puisse bénéficier de technologies modernes, par exemple, d'un téléphone lui permettant d'avertir les autorités compétentes en cas de danger imminent.

45. Il est essentiel que les procureurs, la police et les autres autorités de poursuite reçoivent et écoutent la victime d'agressions sexuelles avec un soin particulier, notamment si la victime est un enfant ou une personne atteinte de troubles mentaux.

Traite des êtres humains

46. La traite des êtres humains est un phénomène criminel qui revêt différentes formes telles que : la traite des migrants, l'exploitation sexuelle ou le travail forcé[10]. Les victimes sont souvent des personnes vulnérables, préoccupées par les conséquences du crime commis et par le souci d'éviter les représailles de leurs auteurs. Il est donc important que les procureurs, la police ou les autres autorités de poursuite et judiciaires les aident à recevoir le support nécessaire pour assurer leur protection et pour les sortir de leur environnement criminel.

47. Ainsi, les autorités concernées devraient notamment prêter attention aux aspects suivants :

- l'enquête effective de l'affaire ;
- identifier précocement comme telles les victimes ou victimes potentielles de la traite des êtres humains ;
- bien qualifier juridiquement l'acte constitutif de traite des êtres humains et ne pas le qualifier comme un autre crime, notamment moins grave ;
- protéger concrètement et effectivement les droits des victimes ou des victimes potentielles de la traite des êtres humains ;
- rester attentifs aux nouvelles formes de traite, comme les mariages précoces et/ou forcés et les mariages de convenance ou le fait de contraindre les victimes, surtout des enfants, à mendier ou à commettre des infractions ;
- établir si nécessaire le lien entre la traite des êtres humains et les activités criminelles liées aux migrations irrégulières ;
- appliquer, lorsque cela est possible, aux victimes de la traite des êtres humains le principe de non-sanction[11].

---

[9] Voir notamment Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence.

[10] Certains termes – esclavage, servitude, travail forcé – peuvent être trouvés dans la jurisprudence de la CrEDH sur l'article 4 de la Convention. Ces termes devraient avoir une définition précise mais souple, pour pouvoir s'adapter aux diverses circonstances. S'agissant des aspects procéduraux, l'article 4 implique pour les États parties des obligations positives de poursuivre et de sanctionner effectivement les auteurs d'infractions pénales visant à réduire une personne en esclavage ou en servitude ou à lui imposer un travail forcé ; il y a une obligation procédurale d'enquêter effectivement sur les cas de traite des êtres humains commis sur le territoire de l'État. Pour être effective, une enquête doit être impartiale, indépendante, approfondie et suffisante, prompte et soumise à un contrôle public. Il ne s'agit pas a priori d'une question de résultat mais de moyens.

[11] Le principe de non-sanction n'est pas contraire aux droits de l'homme, voir CrEDH *Rantsev c. Chypre et Russie* et *Siliadin c. France*, en lien avec l'article 4 de la Convention. Voir aussi la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (art. 26).

48. Dans le cadre des migrations irrégulières où la vie et la santé des migrants sont souvent mises en danger, les procureurs, la police et les autres autorités de poursuite devraient notamment prêter attention aux aspects suivants :

- détecter les liens possibles entre migration irrégulière et traite des êtres humains, et la possible augmentation du nombre de cas de traite concernant des migrants ;
- identifier les passeurs et leurs réseaux;
- repérer les infractions pénales liées aux migrations irrégulières, comme la falsification de documents (cartes d'identité, visas, permis de séjour, enregistrement comme demandeur d'asile), et établir la connexion entre les passeurs et d'autres activités criminelles (traite des êtres humains, trafic de drogue, atteintes aux biens) ;
- surveiller les réseaux sociaux (annonces de services, recrutement de chauffeurs, informations sur l'évolution des trajets migratoires, situation dans les pays de destination, annonces du type « recherche passager ») ;
- se concentrer sur les enfants non accompagnés et sur les autres personnes isolées : leur situation vulnérable en fait des victimes plus susceptibles d'être des victimes potentielles de la traite des êtres humains ;
- travailler sur les contextes des migrations irrégulières et du terrorisme et leurs interconnexions éventuelles.

Terrorisme

49. Les faits de terrorisme laissent souvent les victimes gravement traumatisées et livrées à elles-mêmes après les faits. Il est donc important que les procureurs, dans le cadre de leurs compétences et dès que les faits sont connus, se préoccupent du sort des victimes pendant l'enquête et durant toute la durée de la procédure[12].

50. Il est notamment essentiel que les familles et proches des victimes soient informées dès que possible de leur sort et que l'annonce de l'état des victimes, blessées, décédées ou disparues se fasse de manière humaine. Elles devraient aussi bénéficier d'une assistance d'urgence appropriée et gratuite tout en assurant un respect strict de leur vie privée.

51. Toutes les précautions devraient être prises à l'occasion de la restitution des corps et des objets appartenant à la victime d'un acte de terrorisme.

52. Les procureurs devraient également veiller, le cas échéant, à transmettre aux victimes des informations fiables sur les faits et les progrès de l'enquête, en ayant le souci, notamment, de les informer avant que les médias n'en soient saisis.

53. Les victimes de faits de terrorisme sont souvent gravement atteintes dans leur intégrité physique et psychique mais aussi dans leur situation financière. Les procureurs devraient, dans la mesure du possible, s'assurer que leur soit réservé un traitement rapide du dossier afin de permettre une indemnisation rapide et adéquate de leur préjudice.

Utilisation de mesures ou de procédures spéciales pour protéger et réhabiliter les victimes/témoins

Assistance et aide

54. Des ressources matérielles, humaines et financières suffisantes sont nécessaires pour fournir une protection et une assistance appropriée aux victimes et aux témoins. Les ressources humaines devraient se composer non seulement de procureurs formés, de psychologues et de pédagogues, mais aussi d'autres experts compétents.

55. Les institutions publiques et les ONG jouant un rôle important dans la réalisation des programmes et projets d'aide aux victimes et aux témoins, une coopération effective devrait être organisée avec elles.

[12] Voir notamment les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005.

Témoignage des victimes et témoins, notamment lorsqu'ils sont vulnérables : aptitude à témoigner sous serment, évaluation des risques et autres mesures de protection

56. Pour éviter la victimisation secondaire, les procureurs devraient évaluer si, en interrogeant les victimes et les témoins, particulièrement quand ils sont vulnérables, ils peuvent fournir des informations significatives pour l'affaire.

57. Les victimes et témoins vulnérables devraient être pleinement informés des conséquences et de la portée d'une audition.

58. Les procureurs devraient respecter les droits des mineurs à être représentés de manière appropriée dans la procédure.

59. Lorsqu'un témoignage sous serment est nécessaire, la victime ou le témoin devrait être averti des conséquences d'un tel témoignage.

60. Dans les systèmes où une victime ou un témoin peut être invité à prêter serment, en cas de refus de prêter serment par absence de conviction religieuse ou parce que jurer est contraire à sa conviction religieuse, il/elle devrait être autorisé(e) à prononcer une déclaration solennelle au lieu du serment ayant les mêmes effets et la même valeur juridique qu'un serment.

61. La participation des victimes et témoins particulièrement vulnérables à la procédure pénale devrait être soumise à des mécanismes d'évaluation des risques, pour établir les menaces possibles sur ces personnes afin de leur appliquer des mesures de protection adéquates et proportionnées et de contrôler l'effectivité de leur application.

Effet du refus ou de l'incapacité des enfants, des personnes handicapées mentales ou d'autres personnes vulnérables de fournir des preuves

62. Conformément à la loi, toute personne, quel que soit son âge, qui a connaissance de faits pertinents pour l'enquête pénale peut être auditionnée. Si, avant d'interroger un enfant, on se demande s'il comprend et va pouvoir exprimer correctement les circonstances de l'affaire, ou si le déroulement de la procédure risque d'avoir des conséquences psychologiques néfastes pour l'enfant, la procédure devrait être menée sur la base d'une évaluation par un expert.

63. Il appartient au tribunal de décider, avec l'aide d'experts, si une personne handicapée mentale peut apporter des preuves, à la condition que soit établie sa capacité à comprendre et à exprimer correctement les circonstances de l'affaire et que cela ne nuise pas à sa santé.

Assistance aux victimes et aux témoins par des experts

64. Pour assurer une communication cohérente, les victimes et les témoins qui ont du mal à comprendre les questions et à faire une déposition peuvent témoigner avec l'aide d'experts appropriés, avant et pendant le procès.

65. Un tel expert peut expliquer les questions posées à la personne qui témoigne ainsi que ses réponses, afin d'assurer la communication appropriée avec le parquet et le tribunal. La présence d'un expert ne devrait pas exonérer le procureur de veiller à ce que les questions posées aux victimes et aux témoins soient pertinentes et correspondent à leur degré de maturité intellectuelle. Les règles de comportement à observer par les experts devraient être fixées par la législation interne et/ou d'autres instruments.

Mesures spéciales concernant la recevabilité des preuves

66. La législation interne devrait prévoir des mécanismes spéciaux pour assurer la recevabilité des preuves obtenues par le recours à des dispositifs particuliers. Peuvent être utilisés dans ce contexte l'enregistrement vidéo des interrogatoires, l'interrogatoire à distance par vidéoconférence/canal TV spécifique ou le visionnage de témoignages filmés préalablement. Ces mécanismes devraient fixer des garanties appropriées visant à assurer un procès équitable, le respect du principe du contradictoire pour l'accusé tel qu'énoncé à l'article 6.3 d) de la CEDH, la fiabilité des preuves et la protection des droits des personnes visées par le témoignage.

Eviter d'auditionner plusieurs fois les victimes et les témoins et le contre-interrogatoire sur leurs vies privées

67. Lorsque cela entre dans leurs fonctions de supervision, les procureurs devraient prendre des mesures pour réduire le nombre d'auditions des enfants, des personnes handicapées mentales et des personnes vulnérables en général. Ces personnes ne devraient être interrogées si possible qu'une seule fois et que lorsque cela est strictement nécessaire. Leur audition devrait être la plus complète possible, pour éviter les répétitions. Si un psychologue ou un autre expert pertinent estime qu'une audition directe risque de porter préjudice à un enfant ou à une personne handicapée mentale, il devrait être envisagé de mener l'audition via des moyens techniques appropriés.

68. La communication directe entre une victime/un témoin vulnérable et l'auteur présumé des faits devrait être aussi limitée que possible, en particulier dans les cas d'exploitation, d'abus ou de violences sexuelles, et uniquement lorsque cela est strictement nécessaire pour assurer un procès équitable. Cela pourrait inclure la possibilité pour une victime/un témoin de fournir des preuves, caché derrière un écran ou tout autre moyen visant à éviter qu'une victime/un témoin puisse voir l'accusé.

Possibilité d'exclure le public de l'audience

69. Les procès devraient en principe être publics. Dans des circonstances très limitées néanmoins, la législation interne devrait prévoir la possibilité de tenir les audiences à huis clos (par exemple lorsque la présence du public risque de violer le droit à la vie privée de la victime ou du témoin, ou cause des souffrances psychologiques ou d'une autre nature à un enfant). Dans tous les cas, la décision appartient au tribunal, qui veillera à ce que le droit à un procès équitable et le principe de transparence soient toujours dûment respectés.

Rôle des procureurs et des autres acteurs dans l'application des droits concernés et en cas de violation de ces droits

70. Il appartient aux procureurs, le cas échéant, de coopérer avec la police et les autres autorités de poursuite ou judiciaires, les institutions de soutien aux victimes, les instances consultatives de médiation et de réconciliation et les ONG. Le procureur devrait, le cas échéant, coopérer avec des institutions (services sociaux, centres communautaires, hôpitaux, institutions éducatives, unités de protection des témoins et de protection des droits des victimes) ou orienter les victimes vers ces institutions, afin qu'elles puissent bénéficier de conseils et d'assistance (juridique, psychologique, financière, en matière de logement, d'éducation, d'emploi) en vue de faciliter leur rétablissement après les violences.

71. La victime devrait être informée de l'existence d'options en matière d'accès à la justice telles que la médiation, la réconciliation ou la justice réparatrice[13]. En tenant compte de son âge, sa maturité et sa capacité mentale, la victime devrait être informée, dans ce cadre, des risques et bénéfices de ce choix.

72. Le procureur, le cas échéant, devrait prendre les mesures nécessaires pour que les victimes reçoivent une information adéquate et en temps voulu sur les services de soutien et les mesures juridiques disponibles, dans une langue qu'elles comprennent[14].

73. Le procureur devrait, le cas échéant, exercer toutes voies de recours utiles à l'encontre des décisions de la police et des autres autorités de poursuite, qui seraient infondées et prises au détriment des victimes et témoins.

5. Formation

74. La formation professionnelle, qui est un droit et un devoir pour l'ensemble des procureurs, est cruciale dans les domaines susceptibles d'avoir des implications sociales, médicales et psychologiques tels que les relations avec les victimes et témoins d'infractions pénales et les personnes vulnérables concernées par une procédure pénale, Les programmes de formation devraient englober des échanges d'informations et d'expériences sur les bonnes pratiques et les modèles opérationnels à la fois au niveau national, régional et international.

[13] Cette approche est également une exigence de Principes fondamentaux de l'ONU relatifs au recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale (2002) et de la Recommandation R(99)19 sur la médiation en matière pénale.
[14] Voir la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

75. La protection des droits des victimes et des témoins devrait être reconnue comme essentiels à la bonne application du droit et à l'équité des procès. Ce thème devrait donc faire partie des programmes de formation initiale et continue des procureurs, afin de devenir une composante significative de leur connaissance professionnelle et culture.

76. Certains types d'infractions pénales présentent des difficultés particulières s'agissant des victimes/témoins. Par exemple, dans des affaires relevant du crime organisé, du terrorisme ou de la cybercriminalité, les témoins peuvent se sentir exposés à des menaces ; dans le cas d'infractions sexuelles, de harcèlement ou de violences domestiques, les victimes/témoins vivent sous contrainte spécifique ; s'agissant des infractions commises via internet, la victime peut se sentir incapable de stopper les agressions, d'identifier les escrocs, etc.

77. Pour surmonter ces difficultés, les procureurs gagnent à connaître les éventuels effets psychologiques sur les personnes concernées et les techniques adaptées pour s'adresser aux personnes vulnérables. Une formation spécialisée est donc préconisée, avec la participation non seulement d'enquêteurs et de professionnels de la justice, mais aussi d'experts d'autres disciplines pertinentes et d'ONG.

78. Les programmes de formation devraient porter sur les approches appropriées aux différents types de victimes/témoins, sur le respect et la protection de ces personnes et sur la mise en œuvre de leurs droits dans le cadre de la procédure pénale. Ces programmes devraient également porter sur les techniques d'examen et d'interrogatoire appropriées pour obtenir des dépositions sincères et complètes tout en évitant les impacts négatifs sur la personne interrogée.

79. Les procureurs qualifiés et formés peuvent contribuer à former à leur tour le personnel du parquet, la police et les autorités de poursuite afin que l'ensemble des autorités chargées de l'application de la loi aient la même culture et connaissance professionnelle et disposent des mêmes outils opérationnels nécessaires.

6. Coopération internationale

80. Compte tenu de l'internationalisation qui gagne aujourd'hui plusieurs aspects de la vie sociale, la coopération internationale anti-criminalité, y compris l'entraide judiciaire et policière et l'assistance technique, revêt une importance croissante pour la protection des droits des victimes/témoins dans les procédures pénales, en particulier dans les affaires de terrorisme et de criminalité transnationale comme la traite des êtres humains et le trafic d'organes, l'exploitation et les abus sexuels sur des enfants, la cybercriminalité.

81. Le rôle des procureurs dans la coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité, et donc dans la protection des témoins et des droits des victimes est très importante, notamment concernant les échanges formels et informels d'expertises et d'informations sur demande ou spontanément (partage d'empreintes digitales ou ADN), l'extradition[15], l'entraide judiciaire[16], la transmission des procédures répressives[17] et la saisie, la confiscation et le recouvrement des produits du crime à l'étranger[18]. Les efforts de mise à jour et de développement des instruments juridiques existants concernant une telle coopération devraient aller de pair avec la participation active de tous les ministères publics en Europe.

82. La coopération internationale concernant la confiscation des avoirs à l'étranger et leur recouvrement est d'une extrême importance pour les victimes[19]. Par conséquent, le CCPE encourage les Etats membres à adopter des normes communes et à contribuer à une coopération internationale concernant le recouvrement des avoirs confisqués.

[15] Voir avant tout la Convention européenne d'extradition (1957, STE n° 024) et ses quatre protocoles additionnels (STE n° 086, 1975 ; STE n° 098, 1978 ; STCE n° 209, 2010 ; STCE n° 212, 2012).
[16] Voir avant tout la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 030, 1959) et ses deux protocoles additionnels (STE n° 099, 1978 ; STE n° 182, 2001).
[17] Voir la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE n° 073, 1972).
[18] Voir par ex. la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141, 1990) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198, 2005).
[19] Parmi les nouveautés qu'elle a apportées, la 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 (2005) impose aux Parties d'envisager à titre prioritaire de restituer les biens confisqués à la Partie requérante, afin que cette dernière puisse indemniser les victimes de l'infraction ou restituer ces biens à leur propriétaire légitime (article 25.2).

83. Les procureurs devraient connaître et utiliser les instruments pertinents en matière de la protection des victimes et des témoins, notamment la Convention Européenne concernant la rémunération des victimes d'infractions violentes (1983, ETS No. 116)[20] et les récentes Conventions du Conseil de l'Europe en matière pénale contenant des dispositions relatives à la protection des droits des victimes et des témoins et de leurs proches[21].

84. Dans la coopération internationale, les procureurs devraient également tirer pleinement parti des nouvelles technologies pour protéger les droits légitimes des victimes et des témoins (possibilité, par exemple, de témoigner depuis l'étranger sans devoir se déplacer, notamment par vidéoconférence, ou de recueillir des preuves électroniques à l'étranger).

85. Il appartient aux procureurs d'utiliser et de soutenir les structures existantes de coopération internationale, telles qu'Eurojust ou des réseaux judiciaires (comme le Réseau judiciaire européen). Un large usage d'outils modernes de coopération tels que les livraisons surveillées, les enquêtes discrètes et les équipes communes d'enquête spéciale devrait être effectué.

86. Compte tenu du Livre blanc sur le crime organisé transnational (2014), et notamment de ses dispositions relatives au renforcement de l'entraide judiciaire internationale et de la protection des témoins, le CCPE voit un intérêt dans l'application des mesures prévues par le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le crime organisé transnational (2016-2020[22]). Ces mesures concernent entre autres la coordination des programmes internationaux de protection des témoins et l'attribution des budgets nécessaires, l'élaboration de lignes directrices sur les droits et devoirs des témoins protégés et la mise à jour des instruments et publications pertinents du Conseil de l'Europe[23].

87. Il convient de développer davantage la coopération internationale en matière de protection des témoins, en tenant compte des bonnes pratiques nationales et internationales en la matière[24].

[20] Cette Convention est entrée en vigueur le 1er février 1988, qui a recueilli à ce jour 26 ratifications/adhésions et huit signatures non suivies de ratification, et qui est le premier traité international spécialement consacré à la protection du droit des victimes au dédommagement a été conclu dans le cadre du Conseil de l'Europe.

[21] Voir par exemple les conventions suivantes du Conseil de l'Europe : Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196, 2005), art. 13 ; Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197, 2005), chapitre III ; Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, 2007) ; chapitre IV ; Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, 2011), chapitre IV ; Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211, 2011), chapitre IV ; Convention sur la manipulation de compétitions sportives (STCE n° 215, 2014), art. 21 ; Convention contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216, 2015), chapitre IV.

[22] Doc. CDPC (2015) 17 Fin, 2 mars 2016.

[23] En particulier la Recommandation Rec(2005)9 sur la protection des témoins et des collaborateurs de justice et les documents « Protéger les témoins d'actes criminels graves – Manuel de formation pour les policiers et les magistrats » (2006) et « Terrorisme : protection des témoins et des collaborateurs de justice » (2006).

[24] Voir par ex. le modèle de loi de protection des témoins du PNUCID (2000) et l'Accord sur la protection des participants aux procédures pénales, signé dans le cadre de la Communauté des États indépendants le 28 novembre 2006 et entré en vigueur le 13 avril 2009.

RECOMMANDATIONS

1. Les procureurs doivent accomplir leur mission avec la plus grande qualité et la plus grande efficacité possible lorsqu'il s'agit de protéger les droits des victimes et des témoins, durant les différentes étapes de la procédure pénale, y compris lors de l'exécution des peines.

2. Les systèmes de justice pénale devraient disposer d'une série de droits et de mesures de protection pour les victimes et les témoins qui devraient être respectés par tous les acteurs de la procédure pénale. Particulièrement lorsqu'ils sont vulnérables, les victimes et les témoins devraient bénéficier d'une prise en charge, de conseils et d'un soutien appropriés.

3. Les victimes et les témoins devraient bénéficier d'un traitement juste et digne par les autorités de poursuite et devraient être informés de tous leurs droits, notamment le droit de représentation et de participation et de leur droit à bénéficier rapidement d'une réponse à leurs besoins (en assurant les mesures de protection, compensation des dommages, etc).

4. À toutes les étapes de la procédure, les procureurs devraient s'efforcer de protéger la dignité, la vie privée et familiale et la sécurité personnelle des victimes et des témoins ainsi que d'assurer leurs droits procéduraux, y compris le droit à l'information sur l'évolution de la procédure et, le cas échéant, le droit des victimes à une assistance juridique et à réparation.

5. Les procureurs, la police et les autres agents de poursuite devraient être en mesure d'appliquer des mesures de protection spéciales selon les circonstances de l'affaire et en tenant compte des menaces qui pèsent sur la vie, la santé et les biens des victimes/témoins ou de membres de leurs familles.

6. Les procureurs devraient avoir les compétences nécessaires pour engager des poursuites concernant les affaires particulièrement sensibles telles que le terrorisme, la traite des êtres humains, la violence familiales et les agressions sexuelles et coopérer avec les acteurs, publics ou privés, pour traiter plus efficacement ce type d'affaires et pour éviter une victimisation secondaire. Des unités spécialement formées au sein des parquets peuvent être créées dans ce cadre, si nécessaire.

7. Des ressources matérielles, humaines et financières suffisantes devraient être mises à disposition des procureurs pour fournir une protection et une assistance appropriée aux victimes et aux témoins. Les victimes devraient être également informés des mécanismes régionaux et internationaux de réclamation individuelle ou collective et sur les moyens d'y accéder.

8. La victime devrait être informée de l'existence d'options en matière d'accès à la justice telles que la médiation, la réconciliation ou la justice réparatrice.

9. La protection des droits des victimes et des témoins, particulièrement lorsqu'ils sont vulnérables, mais également les approches appropriées aux différents types de victimes/témoins, devraient faire partie des programmes de formation initiale et continue des procureurs, afin de devenir une composante significative de leur connaissance professionnelle et culture.

10. Dans l'intérêt des victimes et de la justice, les procureurs devraient utiliser et soutenir les structures existantes de coopération internationale et promouvoir le développement des instruments existants et d'instruments nouveaux de coopération internationale. Une attention particulière devrait être portée, à cet égard, à la confiscation des produits du crime et le recouvrement des avoirs saisis.

Avis n° 13 (2018)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs

I. INTRODUCTION, BUT ET CHAMP D'APPLICATION DE L'AVIS

1. Le Conseil Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005, qui lui a notamment fixé pour tâche la formulation d'avis sur des questions concernant l'application de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Suite à la décision du Comité des Ministres adoptée dans ce cadre[1], le CCPE a décidé de préparer et d'adopter en 2018 un Avis sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.

3. À cette fin, le CCPE, tout en gardant à l'esprit que de nombreux instruments internationaux consacrent déjà l'indépendance des procureurs, s'appuie notamment sur son Avis n°4 (2009) intitulé « Juges et procureurs dans une société démocratique » (Déclaration de Bordeaux), adopté conjointement avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), et rappelle que l'indépendance du ministère public constitue un corollaire indispensable à l'indépendance des juges. Le CCPE se réfère également à son Avis n°9 (2014) intitulé «Normes et principes européens concernant les procureurs» (Charte de Rome), dans lequel il est mentionné que la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère public devrait être encouragée, que les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et effectuer leurs tâches sans subir de pressions externes ni d'ingérence.

4. Dans le présent Avis, le CCPE traite des éventuelles ingérences dans l'indépendance des procureurs et des pressions, notamment des pressions politiques, exercées sur ces derniers, comme cela a été observé dans certains États membres. En approfondissant ainsi des problématiques liées à l'indépendance, à la responsabilité et à l'éthique, le CCPE cherche à sensibiliser les procureurs et les autorités compétentes sur les évolutions et les réformes pertinentes dans ces domaines.

5. Le CCPE prend également en considération le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres[2], ainsi que le Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe - 2016 sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit - un impératif pour la sécurité de l'Europe»[3].

6. Le CCPE rappelle, comme il l'a fait dans ses précédents travaux, que la fonction des procureurs et le mode d'exercice de celle-ci s'inscrivent dans le respect du droit des individus à un procès équitable posé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH). De même, les procureurs exercent leurs fonctions dans le cadre du principe de l'État de droit, exigeant le respect d'un certain nombre de valeurs fondamentales telles que l'impartialité, la transparence, l'honnêteté, la prudence, l'équité, et contribuant à la qualité de la justice. Afin d'accroître la confiance du public dans le système de justice, les procureurs doivent avoir le souci permanent de veiller à ce que ces valeurs sont respectées et guident l'action des procureurs.

7. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CrEDH) a développé ces dernières années une jurisprudence importante allant dans le sens de la défense de l'indépendance des procureurs, qu'ils soient considérés comme autorité judiciaire ou non. Le procureur qui dirige et contrôle la première phase de la procédure pénale doit être considéré comme « la sentinelle avancée des droits de l'homme » et ce rôle essentiel doit être joué tout au long du procès[4].

[1] 1300e réunion des Délégués des Ministres, 21-23 novembre 2017.
[2] Préparé à l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et adopté lors de la 1253e réunion des Délégués des Ministres, 13 avril 2016.
[3] Présenté à la 126e Session du Comité des Ministres, 18 mai 2016 (Sofia).
[4] Voir la sélection de jurisprudence de la CrEDH concernant l'action des procureurs dans l'annexe au présent Avis.

8. Dans leur système d'organisation administrative et hiérarchique, les États membres devraient veiller à ce que les procureurs, s'ils entendent leur conférer ou maintenir le statut d'autorité judiciaire au sens de la CEDH, disposent de toutes les garanties, notamment d'indépendance, attachées à cette qualité, telles que précisées par la jurisprudence de la CrEDH[5].

9. Les missions dévolues aux procureurs varient selon les États membres et selon les systèmes en vigueur. Ainsi, les systèmes juridiques de certains États membres prévoient le principe de « légalité » comme base des poursuites, ceux d'autres États membres prévoient le principe de « discrétion » ou « d'opportunité des poursuites », ceux d'autres enfin mixent les deux systèmes. Certains États membres confient aux procureurs un véritable rôle de supervision des policiers et des enquêteurs, d'autres ne le font pas ; dans certains systèmes, les procureurs interviennent à l'audience, dans d'autres systèmes leur rôle dans le procès pénal reste limité. Dans de nombreux États, les procureurs jouissent de compétences dans la conduite de l'action publique et des poursuites et dans le contrôle de la légalité des enquêtes qui seront soumises aux juges pour fonder leurs décisions. Ils ont également parfois des compétences en matière d'exécution des peines et de surveillance des prisons.

10. Les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité énoncés dans cet Avis et dans les Avis précédents du CCPE concernant les affaires pénales, s'appliquent *mutatis mutandis* aux compétences non pénales des procureurs.

11. Enfin, le CCPE, sans en répéter le contenu, souhaite rappeler quelques instruments internationaux pertinents en la matière tels que ceux du Conseil de l'Europe (en particulier les Avis du CCPE et du CCJE et les « Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – Lignes directrices de Budapest »)[6] et d'autres organisations internationales[7].

12. À la lumière de ces instruments, et dans un contexte européen où les modalités d'exercice des missions des procureurs évoluent en permanence, le présent Avis ne vise pas à édicter un code européen figé mais plutôt une sorte de « noyau dur » des principes devant être portés à la connaissance des autorités pertinentes et devant guider l'action au quotidien des procureurs et leur comportement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur travail, et auquel ceux-ci peuvent se référer.

13. L'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs devraient être des concepts inscrits dans un statut des procureurs prévu dans une loi, voire dans les constitutions des États membres.

14. Dans la mesure où les missions du juge et du procureur sont proches et complémentaires, tout comme les exigences concernant leur statut et leurs conditions d'emploi[8], les procureurs devraient bénéficier de garanties similaires à celles des juges.

II. NOTIONS

Indépendance des procureurs

15. On entend par « indépendance » le fait pour les procureurs d'être libres de toute ingérence illégale dans l'exercice de leur mission consistant à veiller au respect et à l'application de la loi et du principe de l'État de droit, et de ne subir dans ce cadre aucune pression politique ou autre influence illégale de quelque nature que ce soit.

16. L'indépendance s'applique au ministère public dans son ensemble ainsi qu'aux procureurs pris individuellement selon des modalités qui seront précisées ci-après.

[5] Voir la sélection de jurisprudence de la CrEDH concernant l'action des procureurs dans l'annexe au présent Avis.
[6] Adoptées lors de la Conférence des Procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005. Voir également les instruments de la Commission de Venise (en particulier le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le Ministère public adopté en décembre 2010, CDL-AD(2010)040).
[7] Voir, par exemple, les instruments et documents du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) (en particulier, le Rapport du RECJ 2014-2016 intitulé « Indépendance et responsabilité du ministère public »), des Nations Unies (en particulier, les Directives sur le rôle des procureurs de 1990 et la Convention contre la corruption de 2003), ceux de l'Association internationale des procureurs (en particulier, les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des devoirs et droits essentiels des procureurs de 1999), ainsi que le Statut et rôle des procureurs, qui est un Guide adopté conjointement en 2014 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'Association internationale des procureurs.
[8] Voir Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphe 53 de la Note explicative à la Charte de Rome.

17. Les procureurs devraient exercer leurs libertés d'expression et d'association d'une manière qui soit compatible avec leur fonction et qui n'affecte pas ou ne semble pas affecter l'indépendance ou l'impartialité des juges et des procureurs. S'ils sont libres de participer à des débats publics sur des questions relevant de la sphère juridique, judiciaire ou de l'administration de la justice, ils devraient s'abstenir de commenter les affaires en cours et éviter d'exprimer des points de vue susceptibles de ternir la réputation ou l'intégrité du tribunal. Les procureurs devraient s'abstenir d'exercer des activités politiques incompatibles avec le principe d'impartialité[9].

18. Les procureurs devraient être libres de former des associations professionnelles et d'y adhérer pour représenter leurs intérêts, protéger leur statut et promouvoir leur formation professionnelle.

Responsabilité des procureurs

19. Être « responsable » signifie notamment :

- ne pas agir arbitrairement ;
- baser les décisions sur le droit ou la loi ;
- motiver les décisions sur la base du principe de légalité ou d'opportunité ;
- fournir des rapports, le cas échéant, aux parties prenantes concernées.

Ethique des procureurs

20. On entend par « éthique » l'ensemble des lignes directrices contenant des normes de conduite et des pratiques attendues, tant dans leur travail qu'en dehors, de tous les procureurs travaillant pour ou au nom d'un Parquet.

21. Le respect des règles éthiques est un devoir fondamental devant guider l'action des procureurs. Il est important qu'ils puissent se référer à des recueils contenant les principes éthiques guidant leur conduite.

22. Le comportement des procureurs, comme celui des juges, ne peut être laissé à leur seule discrétion, que ce soit dans et en dehors de leur travail. Ceci est particulièrement important lors de l'évaluation de l'activité des procureurs et en cas de procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs.

III. L'INDEPENDANCE DES PROCUREURS

23. La mission du procureur est exigeante et difficile : elle demande professionnalisme, caractère, courage, mesure et détermination. La possession de ces qualités doit être un critère déterminant dans le recrutement des procureurs et tout au long de leur carrière. Le processus de formation juridique, de sélection des candidats et de formation continue devrait viser à assurer le respect de tels critères. Toutefois, ces exigences individuelles ne suffisent pas à assurer l'indépendance des procureurs. Le statut et l'indépendance des procureurs devraient être clairement établis et garantis par la loi.

24. Il est particulièrement souhaitable que dans ce cadre, tout en gardant à l'esprit l'équilibre hommes-femmes, le processus de nomination, de transfert, de promotion et de discipline des procureurs soit clairement établi par écrit et se rapproche le plus possible de celui des juges, notamment dans les États membres qui défendent le principe de l'unité du corps judiciaire et connaissent des passerelles entre les fonctions de juge et de procureur tout au long de leur carrière. Dans de tels cas, des dispositions devraient être mises en place, de préférence par la loi, et appliquées sous le contrôle d'une autorité professionnelle indépendante (par exemple composée en majorité de juges et de procureurs élus par leurs pairs), telle qu'un conseil de la justice ou un conseil de procureurs, compétent pour la nomination, la promotion et la discipline des procureurs. Cela est particulièrement important pour que soit reconnue aux procureurs la qualité d'autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la CEDH ou pour qu'un rôle et une autorité incontestables leur soient attribués en matière de droits et libertés individuels, notamment dans ses domaines les plus nouveaux comme la protection des données personnelles.

25. Afin de garantir l'indépendance des procureurs, des mécanismes clairs concernant l'engagement de poursuites ou de procédures disciplinaires contre les procureurs devraient être établis ; il existe par exemple, dans certains États membres, une procédure spéciale établie par la loi permettant d'engager des poursuites pour des infractions administratives et/ou pénales qui auraient été commises par les procureurs.

[9] Voir Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphes 81 et 82 de la Note explicative à la Charte de Rome.

26. Ces dispositions devraient également viser à prévenir et à résoudre d'éventuels conflits d'intérêts et à permettre aux procureurs de veiller à une bonne application de la loi sans être exposés à des pressions ou à des mesures contraires à leur mission.

27. Plus généralement, l'indépendance des procureurs implique que ceux-ci jouissent de moyens suffisants mais aussi de l'autorité, de la compétence et des pouvoirs nécessaires au bon accomplissement de leurs missions. Ils devraient notamment être consultés sur la détermination des ressources nécessaires à leurs fonctions.

28. Une formation adéquate des procureurs sur l'administration de leur service et la gestion de leurs ressources devrait exister, sous peine de menacer leur indépendance.

29. Des moyens de subsistance, comparables à ceux des juges, y compris une rémunération appropriée, assurant leur indépendance matérielle et leur protection ainsi que celle des membres de leur famille devraient être garantis aux procureurs. Cette protection devrait inclure la protection juridique et physique de leur vie, de la santé et des biens, ainsi que de l'honneur et de la réputation, contre toute violence, attaque ou pression, et prévoir une assurance publique en la matière.

30. Le statut juridique des procureurs sur lequel se basent leurs activités est trop souvent méconnu du public et, de ce fait, souvent mal compris. Des informations pertinentes devraient être disponibles pour éviter toute interprétation erronée de leur rôle. Les ministères publics devraient être impliqués dans ce processus.

L'indépendance externe et l'indépendance interne

31. Les procureurs doivent être indépendants dans leur statut et dans leur comportement :

- ils doivent bénéficier d'une indépendance externe, c'est-à-dire sans ingérence injustifiée ou illégale d'autres autorités publiques ou non publiques (de partis politiques par exemple) ;

- ils doivent bénéficier d'une indépendance interne et ils doivent pouvoir librement accomplir leurs fonctions et décider, même si les modalités d'actions varient d'un système juridique à l'autre, en fonction du rapport à la hiérarchie.

32. Même si dans certaines traditions juridiques, l'opinion publique associe l'action publique des procureurs à l'exercice du pouvoir politique, notamment à travers le gouvernement, la jurisprudence de la CrEDH exige l'indépendance réciproque de ces deux autorités, sans quoi cela ruinerait la légitimité de l'intervention du procureur dans la phase préparatoire et le déroulement du procès pénal, ainsi que dans ses domaines de compétence en dehors du domaine pénal[10]. En effet, le procureur devrait être le garant du respect du droit et le défenseur de la société ; il ne doit pas véhiculer des intérêts d'un groupe social, politique ou religieux, d'une fraction du gouvernement ou protéger ses partisans. Cette exigence est notamment cruciale lorsque l'intervention du procureur vise à lutter contre la criminalité organisée ou la corruption, ou qu'elle a une incidence sur les droits et libertés individuels, en particulier pendant la détention des personnes.

33. Le CCPE encourage la tendance générale à une plus grande indépendance des procureurs et des ministères publics, même s'il n'existe pas encore de normes communes à cet égard.

34. Le respect de l'*indépendance externe* n'interdit pas que le ministère public puisse recevoir des instructions générales sur les priorités concernant les activités de poursuite telles qu'elles résultent de la loi, du développement de la coopération internationale ou des exigences relatives à l'organisation du service.

35. Ces instructions devraient toujours être données conformément à la loi, en toute transparence et de façon écrite et les discussions auxquelles elles pourraient donner lieu ne devraient jamais porter préjudice à la situation personnelle du procureur, y compris pour sa carrière.

[10] Voir la sélection de la jurisprudence de la CrEDH concernant l'action des procureurs dans l'annexe au présent Avis.

36. Les instructions de l'exécutif concernant des affaires particulières sont, de manière générale, non souhaitables. Dans ce cadre, les instructions de non poursuite doivent être prohibées et les instructions de poursuites doivent être strictement encadrées conformément à la Recommandation Rec(2000)19[11].

37. Les tribunaux devraient respecter l'indépendance des procureurs. L'intervention et l'attitude du procureur ne devraient laisser planer aucun doute sur son impartialité et objectivité. Si les juges et les procureurs doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, ils devraient l'être et apparaître ainsi également les uns vis-à-vis des autres.

38. Les procureurs devraient respecter l'indépendance des tribunaux et de la justice dans son ensemble. Ils ne peuvent contester les décisions des juges que par les voies de recours prévues par la loi. Les procureurs devraient prendre toutes les mesures relevant de leur compétence pour protéger l'indépendance des tribunaux.

39. *L'indépendance interne* ne signifie pas que chaque procureur est libre de faire n'importe quoi ; il peut être soumis à une hiérarchie ayant pour tâche d'assurer, de manière éclairée et sans nuire à l'indépendance, le bon fonctionnement du ministère public dans son ensemble et la cohérence, la régularité et l'uniformité de l'action dans l'administration de la justice et la protection des droits de l'homme.

40. La structure hiérarchique est un aspect commun à la plupart des ministères publics. L'indépendance interne n'interdit pas une organisation hiérarchique du ministère public et l'énonciation de recommandations générales ou de lignes directrices/directives sur l'application de la loi pour assurer la cohérence du droit et de la jurisprudence ou des priorités en matière de poursuites. Cela est notamment nécessaire dans les États membres où le principe de l'opportunité des poursuites s'applique. Toutes les instructions internes au sein du ministère public devraient être données par écrit, être transparentes et devraient viser à rechercher la vérité et à assurer une bonne administration de la justice.

41. Les lignes d'action concernant l'autorité, l'obligation de rendre compte et la responsabilité devraient être transparentes afin de promouvoir la confiance du public.

42. Si un procureur reçoit de sa hiérarchie des instructions individuelles qui semblent illégales ou non conformes au code de déontologie professionnelle, il ne devrait pas être contraint de s'y conformer et devrait avoir la possibilité de présenter ses raisons à sa hiérarchie.

43. Des mécanismes clairs devraient être mis en place pour permettre aux procureurs de niveau inférieur d'exercer un recours contre les tâches ou les instructions d'un procureur de niveau supérieur, s'ils estiment que ces tâches ou ces instructions sont illégales ou injustifiées.

44. La possibilité d'un recours contre les décisions du procureur, qu'il s'agisse d'un appel auprès d'un procureur supérieur ou d'un tribunal, notamment lorsqu'il est déposé par les victimes, n'est nullement contraire à son indépendance mais contribue à accroître sa responsabilité, à condition qu'il soit dûment examiné et que les parties en soient informées.

45. L'indépendance des procureurs implique également une indépendance matérielle exigeant, de la même manière que pour les juges, les moyens financiers et autres nécessaires à l'exercice de leurs missions :

- les procureurs sont souvent astreints à un service de nuit et pendant les jours fériés ; ils devraient être en nombre suffisant pour assumer ces contraintes et bénéficier d'une rémunération adéquate pour ne pas être dissuadés d'exercer leurs fonctions dans de telles situations ;

- ils devraient disposer d'équipements modernes et de services appropriés (ordinateurs et logiciels performants, systèmes de vidéoconférence, accès aux services de traduction si nécessaire, etc.)

[11] Voir paragraphe 13(d) de la Recommandation Rec(2000)19 : « Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'État doit prendre toutes mesures afin de garantir que lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint :
- à solliciter au préalable l'avis écrit du ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps ;
- à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique ;
- avant l'audience, à verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis, et à les soumettre au débat contradictoire. »

adaptés à leurs tâches quotidiennes et leur permettant de communiquer efficacement avec les forces de l'ordre et les tribunaux, les avocats, les parties et les partenaires internationaux, dans un contexte de coopération internationale développée, de rationalisation géographique des tribunaux (carte judiciaire) et de modernisation des systèmes judiciaires ;

- ils devraient bénéficier d'un soutien en personnel approprié ainsi que d'un accès aux informations juridiques pertinentes (législation, jurisprudence, etc.), à des experts spécialisés (domaines bancaire, économique, cyber-sécurité, biologie, etc.) et à des examens médico-légaux (analyse ADN, systèmes de détection de drogues, etc.).

IV. LA RESPONSABILITE DES PROCUREURS

46. Afin de promouvoir la confiance du public, les procureurs doivent être indépendants mais également se sentir responsables. Cette responsabilité devrait s'exercer dans le respect des droits et libertés individuels, y compris la présomption d'innocence et la protection de la vie privée. Des lignes directrices et des codes d'éthique et de conduite professionnelles clairs, publiés et régulièrement mis à jour aideraient à promouvoir la transparence, l'uniformité, la responsabilité et l'équité.

47. La responsabilité des procureurs n'est pas censée porter atteinte à leur indépendance. Bien qu'indépendants, les procureurs sont responsables, dans les cas et selon les modalités prévus par la loi :

- ils devraient faire rapport de leurs actions, le cas échéant, à leur hiérarchie, aux parties et notamment aux victimes, aux autorités judiciaires et autres agents et organismes publics, à la société civile et aux médias. Ils devraient expliquer leurs actions ou informer la population de manière proactive, notamment dans les affaires qui requièrent son attention et rencontrent ses préoccupations ; l'information peut prendre la forme d'un rapport annuel (général ou concernant un aspect particulier de la délinquance dans leur juridiction), consister à expliquer les causes d'un échec ou d'une erreur dans une procédure ou une évaluation, ou simplement se référer à la phase en cours d'une enquête ou d'une procédure ;

- ils sont soumis, le cas échéant, à une procédure disciplinaire qui doit être basée sur une loi, en cas de manquements graves à leurs devoirs (négligence, violation du devoir de secret, règles anti-corruption, etc.), pour des raisons claires et déterminées ; la procédure devrait être transparente, appliquer des critères établis et se dérouler devant un organe indépendant de l'exécutif ; les procureurs concernés devraient être entendus et autorisés à se défendre avec l'aide de leurs conseils, être protégés de toute influence politique et avoir la possibilité de faire appel devant un tribunal ; toute sanction doit également être nécessaire, adéquate et proportionnée à l'infraction disciplinaire.

48. Sauf faute disciplinaire constatée ou manquement patent dans l'accomplissement de leurs tâches, les procureurs, comme les juges, ne pourront être tenus personnellement responsables de leurs choix d'action publique, à partir du moment où ceux-ci sont le fruit d'une analyse intellectuelle et juridique personnelles.

49. Les États membres devraient réparer les dommages résultant de l'action ou de l'omission professionnelle des procureurs et ceux-ci ne devraient pas être tenus personnellement responsables de ces dommages, sauf en cas d'infractions intentionnelles et/ou de négligence grave.

50. Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale, mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs fonctions[12]. Les procureurs devraient toutefois être pénalement responsables de toute infraction commise, y compris dans le cadre de l'administration de la justice, conformément à la législation nationale.

V. L'ETHIQUE DES PROCUREURS

51. Le respect de l'État de droit exige des procureurs, comme des juges, qu'ils respectent les normes éthiques et professionnelles les plus élevées, tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors, permettant ainsi la confiance de la société dans la justice. Les procureurs agissent au nom du peuple et dans l'intérêt public. Ils devraient ainsi toujours être intègres, agir conformément à la loi, de manière juste, impartiale et objective, respecter et défendre les droits et les libertés fondamentaux, y compris la présomption d'innocence,

[12] Avis n°9 (2014) du CCPE, Charte de Rome, paragraphe X.

le droit à un procès équitable, et les principes de l'égalité des armes, de la séparation des pouvoirs et de la force obligatoire des décisions judiciaires. Ils ont enfin le devoir d'être libres de toute influence politique ou autre.

52. Les règles éthiques des procureurs devraient, de préférence, être précisées par la loi et prendre la forme de codes d'éthique, préparés et rendus publics par des instances nationales statutaires et/ou disciplinaires comme les Conseils de la Justice ou de procureurs. Lors de l'élaboration de ces codes d'éthique nationaux, les documents internationaux appropriés devraient être pris en compte. On trouvera ci-après, à titre de référence, quelques-unes des règles déontologiques les plus pertinentes concernant les activités des procureurs.

53. Les procureurs ont une obligation de neutralité et devraient agir en se montrant indépendants de leurs préférences personnelles, de leur milieu social, de leurs relations, de leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses ; ils devraient respecter la diversité et s'abstenir de tout préjugé ou discrimination. Les procureurs ne doivent tolérer aucune forme de harcèlement, de racisme ou discrimination, ou toute forme de comportement inapproprié sur leur lieu de travail.

54. Ils devraient se montrer et apparaître impartiaux dans leurs décisions, être transparents, éviter les conflits d'intérêts et ne devraient pas favoriser une partie en raison d'un lien quelconque avec elle. Quand il existe un risque que le procureur n'ait pas la distance suffisante avec cette personne, il devrait s'abstenir de traiter le dossier. Les procureurs devraient également éviter toute possibilité de pression indue (par les médias par exemple). Les procureurs devraient s'abstenir de toute activité politique incompatible avec le principe d'impartialité et ne devraient pas agir dans les cas où leurs intérêts personnels (ou ceux de leur famille) pourraient compromettre leur pleine impartialité et objectivité.

55. Ils doivent faire preuve d'une intégrité absolue dans leur comportement et ne pas accepter d'avantages ou de rémunérations liés au sens de leurs choix, ni entretenir des ambitions de carrière qui pourraient guider de manière inappropriée leurs décisions (par exemple pour complaire à telle ou telle autorité politique ou administrative).

56. Ils ne devraient être guidés que par la volonté de veiller au respect de la loi et devraient toujours veiller à donner une base légale claire, motivée et accessible à leurs décisions.

57. Lorsqu'ils supervisent des enquêtes et/ou des actions de police, les procureurs devraient veiller à ce que les enquêtes soient menées de façon indépendante et dans le respect de la loi, et devraient avoir un rôle actif dans la protection des droits de la défense et l'égalité des armes. Dans de tels cas, ils devraient veiller à ce que les restrictions aux libertés individuelles et à la vie privée soient nécessaires, adéquates et proportionnées au but légitime poursuivi, notamment dans des affaires de terrorisme ou d'autres affaires concernant la sécurité publique.

58. Les procureurs devraient veiller à ce que toutes les enquêtes et investigations nécessaires et raisonnables soient menées avant de prendre une décision relative à une poursuite, fondées sur des éléments de preuve fiables et admissibles. Les poursuites devraient être menées avec fermeté mais équitablement et ne devraient pas aller au-delà de ce qui est indiqué par la preuve.

59. Les procureurs ne devraient pas utiliser des éléments de preuve obtenus par le biais d'une violation grave des droits de l'homme, devraient veiller à ce que ces éléments de preuve ne soient pas acceptés par les tribunaux et que des sanctions appropriées soient prises contre les responsables.

60. Les procureurs devraient être animés par l'attention portée aux autres dans leur attente légitime d'obtenir que justice leur soit rendue. Cette attention devrait particulièrement être tournée vers les plus faibles : les victimes, les témoins, les personnes âgées, les enfants et les adolescents, les personnes handicapées, les personnes sans ressources ou ayant des difficultés à comprendre les situations auxquelles elles sont confrontées, les étrangers coupés de leur milieu familier et/ou ne comprenant pas la langue et la procédure.

61. Dans l'exercice de leurs fonctions, que ce soit dans leur service, au cours de l'enquête ou à l'audience, les procureurs devront faire preuve de discrétion et de réserve ; en particulier, ils ne devraient pas faire état de convictions politiques, philosophiques ou religieuses, d'inimitiés personnelles ou manifester du mépris ou une attitude violente envers quiconque, en raison de l'antipathie que leur inspirerait son comportement, fût-il gravement condamnable.

62. Quand leur mission les autorise à faire des déclarations ou des communiqués sur des dossiers dont ils ont connaissance, les procureurs devraient veiller à ne pas mettre en danger la vie ou l'intégrité physique

des personnes impliquées dans la procédure (notamment les victimes et les témoins) ou le travail des enquêteurs en révélant des investigations en cours, à ne pas violer le principe de la présomption d'innocence et à ne pas porter indûment atteinte à l'honneur et à la réputation d'autrui sur de simples suppositions.

63. L'enseignement de l'éthique devrait être proposé en formation initiale et continue des procureurs.

64. Les questions d'éthique qui se posent aux procureurs étant de plus en plus variées, complexes et évoluant avec le temps, les États membres devraient prévoir des mécanismes et des ressources (instance spécifique indépendante, experts au sein des Conseils de la justice ou de procureurs, etc.) pour aider les procureurs à répondre aux questions qu'ils se posent (par exemple, sur l'opportunité de se retirer d'une affaire en raison d'un conflit d'intérêt possible, ou de connaissances ou de préjugés qu'ils auraient, sur la possibilité pour eux d'avoir des activités annexes comme l'arbitrage, etc.).

65. Les États membres devraient veiller à ce que les procureurs soient protégés de tous les inconvénients résultant du respect des règles éthiques attachées à leur fonction, notamment des intimidations, de l'isolement ou des revers ou ralentissements de carrière qui pourraient en découler.

VI. LA COOPERATION INTERNATIONALE

66. Si les systèmes d'organisation sociale, politique, juridique et administrative diffèrent d'un État membre à l'autre, l'adhésion commune aux valeurs démocratiques facilite le développement de solutions juridiques similaires et les possibilités de coopération entre procureurs des différents États membres.

67. Avec le soutien de leurs administrations, les ministères publics et, le cas échéant, les procureurs eux-mêmes, devraient ainsi en bénéficier et encourager les possibilités d'échanges d'informations sur les bonnes pratiques concernant l'indépendance, la responsabilité et l'éthique. À cet effet, des réseaux d'échange d'informations, des séminaires internationaux bilatéraux et multilatéraux, des formations, des jumelages ou tout autre moyen de s'enrichir mutuellement, devraient être développés.

68. Cette coopération internationale devrait également inclure des questions relatives à la protection de l'indépendance, de la responsabilité et de l'éthique pour l'avenir.

RECOMMANDATIONS

i. Des dispositions appropriées devraient être adoptées dans les États membres, parallèlement à l'indépendance des juges, pour renforcer l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs dans le domaine pénal ou dans leurs autres domaines de compétences. L'influence politique n'est pas acceptable.

ii. Les États membres, tout en gardant à l'esprit l'équilibre hommes-femmes, devraient veiller à ce que les procureurs soient sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leurs valeurs morales et éthiques et reçoivent une formation initiale et continue adéquate pour exercer leurs fonctions avec indépendance, impartialité, responsabilité et respect absolu des règles d'éthique. Ils devraient faciliter la mise à disposition d'informations pertinentes et de conseils aux procureurs sur ces sujets.

iii. Le statut, l'indépendance, le recrutement et la carrière des procureurs devraient, de la même façon que pour les juges, être clairement établis par la loi et régis par des critères transparents et objectifs. Les États membres devraient garantir un statut des procureurs assurant leur indépendance externe et interne, de préférence par le biais de dispositions au plus haut niveau juridique et en garantissant leur application par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs, notamment pour les nominations, la carrière et la discipline.

iv. Les instructions de l'exécutif concernant des affaires particulières sont, de manière générale, non souhaitables. Dans ce cadre, les instructions de non poursuite doivent être prohibées et les instructions de poursuites doivent être strictement encadrées conformément à la Recommandation Rec(2000)19.

v. L'indépendance interne n'interdit pas une organisation hiérarchique du ministère public et l'énonciation de recommandations générales sur l'application de la loi afin d'assurer la cohérence et l'homogénéité du droit et de la jurisprudence ou des priorités en matière de poursuites.

vi. Si des instructions sont données aux procureurs, elles devraient l'être par écrit, en toute transparence et toujours avec l'objectif d'appliquer la loi tout en respectant les droits et libertés, sans restrictions disproportionnées par rapport à l'objectif légitime poursuivi.

vii. Une information appropriée sur le ministère public et les activités de poursuite devrait être largement dispensée au public. Les procureurs devraient jouer un rôle majeur dans la diffusion de ces informations. Tout en veillant au respect de leur indépendance, du principe de la présomption d'innocence, des besoins de l'enquête et des données à caractère personnel, les procureurs devraient rendre compte de leurs actions et de leurs résultats à leur hiérarchie et aux autres autorités publiques avec lesquelles ils seront amenés à travailler, ainsi qu'au public par des réseaux appropriés et selon les règles prévues par la loi.

viii. Quand leur mission les autorise à faire des déclarations publiques sur des dossiers dont ils ont la charge, les procureurs devraient veiller à ne pas mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes impliquées dans la procédure ou le travail des enquêteurs en révélant des instructions en cours, et à ne pas violer le principe de la présomption d'innocence.

ix. Les États membres devraient protéger les procureurs et, le cas échéant, les membres de leur famille, dans l'exercice de leurs fonctions.

x. La promotion des procureurs devrait être basée sur leur mérite.

xi. Le statut, la rémunération et le traitement des procureurs ainsi que les ressources financières, humaines et autres mises à disposition des ministères publics devraient être, d'une manière comparable à celle des juges, à la hauteur des missions et fonctions particulières des procureurs.

xii. Dans leur système d'organisation administrative et hiérarchique, les États membres devraient veiller à ce que les procureurs, s'ils entendent leur conférer ou maintenir le statut d'autorité judiciaire au sens de la CEDH, disposent de toutes les garanties, notamment d'indépendance, attachées à cette qualité.

xiii. Les procureurs devraient veiller à développer en permanence leurs connaissances juridiques, éthiques et sociales afin d'être à la hauteur de leur mission.

xiv. Des codes de déontologie devraient être adoptés et rendus publics. Les procureurs devraient respecter des règles de conduite éthique conformes aux normes les plus élevées, régulièrement mises à jour en fonction de l'évolution de la société et des nouveaux enjeux. Ils devraient observer la discrétion et la réserve propre à leurs fonctions, afin que leur indépendance, leur objectivité et leur impartialité ne puissent être mises en doute.

xv. Lorsqu'ils supervisent des enquêtes ou des actions de police, les procureurs devraient veiller à ce que les restrictions aux droits et libertés individuels et à la vie privée soient nécessaires, adéquates et proportionnées au but légitime poursuivi. Ils devraient accorder une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, notamment aux victimes d'infractions et aux droits de la défense.

xvi. Les procureurs devraient prendre toutes les dispositions entrant dans le cadre de leur compétence pour respecter et protéger l'indépendance des tribunaux.

xvii. Dans le contexte de la coopération internationale, afin d'enrichir leurs pratiques et de réfléchir davantage sur leur mission, les procureurs devraient communiquer avec leurs partenaires étrangers. Les réseaux d'échange d'informations, les institutions de formation, les procureurs de liaison, des séminaires internationaux, des formations, des jumelages pourraient être particulièrement utiles dans ce cadre. Il convient également de noter dans ce cadre l'importance des associations internationales de magistrats, qui ont pour tâche de défendre l'indépendance, l'éthique, la responsabilité individuelle et sociale des magistrats dans un État de droit, et qui, de ce fait peuvent jouer un rôle-clé dans la dissémination des valeurs contenues dans le présent Avis.

Annexe

Sélection de jurisprudence de la CrEDH concernant le statut et les activités des procureurs

La CrEDH a énoncé que l'absence du parquet à l'audience pouvait entraîner la violation du principe du procès équitable[13].

La CrEDH s'est penchée sur la question de l'indépendance des procureurs au regard du respect de l'article 6 §1 (procès équitable) de la CEDH quand le ministère public est une des parties au procès mis en cause par le requérant.

Dans l'affaire *Zinsat c. Bulgarie* du 15 Juin 2006 (57785/00), la CrEDH a mis en cause le fait que le procureur se soit substitué à un tribunal, décidant d'agir de lui-même, sans recours effectif.

La CrEDH s'est également attachée à vérifier le respect des exigences de l'article 5§3 de la CEDH quand le contrôle de la détention était confié à un procureur. Elle a estimé que quand ce contrôle était confié à un procureur, celui-ci devait être indépendant, impartial, apte à contrôler le bien-fondé de la mesure et compétent pour ordonner la remise en liberté.

C'est le sens notamment de l'arrêt *Schiesser c. Suisse* du 4 décembre 1979 (7710/76), où est affirmée la nécessité de l'indépendance du procureur vis-à-vis de l'exécutif et des parties.

S'ils souhaitent voir reconnaître au ministère public, la qualité d'autorité judiciaire au sens de la CEDH - qualité à laquelle sont très attachés les procureurs des pays concernés -, les États membres doivent prendre en compte le fait que dans quelques arrêts, la CrDEH a décidé que le ministère public ne répondait pas aux critères permettant de lui reconnaître le caractère d'une autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la CEDH[14].

La CrEDH se montre très exigeante en ce qui concerne l'indépendance des procureurs, mais cela ne doit pas conduire à interpréter cette exigence comme une défiance, voire comme une dépréciation du rôle des procureurs dans le processus judiciaire, bien au contraire. On peut même considérer, comme le disait M. André Potocki, juge à la CrEDH au titre de la France, dans une conférence tenue à Paris le 17 mai 2018 devant le Réseau des Procureurs généraux des Cours suprêmes de l'Union européenne, que le procureur qui dirige et contrôle la première phase de la procédure pénale est aussi et en même temps « la sentinelle avancée des droits de l'homme ».

[13] Voir CrEDH Karel c. Russie du 20 septembre 2016 (926/08).

[14] Voir CrEDH Medvedyev c. France [GC], 29 mars 2010, n° 3394/03 ; Moulin c. France, 23 novembre 2010, n° 37104/06 ; Jasinski c. Pologne, 20 décembre 2005, n° 30865/96 ; Vasilescu c. Roumanie (sous l'angle de la notion de tribunal au sens de l'article 6§1), 22 mai 1998, n° 27053/95 ; Pantea c. Roumanie, 3 juin 2003, n° 33343/96 ; Assenov et autres c. Bulgarie, 28 octobre 1998, n° 24760/94, §149.

Avis n° 14 (2019)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle

I. Introduction : objet, champ d'application, définitions

A. Objet

1. Le Conseil Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005, qui lui a notamment fixé pour tâche la formulation d'avis sur des questions concernant l'application de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale[1].

2. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le CCPE a préparé cet Avis sur le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière[2] qui en découle.

3. Comme cela a déjà été souligné dans de précédents Avis du CCPE, les missions dévolues aux procureurs varient selon les États membres en fonction du contexte constitutionnel et législatif et des traditions juridiques respectifs. Ainsi, les systèmes de justice pénale de certains États membres prévoient le principe de « légalité » comme base des poursuites, ceux d'autres États membres prévoient le principe de « discrétion » ou « d'opportunité des poursuites », ceux d'autres mixent les deux systèmes. Certains États membres confient aux procureurs un rôle général de supervision des policiers et des enquêteurs, d'autres ne le font pas[3]. Dans les pays où les procureurs ont la supervision générale des enquêtes, ils peuvent mener eux-mêmes les enquêtes, ou celles-ci sont menées par la police sous l'autorité du parquet.

4. Indépendamment des différents systèmes de poursuites, des exigences et des défis communs peuvent être identifiés concernant la lutte efficace contre la criminalité, ainsi que le respect des droits de l'homme des mis en cause, des intérêts de l'État concernant la politique pénale et des droits des victimes et d'autres participants à la procédure pénale. Le présent Avis vise donc à définir des lignes directrices et des normes communes sur la manière dont les procureurs devraient agir dans le domaine spécifique de la corruption et de la criminalité économique et financière qui en découle. Dans les États membres où les procureurs exercent des fonctions en dehors du domaine du droit pénal, les conclusions et recommandations du présent Avis s'appliquent également, *mutatis mutandis*, à ces activités des procureurs. Certaines des conclusions seront probablement plus pertinentes pour un système de poursuites donné que pour d'autres. Toutefois, le présent Avis ne vise en aucun cas à exprimer une préférence pour l'un ou l'autre système, mais tente plutôt de favoriser des améliorations dans chacun d'entre eux. Par conséquent, l'Avis peut être une source d'inspiration pour tous les acteurs impliqués dans les procédures pénales, notamment dans la perspective de les rassembler pour une meilleure efficacité.

B. Champ d'application

5. La lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle présente un intérêt et nécessite la participation de nombreux acteurs publics et privés, tels que les procureurs, les juges, les enquêteurs de police, les experts, les organismes de contrôle, les organismes gouvernementaux, les médias, les ONG et les autres éléments concernés de la société civile. Le CCPE exprime le souhait que les principes énoncés dans le présent Avis inspireront, outre les

[1] Dans la rédaction de ses Avis, le CCPE prend également en compte d'autres Recommandations et instruments pertinents adoptés après sa création, en particulier la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale.
[2] Dans certains États membres, la notion de criminalité économique couvre également la criminalité financière.
[3] Voir, par exemple, l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, paragraphe 9.

procureurs, également l'action des autres acteurs intéressés et pertinents afin d'améliorer les résultats globaux.

6. Aussi, l'objectif de l'Avis est-il de préciser les approches personnelles et institutionnelles particulières requises des procureurs et des ministères publics qui luttent contre un ensemble de crimes qui sont par nature complexes et souvent occultes comme la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle (voir définition ci-dessous). Le présent Avis porte notamment sur les infractions pénales de haut niveau dans ce domaine, c'est-à-dire lorsque le ministère public et les procureurs se heurtent à des difficultés particulières tant du point de vue du droit matériel que de la procédure. Dans ce cadre, il est recommandé que les ministères publics soient consultés sur toute nouvelle règlementation envisagée par le pouvoir exécutif ou législatif dans ce domaine.

7. Le CCPE souligne, dès le début, qu'une lutte effective et efficace des procureurs contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, tout en étant transparente et respectueuse des droits de l'homme, dépend en grande partie de la volonté politique d'examiner et de contrôler véritablement tel comportement criminel. Par conséquent, les États membres devraient non seulement faire preuve d'un engagement fort, mais aussi favoriser un environnement de soutien pour les ministères publics ainsi que pour les procureurs chargés de lutter contre cette forme de criminalité, et à renforcer et approfondir leur participation à la coopération internationale dans ce domaine.

8. Une lutte efficace contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, et la prise en compte de l'effet extrêmement préjudiciable de ce type de comportement sur la confiance du public, sur la stabilité sociale et sur le bien-être économique d'un pays donné, et sur les principes de justice et d'égalité de toutes les personnes devant la loi, n'implique pas seulement de poursuivre les auteurs des infractions. Il est de la plus haute importance d'utiliser tous les instruments juridiques, législatifs et autres appropriés pour la prévention de cette criminalité. Il est nécessaire que tant la société en général que les procureurs chargés de la corruption et des infractions pénales connexes en particulier soient parfaitement conscients du caractère extrêmement préjudiciable de ces infractions. La tolérance à l'égard de la corruption doit être combattue en permanence.

9. Pour élaborer le présent Avis, le CCPE s'est appuyé notamment sur l'Avis No. 1 (2007) sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal, l'Avis No. 3 (2008) sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, l'Avis No. 7 (2012) sur la gestion des moyens du ministère public, l'Avis No. 8 (2013) sur les relations entre procureurs et médias, l'Avis No. 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale, l'Avis No. 11 (2016) sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, l'Avis No. 12 (2017) sur le rôle des procureurs concernant les droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales, et l'Avis No. 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.

10. Le CCPE s'est également fondé sur les principaux instruments et les conclusions les plus importantes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la prévention en la matière, notamment la Convention pénale sur la corruption (1999)[4], la Convention civile sur la corruption (1999)[5], la Recommandation Rec(2000)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics (2000), les conclusions du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans ses cinq cycles d'évaluation[6], et les documents de MONEYVAL, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur la corruption et les problèmes qui en découlent[7].

11. Des instruments anti-corruption d'autres organisations et mécanismes internationaux ont aussi été pris en considération, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003[8] et les Lignes directrices des Nations Unies concernant le rôle des procureurs de 1990, la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la lutte contre la corruption

[4] Série des traités européens – nº 173.
[5] Série des traités européens – nº 174.
[6] Notamment, pour rédiger le présent Avis, le CCPE a jugé que les conclusions formulées dans le cadre du IVe cycle d'évaluation presque achevé sur la « Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs » présentaient un intérêt particulier.
[7] Par exemple, plus récemment, CEDH *Gutsanovi c. Bulgarie* – 34529/10, arrêt du 15.10.2013 [Section IV]; *Apostu c. Roumanie* – 22765/12, arrêt du 03.02.2015 [Section III]; *Tsalkitzis c. Grèce* (nº 2) – 72624/10, arrêt du 19.10.2017 [Section I]
[8] Résolution 58/4 de l'Assemblée générale de l'ONU du 31 octobre 2003.

d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de 1997[9], la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne de 1997[10], la loi type sur la lutte contre la corruption, adoptée par l'Assemblée interparlementaire des pays participants de la Communauté des États indépendants en 1999, la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé[11], ainsi que les 13 publications du Groupe d'action financière (GAFI) sur les questions de corruption[12]. Le CCPE a également tenu compte des Normes de responsabilité professionnelle et de la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants en 1999.

12. Le CCPE s'est basé sur un projet d'Avis préparé par le Dr Rainer HORNUNG-JOST, Procureur de la République adjoint au parquet de Lörrach (Allemagne), ancien directeur de l'École allemande de la magistrature, et le remercie de sa contribution précieuse à ses travaux.

C. Définitions

13. Le CCPE souligne qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée de la corruption. Cela dit, il considère que la meilleure référence pour définir le terme "corruption" dans le cadre du présent Avis peut être prise de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ETS173) telle qu'elle a été appliquée par le GRECO[13]. Cela signifie que la "corruption" est un concept qui contient ou traite une variété d'infractions pénales, telles que la corruption active et passive dans les secteurs publics et privés et le trafic d'influence. Des phénomènes tels que la corruption résultant de l'acceptation de cadeaux, des marchés publics ou de l'enrichissement illicite sont également préjudiciables à la confiance du public dans le bon fonctionnement d'un État de droit.

14. Dans un grand nombre des affaires, les infractions de corruption sont clairement liées à d'autres phénomènes – souvent occultes – de criminalité économique et financière, tels que la fraude, la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le détournement de fonds, etc. Par conséquent, les ministères publics et/ou les procureurs spécialisés, bien souvent, n'examinent pas seulement des affaires de corruption, mais aussi d'autres crimes économiques et financiers qui en découlent, par exemple, les fraudes informatiques, le vol de propriété intellectuelle, les violations du droit de la concurrence, les violations de la réglementation boursière, les infractions liées à faillite et/ou insolvabilité frauduleuses. La corruption peut également être liée à des crimes tels que la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, le travail illégal, les infractions aux lois sur l'environnement, la terre et l'urbanisme, etc.

15. Par conséquent, aux fins du présent Avis, lorsque le terme "corruption" est utilisé, il englobe également la criminalité économique et financière qui en découle.

II. Difficultés particulières rencontrées par le ministère public et les procureurs dans le cadre de la lutte contre la corruption

16. Les procureurs se trouvent confrontés à un ensemble de difficultés particulières lorsqu'ils s'efforcent de lutter contre la corruption. Par exemple, il peut y avoir un manque de volonté politique dans certains pays, surtout en cas de corruption de haut niveau exercée par des personnes influentes[14]. Il peut aussi arriver que certains responsables politiques cherchent à exercer une influence illégale sur les enquêtes, en particulier lorsque ces dernières les visent personnellement, ou visent leurs familles, d'autres membres du gouvernement ou du parlement, leurs partis politiques ou encore un ami dans le monde des affaires, etc.

17. La corruption met en œuvre souvent des mécanismes peu visibles, mais complexes, constituant un vrai défi pour les procureurs de les évaluer. En même temps, les défendeurs ont tendance à disposer de ressources importantes, ce qui leur permet de mettre en place une stratégie de défense sophistiquée qui peut s'avérer difficile à surmonter. Enfin, les ministères publics et les procureurs doivent pouvoir s'opposer à d'éventuelles tactiques dilatoires tout en garantissant le principe de l'égalité des armes. Ils devraient également disposer de ressources suffisantes et adéquates pour

[9] Ainsi que la recommandation de l'OCDE de 2009 relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers
[10] Journal officiel C 195 du 25.06.1997, p. 0002 – 0011
[11] Journal officiel L 192 du 31.07.2003, p. 54 – 56
[12] Généralement publiées en coopération avec le groupe de travail anti-corruption du G20.
[13] Dans son IIIe cycle d'évaluation.
[14] Il s'agit souvent de montants financiers particulièrement élevés.

engager des poursuites appropriées, et les tribunaux devraient disposer d'un éventail de peines appropriées et proportionnées aux fins de la détermination de la peine.

18. Plus la corruption est grave et exercée à un haut niveau, plus la possibilité qu'il existe un lien étroit avec la criminalité organisée est élevée[15].

19. Les difficultés particulières auxquelles les procureurs doivent faire face dans le cadre de la lutte contre la corruption, en raison de sa nature secrète et complexe, sont également valables pour la lutte contre la criminalité économique et financière qui en découle. En outre, d'autres défis contribuent à la complexité de la mission des procureurs. La lutte contre la criminalité économique grave nécessite le plus souvent une analyse économique approfondie et le traitement de dossiers volumineux, portant souvent sur une série d'infractions pénales. En outre, aujourd'hui les criminels en col blanc utilisent souvent leur expertise en matière de technologies de communication pour dissimuler leur identité, les infractions qu'ils commettent et les preuves pertinentes. Les ministères publics devraient disposer d'informations complètes et actualisées, y compris de données statistiques sur l'ampleur et les caractéristiques de la corruption dans leurs pays respectifs.

20. La grande criminalité économique entraine par nature une importante perte financière subie par une ou plusieurs entités, y compris celles d'Etat et privées, ou par des particuliers. Lorsqu'ils s'occupent de ce type d'infractions, les procureurs doivent donc connaître les droits et les attentes des victimes et d'assurer la sécurité des témoins. Ils doivent aussi être en mesure de traiter, conformément aux lois et règles applicables et avec célérité, la procédure complexe concernant le gel, la saisie, la confiscation et le recouvrement des avoirs criminels, que ce soit dans l'intérêt de l'État, des victimes ou tous les deux.

III. Exigences et garanties institutionnelles

A. Cadre législatif, ressources, budget, effectifs

21. Compte tenu des nombreux défis susmentionnés, le ministère public peut lutter de manière appropriée contre la corruption, et donc renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et le secteur commercial privé, uniquement lorsque l'État membre fournit un cadre constitutionnel et législatif solide permettant au ministère public d'agir en tant qu'institution indépendante/autonome et de manière efficace, transparente, responsable et libre de toute influence politique ou autre influence extérieure indue.

22. Dans la mesure où la lutte contre la corruption et la criminalité économique peut être un sujet sensible sur le plan politique mais aussi à d'autres égards, il est primordial que les systèmes nationaux de recrutement, de promotion/d'avancement et de mutation des procureurs, ainsi que les procédures disciplinaires, comportent les garanties nécessaires pour un processus décisionnel indépendant, autonome et transparent et soient régis par des critères transparents et objectifs[16].

23. Chaque Etat membre a l'obligation d'apporter les cadres institutionnels, juridiques et opérationnels et les ressources humaines, financières et techniques nécessaires afin de faire en sorte que même dans les affaires de corruption et de criminalité économique les plus complexes, les décisions finales sont prises en vue d'éviter tout retard indu et, le cas échéant, avant l'expiration de tout délai de prescription légal pertinent. L'affectation de ressources financières et humaines insuffisantes, qui peut être l'une des principales raisons pour lesquelles le ministère public peut réagir trop tard ou être perçu comme clément dans des cas de corruption, devrait être évitée. Les mêmes conclusions sont valables pour d'autres autorités engagées dans le processus comme la police, d'autres services répressifs et de contrôle, et les tribunaux. Dans ce cadre, le nombre de procureurs affectés à la lutte contre la corruption devrait se baser sur une évaluation de l'importance de ce crime pour l'État concerné, ainsi que des besoins du ministère public.

24. Les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption complexes exigent également, notamment, la fourniture au ministère public d'équipements modernes et d'autres moyens, tels que

[15] Voir ainsi l'Avis No. 11 (2016) du CCPE sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée.
[16] Pour des informations plus détaillées, voir l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, les recommandations ii, iii et x.

du matériel et des logiciels sophistiqués[17], ainsi qu'une expertise économique, bancaire et informatique hautement professionnelle.

25. L'utilisation efficace, par le ministère public, d'outils procéduraux pour geler, saisir et confisquer les biens provenant d'une infraction devrait être encouragée car ce recouvrement des biens des criminels en col blanc aura non seulement un effet répressif mais aussi un effet préventif et dissuasif. En outre, les textes législatifs ou autres textes réglementaires qui obligent un agent public ayant été condamné pour corruption à démissionner ou à être démis de ses fonctions et à être empêché de se présenter à une fonction publique, au moins pour une période spécifique, ont également un effet répressif et préventif important.

26. Le processus souvent complexe et lourd de recouvrement des biens, en fait comme en droit, nécessite des collaborateurs professionnels et très motivés en nombre suffisant. Chaque État membre devrait prévoir le budget nécessaire pour affecter régulièrement au ministère public un nombre suffisant de procureurs compétents ainsi que du personnel d'appui efficace et dûment formé (clercs, etc.) et d'experts. Le CCPE prend note du fait que plusieurs États membres refinancent les coûts des poursuites engagées dans des affaires de corruption et de criminalité économique et financière qui en découle grâce au recouvrement des biens et d'actifs des criminels en col blanc.

27. Dans certains États membres, la loi permet de poursuivre pénalement des personnes morales. D'autres États membres ont introduit la responsabilité administrative ou civile des personnes morales pour les actes criminels commis par leurs hauts fonctionnaires au profit des personnes morales. Ce moyen peut également se révéler efficace pour lutter contre la corruption de personnes physiques agissant par l'intermédiaire de personnes morales, et pour priver une personne morale systématiquement impliquée dans des activités de corruption, des gains incriminés. Des mécanismes administratifs et/ou civils sont également nécessaires pour la confiscation des avoirs dans les affaires où les preuves suggèrent qu'ils ont été obtenus par le biais de crimes en col blanc, en particulier dans les affaires de revenus cachés aux autorités fiscales.

28. Les procureurs, lorsqu'ils conduisent ou supervisent l'enquête, doivent bénéficier, sous réserve, le cas échéant, d'une autorisation judiciaire appropriée, d'un accès effectif à toutes les sources pertinentes d'informations, souvent conservées dans des bases de données publiques ou privées. Il est en outre décisif de garantir l'accès du ministère public aux registres de propriété et des intérêts ou aux déclarations de patrimoine fournis régulièrement par les agents publics et d'autres personnes conformément au droit national, afin de dissuader des auteurs potentiels de commettre un acte de corruption et d'intenter des poursuites lorsqu'un tel acte est commis. Il s'agit d'un outil indispensable pour mettre au jour un système de corruption existant ou des structures criminelles y associées. L'accès aux informations bancaires ou fiscales est de la plus haute importance pour l'efficacité des poursuites dans les affaires de corruption.

B. Mécanismes d'organisation et spécialisation des procureurs

29. Le CCPE encourage les Etats membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'impartialité, le professionnalisme et la spécialisation des procureurs et d'autres parties prenantes, le cas échéant, qui luttent contre la corruption.

30. Les États membres sont nombreux à avoir mis en place des agences centrales de lutte contre la corruption. En fonction du cadre national, ces autorités ont aussi, parfois exclusivement, des compétences en matière de poursuites dans l'enquête sur ce type de crime. Dans d'autres pays, des ministères publics décentralisés mais spécialisés – ou du moins des unités spécialisées au sein des ministères publics – luttent contre la corruption. Enfin, dans les ministères publics de petite ampleur, les procureurs sont spécialisés dans la lutte contre la corruption en général, ce qui devrait être considéré comme un critère minimum pour garantir le professionnalisme particulier susmentionné attendu des procureurs qui traitent ces types d'infractions.

31. Pour pouvoir travailler sur des affaires complexes de corruption, une bonne gestion des affaires par les procureurs est indispensable. Les poursuites et, le cas échéant, les enquêtes menées par le ministère public peuvent être, en fonction des systèmes particuliers, centralisées. Cela n'exclut pas la formation d'équipes de procureurs dans des affaires à haut niveau particulièrement complexes et sensibles, tant au stade de l'enquête que du procès. Compte tenu du fait que les affaires citées sont

[17] Voir l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 45.

complexes et chronophages, il est important de garantir le flux d'informations le plus rapide et le plus efficace au sein du ministère public.

32. Le fait de mettre en place la meilleure coopération possible et d'assurer le flux d'informations le plus adéquat n'est pas seulement une condition requise en interne pour le ministère public dans un pays donné ; il s'agit également d'un élément très important pour les relations entre les ministères publics et d'autres parties prenantes engagées dans la lutte contre la corruption. Le CCPE souligne l'importance d'une bonne coordination et coopération entre le ministère public, d'une part, et les services répressifs, les douanes, les cellules de renseignements financiers et les services d'enquête sur la fraude fiscale, les institutions de contrôle, etc. d'autre part, dont le professionnalisme et la spécialisation sont également indispensables.

33. Plus particulièrement dans des affaires complexes et sensibles de corruption à haut niveau, les procureurs concernés devraient pouvoir accéder à l'expertise externe nécessaire. Cela concerne par exemple l'analyse de bilans ou de bases de données informatiques et de l'équipement détenues par d'autres autorités. Dans certains cas précis, il peut être utile de demander à ces experts non-juristes (experts comptables, etc.) de faire partie d'une équipe interdisciplinaire travaillant sur un aspect spécifique d'une affaire particulière sous la supervision du procureur.

C. Attribution des affaires et charge de travail

34. En règle générale, la répartition des affaires de corruption et la régulation de la charge de travail devraient suivre un système de répartition objectif en fonction de la complexité et de la difficulté potentielle des affaires, ainsi que des connaissances, des capacités et des compétences des procureurs. En outre, les procureurs chargés de ces affaires devraient recevoir l'appui nécessaire et se voir allouer un temps suffisant en fonction de leur complexité.

D. Outils d'enquête et de poursuite appropriés et adaptés et lanceurs d'alerte

35. La corruption de haut niveau est par nature un crime très grave et peut couvrir une série d'infractions pénales. Il est donc indispensable de donner aux procureurs (et/ou, selon le système, à la police) une gamme complète d'outils d'enquête légaux, y compris des techniques spéciales d'enquête. Cela inclut également l'utilisation de technologies adéquates.

36. Le CCPE tient cependant à rappeler, pour que les résultats de l'enquête soient acceptés, qu'il est primordial dans une société démocratique que les principes de nécessité et de proportionnalité soient scrupuleusement respectés lors de l'application de moyens de contrainte et surtout de techniques spéciaux d'enquête, tout en fournissant au parquet tous les outils de recherche de preuves pertinents pour l'enquête pénale ou une enquête administrative concernant des personnes morales. Une restriction disproportionnée des libertés et des droits fondamentaux devrait être évitée en fixant des limites et des critères clairs pour l'application d'un outil d'enquête donné[18]. Les mesures les plus intrusives devraient être subordonnées à une autorisation judiciaire indépendante. Une fois que la mesure est ordonnée par un tribunal, il incombe au ministère public, lorsqu'il mène l'enquête, d'examiner de manière approfondie et en permanence à tout stade de la procédure si le maintien de la mesure reste toujours nécessaire.

37. Les États membres devraient disposer de règles strictes sur la manière de protéger les personnes au sein d'une autorité/organisation donnée disposant de connaissances « d'initiés » sur des auteurs d'infractions en particulier et leur dispositif criminel. Ces lanceurs d'alerte potentiels jouent souvent un rôle essentiel dans la révélation de faits de corruption. Leur identité devrait être protégée en cas de divulgation d'informations. Les Etats membres devraient veiller à ce que les dispositions relatives à la protection des témoins particulièrement vulnérables dans une procédure pénale s'appliquent également, le cas échéant, aux lanceurs d'alerte, notamment à l'étape de l'enquête. Cela peut comprendre, *inter alia*, des moyens confidentiels spécifiques pour le traitement des sources d'information, toujours sous réserve de la protection du droit du mis en cause à un procès équitable.

38. Les lanceurs d'alerte potentiels qui souhaitent divulguer des informations devraient savoir à qui s'adresser et par quelles voies et quelles mesures de protection s'appliqueront à eux. Par conséquent, il est très utile de fournir des points de contact spécifiques au sein du ministère public ou en collaboration directe avec lui et de rendre publiques les données de contact. Il convient de noter

[18] Voir l'Avis No. 11 (2016) du CCPE sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, paragraphe 65.

également que les lanceurs d'alerte potentiels peuvent être complices de l'infraction qu'ils dénoncent. Dans certains cas, on pourrait leur accorder une immunité ou d'autres formes de clémence particulière parce qu'ils s'exposent à de grands risques à cause de leurs divulgations. Les lanceurs d'alerte devraient être tenus informés, le plus rapidement possible, de toutes les mesures de protection mises en place pour eux.

E. Coopération internationale

39. Dans un grand nombre d'affaires, les infractions économiques et financières commises sont de nature transfrontalière nécessitant de ce fait la coopération du ministère public et des services répressifs de plusieurs pays ou d'instances internationales, y compris supranationales, et du système bancaire mondial. Il est également possible que le préjudice financier ne se limite pas à l'échelle nationale mais porte atteinte simultanément aux intérêts financiers de plusieurs États, d'organisations internationales, y compris supranationales (par exemple, l'Union européenne (UE)) et de particuliers ou entités étrangers.

40. Les auteurs d'infractions ont, par exemple, intérêt à dissimuler leurs gains et des preuves pertinentes dans un autre pays ou dans plusieurs pays en même temps. Ils ne devraient donc pas pouvoir tirer parti de l'insuffisance des outils de coopération entre les Etats ou de leurs différents systèmes pénaux et règles de procédure. Par conséquent, il est de la plus haute importance que des mécanismes efficaces d'extradition et d'entraide judiciaire permettent des contacts et une coopération directs entre les ministères publics de différents États membres, en utilisant des techniques de communication modernes et suffisamment sécurisées[19].

41. Afin de garantir une approche largement harmonisée de la lutte contre la corruption, le CCPE invite les États membres à ratifier, le cas échéant, les principaux instruments internationaux relevant du champ d'application du présent Avis.

42. Le CCPE invite les États membres à adopter, le cas échéant, à un niveau bilatéral ou multilatéral, des mécanismes et mesures similaires afin de faciliter une coopération concrète entre les ministères publics et les services répressifs des États membres dans le cadre de la lutte contre la corruption transfrontalière. Le CCPE note les efforts continus de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'UE[20] et les autres initiatives régionales (sous-régionales) dans cette direction. En outre, le CCPE reconnaît l'appui pratique que les institutions comme EUROJUST, ainsi que les organisations informelles comme l'Association internationale des procureurs et poursuivants peuvent apporter à cette coopération.

43. En outre, dans des affaires transfrontalières, pour récupérer définitivement les gains de l'auteur de l'infraction dans l'intérêt de l'État ou des victimes identifiées[21], la reconnaissance mutuelle ou l'exécution, par le biais de l'entraide judiciaire, des décisions de saisie temporaire et de confiscation définitive prononcées par un État membre concernant des biens se trouvant dans un autre État membre pourrait faciliter le gel, la confiscation et le recouvrement ou le retour des avoirs d'origine criminelle[22].

44. Afin de lutter efficacement contre la corruption, les États membres devraient s'aider mutuellement à fournir les informations nécessaires pour prévenir, détecter et enquêter sur les infractions de corruption, y compris celles qui consistent à fournir des informations fausses et/ou insuffisantes dans

[19] Voir l'Avis No. 1 (2007) du CCPE sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal.
[20] Il convient également de noter que l'UE a élaboré des instruments et des mécanismes particuliers pour rendre la lutte contre la criminalité transfrontalière la plus efficace possible, et plus particulièrement pour protéger au mieux les intérêts financiers de l'UE. Les ministères publics des différents États membres bénéficient d'une aide pratique de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), d'Eurojust, ainsi que du Réseau judiciaire européen en matière pénale. Dans un futur assez proche, le Procureur européen et ses homologues compétents dans les États membres feront à leur tour partie des intervenants. Des traités multilatéraux tels que la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne ont mis en place des outils d'enquête et de poursuite innovants, comme la création des équipes communes d'enquête (ECE) dans les dossiers de criminalité transfrontalière organisée. Voir également la Directive de l'UE 2014/41/UE du 3/4/2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.
[21] Voir l'Avis No. 12 (2017) du CCPE.
[22] Voir, à titre d'exemple, la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, et le Règlement de l'UE 2018/1805 du 14/11/2018 relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, à la suite des décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI du Conseil.

les déclarations des agents publics et autres personnes concernées sur leurs biens, profits, dépenses et intérêts, même en l'absence d'enquête pénale.

F. Transparence et contacts des procureurs avec les médias

45. La transparence dans l'exercice des fonctions des procureurs est une composante essentielle de l'Etat de droit, l'une des garanties importantes d'un procès équitable et elle est nécessaire pour garantir la confiance du public. En effet, une image positive du ministère public constitue un élément important de la confiance du public dans le bon fonctionnement du système judiciaire. Afin de développer une interaction ouverte du ministère public avec le public[23], le ministère public devrait adopter une approche proactive. L'accès légal le plus large possible des médias et du public à l'information sur les activités des procureurs contribue également à renforcer la démocratie et la transparence.

46. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'une lutte véritablement durable et efficace contre la corruption. La lutte contre la corruption sous toutes ses facettes et à partir des racines n'est possible que si elle s'accompagne d'ouverture et de transparence, et sans aucune influence politique ou autre influence indue ou illégale.

47. En principe, les ministères publics devraient fournir des informations appropriées aux médias et au public à tous les stades de leurs activités en matière de lutte contre la corruption, y compris sur leurs sites web. En même temps, cela devrait se faire dans le respect des dispositions légales concernant la protection des données à caractère personnel, la vie privée, la dignité, la présomption d'innocence, les règles éthiques relatives aux relations avec les autres participants à la procédure, ainsi que les dispositions légales interdisant ou limitant les conditions de diffusion de certaines informations, notamment lorsque cela est nécessaire pour assurer la sécurité et la cohérence de l'enquête[24].

IV. Exigences personnelles et garanties

A. Intégrité personnelle, impartialité et indépendance et protection

48. Les procureurs en charge d'affaires de corruption se trouvent dans une position professionnelle très délicate et par conséquent il est d'autant plus important qu'ils respectent les normes européennes et internationales de conduite professionnelle[25]. Il convient de rappeler ici que les principes énoncés concernent également le comportement des procureurs en dehors de l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur rôle professionnel.

49. Les procureurs doivent notamment faire preuve d'une intégrité et d'une neutralité absolues, agissant indépendamment de tout type de partialité, préférences ou de facteurs et guidés uniquement par la loi. Les procureurs devraient également éviter toute possibilité de pression indue, qu'elle soit externe ou interne[26], et bénéficier de garanties pour une prise de décision indépendante, autonome et transparente. Ils devraient se montrer et également apparaître impartiaux dans leurs décisions, être transparents, éviter les conflits d'intérêts et ne devraient favoriser aucune partie à une procédure pénale ou autre. Quand il existe un risque que le procureur n'ait pas la distance suffisante avec une telle partie, il devrait s'abstenir de traiter le dossier.

50. Dans les affaires de corruption parmi les procureurs, ceux appelés à les examiner devraient, de toute évidence, ne donner en rien l'impression ou l'image erronée d'un traitement préférentiel à l'égard du mis en cause, dans le respect du principe de l'égalité de tous devant la loi.

51. Le procureur devrait être retiré, conformément à la procédure légale appropriée, des affaires de corruption chaque fois qu'il y a un signe de partialité, de préférence ou de conflit d'intérêts potentiel. Toutefois, ce droit ne devrait pas faire l'objet d'abus et les décisions de destitution d'un procureur devraient être justifiées et enregistrées. En cas de gestion manifestement incorrecte de l'affaire par le procureur, une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, une procédure pénale peut être ouverte

[23] Voir l'Avis No. 8 (2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphes 30-31.
[24] Voir l'Avis No. 8 (2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 38.
[25] Comme indiqué dans l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs. Un instrument central à cet égard sont également les « Lignes directrices de Budapest », ou plus précisément les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public, adoptées le 31 mai 2005 par la Conférence des Procureurs généraux d'Europe au nom du Conseil de l'Europe, CPGE (2005) 05.
[26] Voir l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 53-56.

contre lui. En cas de nécessité, il devrait y avoir des mécanismes de définition et de règlement des conflits d'intérêts, établis au sein du ministère public et de ses organes.

52. En cas d'ingérence indue, une protection appropriée devrait être appliquée aux procureurs et enquêteurs impliqués dans la procédure et à leurs familles[27].

B. Formation spécifique

53. Les exigences professionnelles pour les procureurs chargés de la lutte contre la corruption sont particulièrement élevées. Il est d'autant plus important que ces procureurs suivent régulièrement une formation continue, aussi adaptée que possible, répondant ainsi à leurs besoins spécifiques.

54. Cette formation devrait également porter sur les développements législatifs et jurisprudentiels, à la fois les développements internes et la jurisprudence des cours internationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme et, le cas échéant, la Cour des comptes et la Cour de justice européenne. Les procureurs devraient également connaître le rôle et le fonctionnement des organes internationaux compétents dans ce domaine, ainsi que leurs instruments et recommandations respectifs.

55. La prévention, les enquêtes et les poursuites en matière de corruption sont souvent de nature multidisciplinaire. Par conséquent, la formation continue des procureurs chargés de la lutte contre la corruption et la criminalité économique peut également inclure des compétences telles que la lecture et la compréhension des bilans, la compréhension des TI, le travail avec des logiciels complexes, etc. Des formateurs et des experts extérieurs au ministère public peuvent être impliqués à cette fin. Il peut être utile dans la pratique d'organiser l'échange d'expériences en matière de lutte contre la corruption entre les ministères publics de différents États.

56. Dans le cadre du présent Avis, les procureurs doivent être particulièrement résistants au stress. Ils devraient être en mesure de traiter des dossiers très volumineux et, en particulier, des mis en cause et des avocats de la défense particulièrement compétents. Afin d'éviter l'épuisement professionnel, il est important que la formation comprenne également les compétences dites " non techniques ", telles que la gestion du stress, la gestion des affaires, la pensée critique, l'entraînement de la mémoire et d'autres soutiens pertinents. Les chefs des équipes de procureurs devraient également bénéficier de ce type de soutien ainsi que d'une formation appropriée en matière de leadership.

57. Enfin, la formation devrait être complétée par des éléments plus informels et subtils sur le lieu de travail. Il peut s'agir de réunions et de tables rondes avec d'autres institutions, fonctionnaires et experts luttant contre la corruption. Le CCPE souligne la valeur ajoutée d'une mise en réseau à cet égard.

C. Respect des droits du mis en cause

58. Les procureurs devraient promouvoir et respecter le principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, l'indépendance du tribunal, le principe de la séparation des pouvoirs et la force obligatoire des décisions finales des tribunaux, et d'autres droits applicables consacrés par les instruments internationaux pertinents.

59. Pendant toute la phase d'enquête et de poursuites, le procureur devrait respecter et protéger pleinement les droits du mis en cause, notamment en respectant et en appliquant scrupuleusement les principes de nécessité et de proportionnalité. Cette obligation est plus impérieuse encore lorsqu'il est envisagé de recourir à des techniques spéciales d'enquêtes ; celles-ci devraient être réservées aux affaires pénales qui présentent un degré d'importance et de gravité particuliers[28].

60. Malgré la nature complexe des infractions pénales visées par le présent Avis, les procureurs devraient décider, dans un délai raisonnable, d'une mise en accusation ou d'un classement de l'affaire sans suite. En conséquence, si le mis en cause est en détention provisoire, la plus grande diligence est requise pour l'enquête comme pour l'audience de jugement.

[27] Voir les Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des devoirs et droits essentiels des procureurs de 1999 et la Déclaration sur les normes minimales concernant la sécurité et la protection des procureurs et poursuivants et de leur famille de 2008 élaborée par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (IAP).

[28] Le CCPE renvoie à cet égard aux constats posés dans ses précédents Avis, en particulier l'Avis No. 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale. En outre, comme déjà mentionné au paragraphe 36 du présent Avis, une restriction disproportionnée des libertés et des droits fondamentaux devrait être évitée en fixant des limites et des critères clairs pour l'application d'un outil d'enquête donné.

61. Dans les affaires de corruption et de criminalité liée à la corruption, le mis en cause a le droit au respect de sa vie privée et du principe de la présomption d'innocence au même titre que tout autre mis en cause. Le procureur chargé de l'affaire devrait toujours respecter le principe d'égalité de traitement devant la loi. En même temps, il/elle devrait éviter d'exposer le mis en cause à une publicité inutile ou à des présomptions de culpabilité de la part du grand public.

V. Recommandations

Alors que :

il n'existe pas de définition universellement acceptée de la corruption, le CCPE considère que la meilleure référence pour définir le terme "corruption" peut être prise de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ETS173) telle qu'elle a été appliquée par le GRECO. Cela signifie que la "corruption" est un concept qui contient ou traite une variété d'infractions pénales, telles que la corruption active et passive dans les secteurs publics et privés et le trafic d'influence ;

dans un grand nombre des affaires, les infractions de corruption sont clairement liées à d'autres phénomènes – souvent occultes – de criminalité économique et financière, tels que la fraude, la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le détournement de fonds, etc. Par conséquent, la lutte efficace contre la corruption devrait également porter sur d'autres crimes économiques et financiers qui en découlent ;

il est de la plus haute importance d'utiliser tous les instruments juridiques, législatifs et autres appropriés visant, tout d'abord, la prévention de la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle;

en fait, une lutte efficace contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, et la prise en compte de l'effet extrêmement préjudiciable de ce type de comportement sur la confiance du public, sur la stabilité sociale et sur le bien-être économique d'un pays donné, et sur les principes de justice et d'égalité de toutes les personnes devant la loi, n'implique pas seulement de poursuivre les auteurs des infractions, mais surtout de prévenir ces infractions ;

il est nécessaire que tant la société en général que les procureurs chargés de la corruption et des infractions pénales connexes en particulier soient pleinement conscients du caractère extrêmement préjudiciable de ces infractions. La tolérance à l'égard de la corruption devrait être combattue en permanence;

le CCPE s'est mis d'accord sur les principales recommandations suivantes :

1. Compte tenu du fait que les procureurs sont confrontés à un ensemble de difficultés particulières lorsqu'ils s'efforcent de lutter contre la corruption, des efforts cohérents et systématiques devraient être entrepris par les États membres pour créer un environnement propice à leur travail.

2. Une volonté politique devrait être clairement et systématiquement démontrée et affirmée au plus haut niveau pour lutter contre la corruption.

3. Les États membres devraient mettre en place un cadre constitutionnel et législatif solide permettant au ministère public d'agir en tant qu'institution indépendante/autonome et de manière efficace, transparente, responsable et libre de toute influence politique ou autre influence extérieure indue.

4. Les systèmes nationaux de recrutement, de promotion/d'avancement et de mutation des procureurs, ainsi que toutes les procédures disciplinaires, devraient comporter les garanties nécessaires pour un processus décisionnel indépendant, autonome et transparent et être régis par des critères transparents et objectifs.

5. Les cadres institutionnels, juridiques et opérationnels et les ressources humaines, financières et techniques nécessaires devraient être mises à la disposition des ministères publics afin que, même dans les affaires de corruption les plus complexes, les décisions finales soient prises sans retard excessif et avant l'expiration de tout délai de prescription légal pertinent.

6. Les États membres devraient prévoir le budget nécessaire pour affecter au ministère public un nombre suffisant de procureurs compétents, du personnel d'appui (clercs, etc.) et d'experts efficaces et dûment formés, ainsi que de l'équipement moderne et des autres moyens nécessaires.

7. Les procureurs et les ministères publics devraient être en mesure de traiter, conformément aux lois et règles applicables et avec célérité, la procédure complexe concernant le gel, la saisie, la confiscation, le recouvrement et la restitution des avoirs criminels.

8. Toutes les mesures nécessaires pour garantir l'impartialité, le professionnalisme et la spécialisation des procureurs (et d'autres parties prenantes, le cas échéant) qui luttent contre la corruption devraient être prises. Il est d'autant plus important que ces procureurs suivent régulièrement une formation continue.

9. Les procureurs, lorsqu'ils conduisent ou supervisent l'enquête, doivent bénéficier, sous réserve, le cas échéant, d'une autorisation judiciaire appropriée, d'un accès effectif à toutes les sources pertinentes d'informations, souvent conservées dans des bases de données publiques ou privées, tels que les registres de propriété et des intérêts ou les déclarations de patrimoine, les informations bancaires et fiscales.

10. Pendant toute la phase d'enquête et de poursuites, les procureurs devraient respecter et protéger pleinement les droits du mis en cause, notamment en respectant et en appliquant scrupuleusement les principes de nécessité et de proportionnalité, notamment lorsqu'ils appliquent des moyens de contrainte et des techniques spéciaux d'enquête.

11. Pour pouvoir travailler sur des affaires complexes de corruption, une bonne gestion des affaires par les procureurs est indispensable et peut prendre différentes formes, par exemple, la mise en place d'équipes spécialisées de procureurs et d'un flux d'informations le plus rapide et efficace possible au sein du ministère public.

12. Le CCPE souligne l'importance d'une bonne coordination et coopération entre les ministères publics, d'une part, et les services répressifs, les douanes, les cellules de renseignements financiers et les services d'enquête sur la fraude fiscale, les institutions de contrôle, etc. d'autre part.

13. Les États membres devraient disposer de règles strictes sur la manière de protéger les personnes disposant de connaissances « d'initiés » sur des auteurs d'infractions en particulier et leur dispositif criminel. Ces lanceurs d'alerte potentiels jouent souvent un rôle essentiel dans la révélation de faits de corruption. Leur identité et leur intégrité personnelle devraient être protégées en cas de divulgation d'informations.

14. En cas d'ingérence indue, une protection appropriée devrait être appliquée aux procureurs et enquêteurs impliqués dans la procédure et à leurs familles.

15. Étant donné que la corruption est souvent de nature transfrontalière, il est de la plus haute importance que des mécanismes efficaces d'extradition et d'entraide judiciaire permettent des contacts et une coopération directs entre les ministères publics de différents États membres, y compris le partage d'informations avec des acteurs non publics, la société civile et les ONG.

16. Afin de garantir une approche largement harmonisée de la lutte contre la corruption, les États membres devraient ratifier, le cas échéant, les principaux instruments internationaux pour lutter contre la corruption.

Avis n° 15 (2020)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le rôle des procureurs dans les situations d'urgence, notamment face à une pandémie

I. Introduction : objet et champ d'application de l'Avis

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Comité Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a préparé cet Avis sur le rôle des procureurs dans les situations d'urgence, notamment face à une pandémie.

2. Un ministère public efficace et autonome déterminé à faire respecter l'État de droit et les droits de l'homme dans l'administration de la justice est l'un des piliers d'un État démocratique. La responsabilité des procureurs de promouvoir et de renforcer l'État de droit comporte de nombreux aspects inhérents qui soulèvent des défis considérables pour les procureurs. Ces défis sont particulièrement exigeants dans le contexte de situations d'urgence.

3. La Commission de Venise définit l'état d'urgence comme une situation temporaire dans laquelle des pouvoirs exceptionnels sont conférés à l'exécutif, assortis de règles exceptionnelles, en vue de traiter et de surmonter une situation extraordinaire qui représente une menace fondamentale pour le pays. Il s'agit par exemple de situations de catastrophes naturelles, de troubles civils, d'épidémies, d'attentats terroristes de grande ampleur, de crise économique, de guerre et de menaces militaires[1].

4. Gardant cela à l'esprit et tout en considérant que les enjeux pour le travail des procureurs et leurs responsabilités sont particulièrement exigeants dans le contexte de tous les exemples de situations d'urgence mentionnés ci-dessus, le CCPE souhaite concentrer le présent Avis, pour les raisons exposées ci-dessous, sur le rôle des procureurs dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 déclarée en 2020. Néanmoins, à la lumière des dispositions internationales et constitutionnelles pertinentes, l'Avis englobe également le rôle des procureurs dans les cas d'urgence d'une manière générale[2] et son contenu peut être étendu à des situations similaires à l'avenir.

5. Cette pandémie a provoqué une crise sanitaire mondiale – une urgence de santé publique – qui ne ressemble à aucune autre depuis plus d'un siècle. Cette situation sans précédent dans le monde résultant de la lutte contre la pandémie a présenté des défis tout aussi inédits pour les ministères publics. La pandémie a fortement affecté les sociétés, les gouvernements, les communautés, ainsi que la vie, les moyens de subsistance et les niveaux de vie des familles et des personnes. En outre, l'incidence des mesures restrictives a été ressentie le plus durement par les groupes les plus vulnérables. La nécessité de maintenir des mesures de distanciation sociale et d'appliquer des mesures de confinement a entraîné, dans de nombreux cas, la perturbation des travaux des tribunaux et des ministères publics, ont provoqué des retards de procédure et ont eu une incidence sur les délais de procédure (telles que celles relatives à la détention provisoire), et ont entraîné la suspension ou la réduction de l'aide judiciaire, ainsi que des services publics et de proximité. Les mesures ont eu des répercussions importantes sur la coopération internationale. La pandémie a souvent aussi eu pour conséquence la nécessité de remplacer les procureurs ou le personnel du ministère public contaminés ou éventuellement décédés à la suite d'une contamination.

6. La principale leçon que les procureurs ont tirée pendant la pandémie, et qui sera également applicable dans d'autres situations d'urgence futures, est que leur capacité à accomplir efficacement leurs fonctions et à respecter leurs obligations, y compris en appliquant, le cas échéant, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») dans les États membres a été - très durement - mise à l'épreuve pendant la pandémie et continuera également de l'être au lendemain de la pandémie (ou la période de rétablissement).

[1] Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : Réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphe 5.
[2] Voir le chapitre II du présent Avis.

7. Les restrictions adoptées en raison des situations d'urgence, comme la pandémie, pourraient affecter non seulement les droits civils et politiques protégés par la CEDH, mais également les droits économiques, sociaux et culturels, en entraînant des discriminations éventuelles à l'encontre de certains groupes tels que les personnels soignants ou les minorités raciales et ethniques, des discours de haine, des formes de racisme, de xénophobie, ou des agressions, des retours forcés de réfugiés et de demandeurs d'asile, des mauvais traitements des étrangers et des migrants, ou encore des violences sexuelles ou fondées sur le genre, des violences domestiques, y compris des violences à l'encontre des femmes et des enfants[3].

8. Les procureurs peuvent être confrontés à des dilemmes dans la mise en œuvre des règles et des principes les plus fondamentaux qui guident leur mission - notamment concernant la légalité, la proportionnalité, l'égalité et la non-discrimination, et l'évaluation de l'adéquation, de la nécessité et de la durée de certaines mesures - des notions qui sont non seulement nécessaires en temps normal mais aussi essentielles en cas de suspension ou de restriction des droits de l'homme, par exemple pour des raisons de santé publique.

9. Ainsi, les procureurs ont été placés face au défi de veiller, dans le cadre de leurs travaux, à ce que les mesures adoptées en vertu de l'urgence de santé publique soient utilisées pour protéger les personnes et non comme un prétexte pour justifier des violations des droits de l'homme, et à ce que les nouvelles mesures juridiques soient appliquées dans le strict respect des obligations en matière de droits de l'homme.

10. L'objectif du présent Avis est donc de déterminer comment les ministères publics peuvent, sans entraver leur autonomie fonctionnelle, remplir leur mission avec la plus grande qualité et efficacité, dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, dans le contexte de situations d'urgence, notamment la pandémie COVID-19 et ses conséquences.

11. Comme l'a souligné le CCPE dans ses précédents Avis, les États membres du Conseil de l'Europe ont des systèmes juridiques, y compris des ministères publics, différents. Le CCPE respecte ces différents systèmes dans toute leur diversité. Dès lors, toutes les questions abordées dans le cadre du présent Avis ne concernent pas nécessairement tous les États membres. Cependant, le présent Avis traite essentiellement de la préoccupation des procureurs de travailler aussi efficacement que possible, y compris dans les circonstances les plus difficiles, en évitant toute ingérence illégale ou indue dans leur travail, et d'assurer le maintien d'une qualité élevée dans toutes leurs activités et le strict respect de la loi et des droits de l'homme.

12. Le présent Avis a été élaboré sur la base de la CEDH[4], et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée "CrEDH") ainsi que d'autres instruments du Conseil de l'Europe, notamment la recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et la recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale.

13. Le présent Avis est également basé sur de précédents Avis du CCPE, en particulier les Avis n° 2 (2008) sur les mesures alternatives aux poursuites, n° 3 (2008) sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, n° 5 (2010) sur le ministère public et la justice des mineurs, n° 6 (2011) sur les relations entre les procureurs et l'administration pénitentiaire, n° 7 (2012) sur la gestion des moyens du ministère public, n° 8 (2013) sur les relations entre procureurs et médias, n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, y compris la « charte de Rome », n° 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale, n° 11 (2016) sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, n° 13 (2018) sur indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, ainsi que sur la déclaration du Président du CCJE du 24 juin 2020 sur le rôle des juges pendant et après la pandémie COVID-19 : leçons et défis, l'Avis de la Commission de Venise sur la protection des droits de l'homme dans les

[3] Le CCPE s'appuie à cet égard sur les réponses des États membres au questionnaire diffusé dans le cadre de la préparation du présent Avis, voir les réponses, ainsi que leur compilation (document CCPE(2020)1 du 7 octobre 2020) à l'adresse https://www.coe.int/fr/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic.

[4] À cet égard, la fiche thématique – «Dérogation en cas d'état d'urgence» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), élaborée par le service de presse de la Cour européenne des droits de l'homme en septembre 2020 contient une liste des affaires pertinentes portés devant la Cour européenne des droits de l'homme. Cette fiche thématique indique également, en page 2, sous l'intitulé « Fait et chiffres », le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ayant décidé de recourir à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de la pandémie et de déroger à certains droits énoncés par la CEDH.

situations d'urgence (2006), le document de réflexion de la Commission de Venise sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence (2020), et la résolution 1659 (2009) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence.

14. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (La Havane Cuba, 27 août - 7 septembre 1990), ainsi que les Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs, adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (IAP) en 1999, ont également été pris en considération[5].

II. Les dispositions internationales et constitutionnelles en cas d'urgence et leur influence sur le travail des procureurs

15. Les dispositions internationales des traités dûment ratifiés par les États membres s'appliquent en cas de situations d'urgence sur leur territoire. Par exemple, l'article 15 de la CEDH dispose qu'en cas de danger public menaçant la vie de la nation, les États membres peuvent prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la CEDH, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. Il en va de même pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies (PIDCP) (Article 4)[6].

16. En vertu de ces instruments internationaux et des dispositions prévues dans les Constitutions ou les lois pertinentes des États membres, bien qu'il n'existe pas de modèle uniformément défini pour déclarer l'état d'urgence et que ce soit la situation factuelle qui en déterminera l'étendue réelle et la justification, l'état d'urgence ne devrait pouvoir être déclaré que si les possibilités offertes par la législation ordinaire s'avèrent insuffisantes pour surmonter la situation. Tout état d'urgence devrait donc avoir pour objectif ultime de permettre à l'État de surmonter la situation et de revenir le plus rapidement possible à la situation normale[7].

17. Le CCPE observe qu'il existe, dans les États membres, différents cadres juridiques en ce qui concerne l'état d'urgence, déclaré soit sur la base de la constitution ou de lois constitutionnelles, soit sur la base d'une loi ordinaire traitant d'éventuelles situations d'urgence, ou même en énonçant des mesures exceptionnelles sans déclarer officiellement l'état d'urgence[8]. Dans tous les cas, il faut s'attendre à ce qu'une proclamation formelle soit faite avant de déroger aux droits énoncés dans la CEDH.

18. Le CCPE observe en outre qu'en vertu de la CEDH, les mesures d'urgence ne devraient pas être en contradiction avec les autres obligations des États membres découlant du droit international, et à cet égard, le PIDCP, auquel tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties, fait référence à une urgence publique dont l'existence devrait être officiellement proclamée[9]. La signification d'une telle proclamation officielle peut avoir des incidences différentes selon les États membres.

19. En outre, les mesures d'urgence devraient respecter les obligations en matière de droits de l'homme et il convient de veiller à ce que l'urgence de santé publique ne soit pas utilisée comme un prétexte pour justifier des atteintes aux droits de l'homme. Il y a lieu d'établir un équilibre entre d'une part la sécurité nationale ou la sûreté publique (ou ces deux aspects), et d'autre part l'exercice des libertés et droits fondamentaux[10].

---

[5] Voir aussi INTERPOL. COVID-19 Pandémie. Recommandations à l'intention des services chargés de l'application de la loi, 26 mars 2020; Prévention de la criminalité et protection de la police : évaluation de la menace mondiale COVID-19 d'INTERPOL, 6 avril 2020; Risques de corruption et références juridiques utiles dans le cadre de COVID-19 : doc. Greco(2020)4, 15 avril 2020.

[6] Voir le document CCPR/C/128/2, "Déclaration sur les dérogations au Pacte en relation avec la pandémie de Covid-19" adoptée par le Comité des droits de l'homme le 24 avril 2020 (https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementFR.pdf).

[7] Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence: réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphe 5.

[8] Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphe 22.

[9] Voir l'article 4(1)) du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[10] Voir l'Avis sur La protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence adopté par la Commission de Venise à sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

20. La législation régissant l'adoption de mesures dans les situations d'urgence doit tout d'abord respecter tous les droits indérogeables, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être affectés en aucune circonstance[1112].

21. Les législations affectant d'autres droits et libertés devraient être basées, en premier lieu, sur le principe fondamental de l'état de droit, ainsi que sur les principes de nécessité, d'adéquation, d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, de caractère temporaire, de contrôle (parlementaire et judiciaire) efficace, de prévisibilité de la législation d'urgence et de coopération loyale entre les institutions de l'État[13].

22. Cela est nécessaire pour établir un équilibre entre les droits et les libertés fondamentaux et les mesures restrictives nécessaires et pour traiter ainsi de tout conflit de droits et de situations, tout en faisant face aux conséquences de la situation d'urgence et en préparant de futures situations d'urgence, notamment en créant les conditions d'un travail productif des procureurs et du personnel des ministères publics et en imaginant de nouvelles manières de relever les défis urgents.

23. Les mesures d'urgence doivent clairement stipuler à quelle partie du territoire de l'État membre elles s'appliquent, pour quelle durée, et - ce qui est essentiel - à quel moment et de quelle manière l'état d'urgence sera levé (par exemple par l'introduction d'une disposition de temporisation)[14].

24. Tout en prenant note de la variété des systèmes et des cadres existants dans les États membres, le CCPE estime qu'il serait particulièrement utile de définir une approche uniforme des situations d'urgence dans les pays européens, sur la base des principes énoncés ci-dessus.

25. Celui-ci est le cadre juridique, intégré par les instruments internationaux et la législation nationale, dans lequel les ministères publics devront opérer dans les situations d'urgence. Les procureurs devraient donc être conscients des situations et scénarios dans lesquels les libertés et les droits fondamentaux sont particulièrement affectés par les mesures restrictives. Afin d'éviter les abus sur l'utilisation de telles restrictions et d'éviter toute limitation, y compris de facto, des droits indérogeables quelle qu'en soit la nature, des procédures de réclamation simples et efficaces, notamment informelles le cas échéant, peuvent être créées, d'autant plus que les tribunaux peuvent ne pas être totalement accessibles en raison de leur activité réduite pour des raisons sanitaires.

---

[11] Voir la fiche thématique – «Dérogation en cas d'état d'urgence» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), élaborée par le service de presse de la Cour européenne des droits de l'homme en septembre 2020. L'article 15 § 2 de la CEDH interdit toute dérogation au droit à la vie, sauf dans le contexte d'actes de guerre licites, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, et de la règle "pas de peine sans loi" ; de même, il ne peut être dérogé à l'article 1 du Protocole n° 6 (abolissant la peine de mort en temps de paix) de la Convention, à l'article 1 du Protocole n° 13 (abolissant la peine de mort en toutes circonstances) de la Convention et à l'article 4 (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois) du Protocole n° 7 de la Convention. Dans le cadre d'une pandémie, la liberté "d'éviter toute expérimentation médicale ou scientifique sans consentement" est pertinente.

[12] Voir le document CCPR/C/128/2, "Déclaration sur les dérogations au Pacte dans le cadre de la pandémie de Covid-19" adoptée par le Comité des droits de l'homme le 24 avril 2020 : "Les États parties ne peuvent recourir aux pouvoirs d'exception ni appliquer des mesures dérogatoires d'une manière qui soit discriminatoire ou qui viole d'autres obligations qu'ils ont contractées en vertu du droit international, y compris d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels aucune dérogation n'est autorisée. Les États parties ne peuvent pas non plus déroger aux dispositions non susceptibles de dérogation du Pacte - article 6 (droit à la vie), article 7 (interdiction de la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de l'expérimentation médicale ou scientifique sans consentement), article 8, paragraphes 1 et 2 (interdiction de l'esclavage, de la traite des esclaves et de la servitude), article 11 (interdiction de l'emprisonnement pour incapacité d'exécuter une obligation contractuelle), article 15 (principe de légalité dans le domaine du droit pénal), article 16 (reconnaissance de toute personne en tant que personne devant la loi) et article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion) - ou d'autres droits qui sont essentiels pour faire respecter les droits indérogeables énoncés dans les dispositions susmentionnées et pour assurer le respect de l'État de droit et du principe de légalité même en cas d'urgence publique, y compris le droit d'accès aux tribunaux, les garanties d'une procédure régulière et le droit des victimes d'obtenir un recours effectif".

[13] Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : réflexions, Strasbourg, 26 mai 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragraphes 6-16.

[14] Une clause de temporisation est une disposition d'une loi qui sera automatiquement résiliée après une période déterminée, à moins qu'elle ne soit prolongée par la loi.

III. L'exercice des fonctions habituelles des ministères publics et des procureurs dans les situations d'urgence

A. L'exercice des fonctions des ministères publics et des procureurs dans le domaine du droit pénal

26. De la même manière que l'intégrité du système judiciaire, y compris ses compétences, son indépendance et son impartialité, devrait être garantie, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice et à un recours effectif pour la protection des droits de l'homme en situations d'urgence, l'intégrité du ministère public et son organisation devraient également être protégées, selon la même logique, car il s'agit de la seule manière de garantir le fonctionnement du système de justice en situation d'urgence[15].

27. Le CCPE a précédemment souligné que l'intérêt de la société requiert que l'état de droit soit garanti par une justice équitable, impartiale et efficace. Les procureurs et les juges devraient veiller, à tous les stades de la procédure, à ce que les droits individuels et les libertés soient garantis. Cela implique le respect absolu des droits de la personne mise en cause et des victimes[16].

28. En ce qui concerne les modalités particulières du fonctionnement et des actions des ministères publics en situation d'urgence[17], ministères publics et tribunaux devraient continuer de fonctionner[18] pour traiter (s'occuper) des questions urgentes, tout en assurant leur protection adéquate, comme dans le cas de la pandémie de la maladie, même à un moment où certains cas non urgents peuvent être reportés.

29. Il est évident que le fonctionnement des ministères publics, comme celui des tribunaux, devrait être adapté aux circonstances imposées par la situation d'urgence. Le développement de nouvelles technologies et l'amélioration progressive des systèmes de vidéoconférence dans les systèmes judiciaires de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe ont créé de nouvelles possibilités pour permettre l'audition des témoins, des experts et des défendeurs sans qu'ils aient à se déplacer dans les différents lieux de l'État membre[19] où se déroulent l'enquête ou le procès[20].

30. Manifestement, comme le montrent certains exemples en Europe[21], cette approche pourrait présenter un intérêt accru en situations d'urgence, en évitant ou en limitant les restrictions dans le fonctionnement des ministères publics et des tribunaux. Tout en assurant la protection contre la contamination et en permettant la tenue d'audiences auxquelles les parties peuvent pleinement participer, l'objectif devrait être de rendre la procédure et l'audience à distance aussi proches que possible des pratiques habituelles des ministères publics et des tribunaux.

31. Dans sa jurisprudence, la CrEDH a également indiqué que l'absence physique n'entraîne pas nécessairement une violation du droit à un procès équitable. La Cour a mentionné plusieurs instruments du droit international prévoyant la participation au procès par vidéoconférence comme étant un moyen

[15] Comme cela a été indiqué dans la résolution 1659 (2009) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence.
[16] Voir l'Avis conjoint n° 4 (2009) du CCPE et l'Avis n°12 (2009) du Comité consultatif des juges européens (CCJE) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, y compris la déclaration de Bordeaux, section 1 de la déclaration.
[17] Dans le cas du Portugal, le bureau du procureur général est en session permanente pendant toute la durée de l'état d'urgence afin de défendre le principe de légalité et les droits des citoyens, comme c'est également le cas du médiateur (articles 18, 2 of Law 44/86).
[18] Tel est par exemple le cas au Portugal (voir article 22 de la loi portugaise n° 44/86).
[19] À titre d'exemple, un système de notification des tribunaux par courrier électronique a été introduit en Irlande pour permettre l'acceptation des accords conclus dans le cadre de la procédure.
[20] À l'exception manifestement de certains cas dans lesquels la présence physique peut être nécessaire, comme en cas d'habeas corpus.
[21] Voir les lignes directrices du Comité des Ministres sur les preuves électroniques dans les procédures civiles et administratives (adopté le 30 janvier 2019, CM(2018)169-add1final) ; voir également les séminaires sur internet CEELI/ODIHR sur l'accès à la justice pendant et après la pandémie, y compris le recours aux systèmes de vidéoconférence à l'appui de l'accès à distance aux tribunaux, https://ceeliinstitute.org/webinars/. Voir également l'exemple de l'Italie où la sécurité des procès de personnes soupçonnées d'activités mafieuses a été l'occasion d'introduire les vidéoconférences dans les procédures pénales en 1992. Cette disposition a été considérablement élargie en 1998. L'Allemagne applique une disposition concernant l'audition par vidéoconférence des témoins dont le bien-être pourrait être menacé en cas de présence physique, etc.

de satisfaire à l'article 6 de la CEDH[22], et a rendu plusieurs arrêts concernant le recours à des dispositifs de vidéoconférence[23].

32. Le CCPE souligne que lors de la mise en place de systèmes de vidéoconférence dans les tribunaux, une attention particulière devrait être consacrée aux intérêts de tous les participants, et notamment à la protection des droits de la défense.

33. En ce qui concerne la retransmission des audiences sur internet, dans des conditions ordinaires, cette retransmission est utilisée pour atteindre un public plus large et susciter un plus grand intérêt pour les aspects de la vie publique dont traitent les tribunaux. En situation d'urgence, la retransmission des audiences sur internet est plus justifiée encore, non seulement pour promouvoir l'engagement civique, mais également pour montrer que la justice est rendue ouvertement et publiquement.

34. Toute suspension ou prolongation des délais de procédure en raison d'une situation d'urgence devrait être clairement indiquée dans la loi, être proportionnelle à la durée de l'urgence et sans préjudice des exigences liées au délai raisonnable de la procédure (excepté dans des cas urgents ou soulevant des questions importantes au regard des droits de l'homme, en particulier des droits indérogeables[24]). Il convient en outre d'éviter de possibles réductions des délais dans la mesure où cela pourrait porter atteinte au droit à un procès équitable.

35. La création d'équipes de réponse à la crise au sein du ministère public à l'échelon central, régional et local peut être envisagée, ainsi que d'autres mesures organisationnelles pour permettre aux procureurs de s'adapter à des situations spécifiques dans les États membres. Les ministères publics devraient diffuser à tous les procureurs le message quant à la nécessité d'une adaptation, et les sensibiliser aux nouvelles circonstances et aux nouvelles mesures.

36. Conformément au système de poursuites de chaque État membre, le ministère public devrait émettre des directives à l'échelon central, mettant en évidence les mécanismes de coopération tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère public dans des situations d'urgence particulières. S'il n'est pas possible d'adopter des directives à l'échelon central en raison de la structure organisationnelle du ministère public, il convient de s'efforcer d'assurer au moins une cohérence entre les différents bureaux du procureur. Il faut s'attendre à une application uniforme des lois et règlements de la part des procureurs et des services de poursuite dans tous les États concernés.

37. Des mécanismes et des procédures spécifiques de coopération et de coordination peuvent être créés en situations d'urgence avec d'autres institutions comme les services répressifs, les autorités d'enquête et de contrôle, les tribunaux, les établissements de santé, les médias, les associations professionnelles de procureurs et les organisations de la société civile. Les mécanismes de coopération et de coordination peuvent être étendus à des personnels et des services pertinents qui d'ordinaire ne sont pas nécessairement en contact avec les ministères publics.

38. La conduite des enquêtes et la supervision des enquêtes menées par la police et d'autres autorités d'enquête doivent faire l'objet d'une vigilance particulière pour veiller à la protection des droits et des libertés dans le contexte d'une situation d'urgence. Il ne s'agit pas dans ce contexte d'élargir les pouvoirs des ministères publics, mais plutôt d'utiliser les pouvoirs qui leur sont déjà conférés de manière plus efficace dans de telles situations.

39. Dans ce contexte, les victimes, les témoins et les autres groupes vulnérables devraient être effectivement assistés et/ou protégés et les droits de la défense devraient être respectés tout au long de la procédure pénale. Le ministère public et les procureurs devraient en particulier contrôler si les mesures d'urgence portent une atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentaux dépassant le strict nécessaire.

---

[22] Voir l'arrêt de la CrEDH *Marcello Viola c. Italie* – 5 octobre 2006 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246).

[23] Voir les arrêts de la CrEDH *Marcello Viola c. Italie* du 5 octobre 2006 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246); *Sakhnovskiy c. Russie*, Grande Chambre du 2 novembre 2010 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568); *Repashkin c. Russie* (n° 2) du 16 décembre 2010 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282); *Vladimir Vasilyev c. Russie* du 10 janvier 2012 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478); *Yevdokimov et autres c. Russie* du 16 février 2016 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620); *Gorbunov et Gorbachev* c. Russie du 1 mars 2016 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993); *Sakhnovskiy c. Russie* du 27 novembre 2018 (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831).

[24] Par exemple le décret-loi 10-A/2020 du 13 mars 2020, la loi 1-A/2020 du 19 mars 2020, la loi 4-A/2020 du 6 avril 2020 au Portugal.

40. Dans de telles circonstances exceptionnelles, les procureurs et les ministères publics devraient en particulier s'efforcer d'explorer la possibilité de recourir à des solutions de substitution aux poursuites de manière générale, et à la détention provisoire en particulier. La médiation peut également constituer une alternative pour faire face aux effets potentiels d'une situation d'urgence[25].

41. Une situation d'urgence peut avoir un impact considérable sur la criminalité. Elle peut contribuer à réduire certains types de criminalité, par exemple grâce à des mesures de quarantaine ou de confinement. Elle peut aussi l'accroître, en créant de nouvelles tendances en matière de criminalité ou les conditions nécessaires à la perpétration d'infractions particulières (telles que violence domestique, criminalité économique et financière liée aux fonds utilisés pour faire face à la situation d'urgence), en créant de nouveaux types d'infractions ou en facilitant leur perpétration (telles que violation de mesures de confinement ou de couvre-feu). Cela pose des problèmes et exige des services de poursuites et des procureurs qu'ils accordent une attention particulière et prennent les mesures correspondantes, le cas échéant, pour engager des poursuites dans les cas urgents ou les cas liés à la situation d'urgence, par exemple, la désobéissance aux ordres légitimes des services répressifs ou du personnel de santé concernant l'élimination illégale ou incorrecte des déchets sanitaires, l'intervention dans les cas de violence domestique et d'autres infractions potentielles spécifiques à ce contexte. Ils devraient en outre être attentifs à la nécessité d'assurer une compréhension adéquate de l'évolution des connaissances liées à la situation d'urgence, par exemple, en cas d'éventuelles fautes professionnelles commises par des professionnels de la santé pendant une pandémie, à prendre en compte, pour l'évaluation de leur responsabilité civile, administrative ou pénale, des connaissances scientifiques disponibles au moment où l'acte médical a été accompli[26].

42. Les ministères publics et les procureurs devraient explorer les possibilités d'entrer en contact et d'ouvrir un dialogue constructif avec les tribunaux, en période de capacités et d'activités réduites, afin de discuter de la manière de traiter des affaires prioritaires. Une souplesse est également nécessaire de la part des services du ministère public afin de résorber l'arriéré d'affaires, ce qui permettra de le réduire de manière significative des conséquences des situations d'urgence, comme la pandémie, lorsque les tribunaux reprendront leur activité normale, et des efforts devraient être déployés à un stade précoce pour résorber cet arriéré le plus rapidement possible.

43. Le cas échéant, pour les ministères publics, la procédure de recours contre les décisions juridictionnelles peut en outre être rationalisée et allégée par le recours à des moyens électroniques de communication et de gestion des procédures.

44. Le cas échéant, l'exécution ou la participation au contrôle de l'exécution des décisions de justice devrait tenir compte, lorsque cela est possible, en cas de pandémie, de la possibilité de recourir à des mesures de substitution aux peines privatives de liberté, afin d'éviter la surpopulation des lieux de détention et la diffusion ou la propagation de la maladie dans les prisons.

45. L'objectif de veiller au respect de la loi dans le cadre de la politique pénale et d'adapter son application, le cas échéant, aux priorités régionales et locales devrait figurer en bonne place dans l'agenda des ministères publics - par exemple dans des cas dans lesquels la désobéissance aux injonctions légales des forces de l'ordre et des personnels soignants concernant le confinement pourrait contribuer à propager la maladie.

46. Dans les situations d'urgence, comme la pandémie, les mesures de confinement et d'hébergement peuvent être accompagnées de risques accrus pour les groupes vulnérables, notamment les enfants, les victimes de violences fondées sur le genre et de trafic d'êtres humains et les autres, en rendant plus

[25] Voir la Recommandation n° R (99) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la médiation en matière pénale (15 septembre 1999) et les Lignes directrices à l'intention des procureurs pour la médiation entre la victime et le délinquant, adoptées par l'Association internationale des procureurs le 27 novembre 2018. Voir également la Recommandation CM/Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile, voir aussi Manuel européen sur la législation en matière de médiation du 14 juin 2019 (CEPEJ (2019)9), adopté par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

[26] Voir UN CTED. L'impact de la pandémie COVID-19 sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent, juin 2020 (https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%93-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf); INTERPOL. Le paysage mondial de la cybermenace COVID-19; GAFI. COVID-19 - Risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et réponses politiques, Paris, mai 2020 (http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html); INTERPOL. COVID-19 : La menace mondiale des faux médicaments, mai 2020; Rapport du MONEYVAL : Tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme dans les juridictions de MONEYVAL pendant la crise COVID-19, 2 septembre 2020.

aisé qu'ils soient témoins ou souffrent de la violence et des abus. L'application de restrictions de circulation et de mesures de distanciation physique peut servir à couvrir des discriminations et des violences à l'encontre de groupes vulnérables. Dans ce contexte, les ministères publics et les procureurs devraient adopter des mesures permettant de prévenir et de remédier à de telles situations de manière aussi efficace que possible. Par exemple, pour garantir aux victimes de violences domestiques et à d'autres personnes vulnérables un accès permanent aux voies de recours juridiques, leurs plaintes devraient continuer à être reçues et traitées pendant et après les situations d'urgence, comme la pandémie, en créant le cas échéant des moyens novateurs permettant aux victimes de présenter leurs plaintes.

47. Dans les États membres où les procureurs exercent des fonctions en dehors du domaine du droit pénal, les conclusions et recommandations de la présente section A s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux activités de poursuite mentionnées ci-dessous dans la section B.

B. L'exercice des fonctions des ministères publics et les procureurs en dehors du domaine du droit pénal

48. Le CCPE constate l'existence de différences substantielles entre les États membres liées au fait que, dans certains États, les procureurs disposent de larges compétences en dehors du domaine du droit pénal, alors que tel n'est pas le cas dans d'autres États. Il convient donc de garder à l'esprit que les paragraphes ci-dessous peuvent être pertinents uniquement pour le premier groupe d'États.

49. Dans ce contexte et en fonction du cadre juridique national, les ministères publics peuvent également, comme dans le domaine du droit pénal, être appelés à contrôler la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation des mesures d'urgence adoptées en dehors du domaine pénal (par exemple, dans le domaine du droit civil et administratif). Il s'agit d'une activité importante des ministères publics en dehors du domaine pénal, qui devrait également être axée principalement sur la protection des libertés et des droits de l'homme, y compris la santé de la population en général.

50. Le cas échéant et en fonction du cadre juridique national, il est donc essentiel de veiller à ce que toutes les mesures restrictives soient adoptées conformément aux normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, à ce que toute atteinte à ces droits soit proportionnée et limitée, dans le temps et quant à sa portée, à des situations dans lesquelles lesdites mesures sont véritablement nécessaires dans une société démocratique. L'exécution de ces mesures ne devrait pas être discriminatoire[27]. Pour atteindre ces objectifs, les ministères publics peuvent consulter des représentants de la société civile (organisations non-gouvernementales, fondations, organisations caritatives, associations professionnelles, etc.) le cas échéant, et de préférence avant l'introduction de nouvelles mesures restrictives.

51. Les ministères publics, en particulier dans les situations d'urgence, devraient adopter des mesures adéquates pour prévenir toute influence indue dans leur activité de poursuite. Ils devraient également s'abstenir de tout type de discrimination, en particulier à l'égard des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes, en veillant à ce qu'ils ne soient pas soumis à un traitement ou à une sanction disproportionnés du fait de leur travail.

52. Les technologies modernes sont actuellement utilisées pour assurer le suivi des contacts des personnes contaminées par le COVID-19, des symptômes ou du respect des mesures de quarantaine imposées. Pour atteindre ces objectifs, des applications de téléphonie mobile ainsi que les données de trafic et de localisation des fournisseurs de services de télécommunication sont utilisées. Les ministères publics et les procureurs, le cas échéant et lorsqu'ils sont compétents, devraient contrôler ce processus conformément aux principes de la CEDH et à la législation nationale pertinente, afin de veiller à ce que toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé et que son applicabilité soit limitée dans le temps.

53. Les données personnelles doivent être traitées conformément aux dispositions en vigueur et sous le contrôle des autorités compétentes en matière de protection des données. Toute utilisation de ces données devrait être, en règle générale, soumise au consentement de la personne concernée ou au moins la personne devrait être informée ultérieurement d'une telle utilisation. Les données personnelles collectées doivent être sécurisées afin qu'elles ne puissent pas être utilisées à mauvais escient par des

[27] COVID-19 : les États ne devraient pas abuser des mesures d'urgence pour réprimer les droits de l'homme – Experts de l'ONU :
https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722.

pirates informatiques ou d'autres personnes qui ne devraient pas y avoir accès. Les personnes doivent être informées des raisons sous-jacentes des mesures adoptées, de leur durée et devraient être en mesure de se défendre contre leur éventuelle application abusive. Les données personnelles ainsi collectées devraient essentiellement servir à prévenir la diffusion de la COVID-19, et pas à évaluer la responsabilité administrative ou pénale des personnes impliquées. Les autorités compétentes ou les experts des ministères publics peuvent, le cas échéant, superviser ce processus à la lumière des principes de la CEDH, ainsi que d'autres dispositions internationales et nationales pertinentes.

54. Le respect des mesures de quarantaine imposées devrait être prioritaire par rapport à l'application d'autres mesures restrictives plus strictes. Les sanctions pour d'éventuelles infractions devraient être proportionnées aux actes commis. Afin d'éviter une pénalisation excessive de tels actes et de ne pas compromettre la confiance du public dans l'état de droit, la plupart des cas, dans la mesure du possible, devrait faire l'objet d'un règlement à l'amiable, en particulier si les auteurs coopèrent avec les autorités. Les mesures restrictives ne devraient pas être appliquées de manière discriminatoire à l'encontre des minorités, des groupes marginalisés ou des défenseurs des droits de l'homme, et les journalistes. Les ministères publics, le cas échéant et s'ils sont compétents en la matière, devraient superviser ce processus à la lumière des principes de la CEDH et des autres dispositions internationales et nationales pertinentes.

55. Les situations d'urgence ont généralement des conséquences perceptibles bien longtemps après la levée des mesures restrictives. Même après la levée desdites mesures, certaines personnes peuvent rester attachées, comme c'est le cas, en cas de pandémie, devant rester en quarantaine ou dans une autre forme d'isolement social. Tel est d'autant plus le cas des groupes vulnérables qui ont été affectés de manière disproportionnée par la pandémie, par exemple les membres des minorités, les personnes exposées à un risque de pauvreté, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes en maison de retraite ou les autres personnes les plus touchées par la pandémie, les migrants, les réfugiés, les femmes et les enfants exposés à un risque de violence domestique ou sexuelle, les victimes de discours haineux, de trafic d'êtres humains. Ces personnes vulnérables doivent être protégées, ne doivent pas être isolées, et leur protection doit être pleinement assurée, le cas échéant, par les ministères publics et les procureurs qui doivent les traiter conformément au principe d'égalité devant la loi et de non-discrimination, afin d'assurer le respect de leur dignité humaine et de leurs droits.

IV. Les fonctions existantes, nouvelles ou étendues des ministères publics et les procureurs en réponse aux situations d'urgence

56. Au moment d'une pandémie, les fonctions existantes des ministères publics et des procureurs peuvent être étendues, le cas échéant et si nécessaire. De nouvelles fonctions peuvent également leur être confiées dans ce contexte. Les divers systèmes juridiques des États membres régissent de manière différente la possibilité de confier de telles fonctions nouvelles ou étendues. En conséquence, les interventions du ministère public dans certains États membres peuvent aller au-delà des limites préalablement fixées. Plusieurs exemples ont montré la manière dont l'extension du rôle des ministères publics et les procureurs peut permettre de mieux protéger les personnes dans de telles circonstances.

57. Les paragraphes ci-dessous comprennent des exemples fournis par des États membres dans leurs réponses au questionnaire diffusé dans le cadre de la préparation du présent Avis. Parmi ces exemples, on peut citer :

- les enquêtes sur les bénéfices réalisés sur les denrées alimentaires, les produits d'hygiène et les médicaments et fournitures essentiels, ainsi que sur la responsabilité pénale liée à la transmission du virus ou à son traitement médical[28];

- l'organisation par les bureaux du procureur d'inspections dans des maisons de retraite dans lesquelles des cas de COVID-19 ont été identifiés, afin de superviser les mesures visant à prévenir une plus large diffusion du virus[29] ;

- la pénalisation du non-respect du couvre-feu en tant que mesure sanitaire dans plusieurs pays, et les compétences étendues conférées au ministère public pour poursuivre dans de tels cas ; de

[28] Italie.
[29] Bulgarie et Espagne. Début juin 2020, le bureau du procureur espagnol a décidé de mener des enquêtes concernant près de 200 résidents de maisons médicalisées pour personnes âgées, en lien avec des problèmes liés au COVID-19.

manière générale, les ministères publics sont chargés de contrôler le respect des mesures d'urgence[30] ;

- compte tenu des pouvoirs conférés au ministère public, les mesures préventives et le traitement rapide et efficace des faits signalés sont des outils importants pour combattre les violences domestiques, et ces questions font l'objet d'une attention particulière dans le contexte de la pandémie[31] ;

- le ministère public a pris les mesures appropriées pour éviter la surpopulation des lieux de détention, ainsi que l'affluence dans la salle d'audience et les bureaux des procureurs et des magistrats, sans violer les droits de la défense et des personnes vulnérables. Le ministère public applique les mesures nécessaires pour protéger les personnes de manière générale et les groupes vulnérables en particulier, notamment contre d'éventuels actes discriminatoires violents. Il délivre des instructions concernant la poursuite de certaines affaires par ordre de priorité, par exemple s'il existe un risque de prescription ou si des défendeurs sont placés en détention provisoire. Des affaires importantes ne peuvent pas être « clôturés » de quelque manière que ce soit en raison de l'accumulation d'un grand nombre de dossiers. La résolution des problèmes soulevés par le coronavirus exige des efforts importants de la part de tous les acteurs de la justice (procureurs, juges, secrétaires, avocats)[32].

58. Dans de nombreux États membres, le ministère public et les procureurs doivent interagir plus étroitement avec les médias et expliquer son travail dans le contexte de la pandémie. Dans certains cas, il doit informer le public des sanctions plus sévères prévues en période d'urgence et des peines appliquées[33]. Il importe à cet égard de veiller à ce que les éventuelles restrictions à la liberté des médias et à la liberté d'expression ne soient pas formulées de manière vague, car les mesures visant à combattre la « désinformation » alléguée pourraient cibler de manière abusive tout type de critique. Dans le même temps, et malgré la pandémie, les procureurs devraient veiller à ce que les informations fournies aux médias ne compromettent pas l'intégrité des enquêtes et des poursuites ou l'objectif des enquêtes. Elles ne devraient pas non plus porter atteinte aux droits des tiers, ni influencer les personnes impliquées dans l'enquête ou les poursuites. Elles ne devraient pas influencer l'issue des procédures judiciaires[34].

59. Le ministère public et les procureurs devraient s'efforcer de garantir le respect des droits de l'homme et des libertés dans le cadre de l'application des mesures d'urgence telles que le confinement, la fermeture des espaces publics ou d'autres mesures restrictives pertinentes.

60. Ainsi, les mesures d'urgence devraient être appliquées de manière équitable et humaine et toute peine infligée devrait être proportionnée à l'infraction commise et prévue par la loi.

61. Le ministère public peut être appelé à contrôler le processus de mise en place de zones de quarantaine ou de confinement. Le cas échéant, il devrait veiller à ce que les personnes placées en quarantaine ou en confinement soient traitées comme des personnes libres, sous réserve des restrictions qui leur sont nécessairement appliquées à des fins de la quarantaine, conformément à la loi et sur la base de preuves scientifiques. Ces personnes ne devraient pas être considérées et traitées comme des détenus.

62. Les personnes placées en quarantaine ou en détention devraient en outre pouvoir continuer à bénéficier des garanties fondamentales contre les mauvais traitements, notamment être informées des raisons de leur placement en quarantaine ou en confinement, avoir accès à un service médical indépendant, le droit à une assistance juridique et le droit d'obtenir que des tiers soient informés de leur placement en quarantaine ou en confinement, d'une manière conforme à leur statut et leur situation. Elles devraient pouvoir communiquer avec leurs familles et amis par des moyens appropriés et ne devraient faire l'objet d'aucune forme de marginalisation ou de discrimination, y compris après leur retour dans la communauté.

[30] Macédoine du Nord.
[31] Slovaquie.
[32] Grèce.
[33] Belgique.
[34] Voir l'Avis n° 8 (2013) du CCPE sur les "Relations entre les procureurs et les médias", paragraphe 23.

V. Relever les défis auxquels sont confrontés les ministères publics et les procureurs dans les situations d'urgence

63. En situations d'urgence, et en particulier pendant une pandémie, le ministère public et les procureurs doivent appliquer la loi sans tomber en-deçà des normes attendues, en respectant strictement les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Dans de telles situations, les procureurs assument les plus grandes responsabilités et les plus grands devoirs, car ce sont les moments où ils sont le plus nécessaires.

64. Une pandémie augmente le chômage et la perte de revenus dus à la réduction des activités économiques et peut avoir des effets psychologiques négatifs durables. Les cas de violences domestiques, de racisme et d'intolérance, et en particulier les cas de violence contre le personnel médical et le personnel soignant peuvent augmenter. Les ministères publics peuvent connaître des difficultés momentanées en raison de la possible augmentation des infractions contre les personnes vulnérables, ainsi que des infractions contre les biens.

65. D'autres défis possibles découlent d'une éventuelle diminution du budget alloué aux services du ministère public, en raison des conséquences économiques désastreuses de la pandémie et de la nécessité de protéger adéquatement les procureurs, le personnel du ministère public, ainsi que leurs familles et les parties aux procédures, contre les risques causés par une pandémie.

66. Il existe en outre un risque de propagation de la maladie dans les prisons et les centres de détention. Cela souligne la nécessité de protéger de la pandémie les personnels pénitentiaires, les prisonniers et les détenus, ainsi que leurs familles. Le cas échéant, les ministères publics doivent adopter toutes les mesures essentielles pour protéger les droits des détenus et des prisonniers.

67. Pour minimiser les effets de la pandémie, les procureurs devraient traiter de manière urgente et efficace des infractions contre des personnes vulnérables. Tout en traitant de toutes les autres infractions, les procureurs devraient poursuivre leurs activités en temps utile. Si cela est nécessaire, des enquêtes sans caractère d'urgence peuvent être reportées, à condition que les modalités et les limites de tels reports soient fixées au préalable par la loi.

68. En ce qui concerne les enquêtes sur les violations causées par l'application de mesures de santé publique, l'équilibre entre la protection des droits de l'homme et de la santé du public en général et de personnes particulières devrait être pris en considération en permanence.

69. La coopération entre les ministères publics, les organes de l'administration de la justice et les parties à la procédure est particulièrement nécessaire pour relever les défis importants et complexes auxquels les procureurs sont confrontés en situations d'urgence.

70. Dans de telles situations, à la différence des situations ordinaires, il peut exister un risque accru d'interférence illégale susceptible de porter atteinte à l'indépendance des procureurs. À cet égard, afin de préserver l'indépendance ou l'autonomie interne et externe des procureurs et des ministères publics, les gouvernements et autres pouvoirs de l'État, les médias, les parties à la procédure et la société civile devraient assumer la responsabilité correspondante de ne pas interférer indûment avec l'activité des procureurs.

71. En ce qui concerne l'évaluation du travail des procureurs, toute détérioration de leurs conditions de travail et l'augmentation de leur charge de travail résultant de la situation d'urgence devraient être dûment prises en considération.

72. Afin de protéger les procureurs, le personnel du ministère public, les parties à la procédure, les détenus et les prisonniers contre une pandémie, toutes les mesures physiques doivent être prises dans les locaux des services du ministère public pour assurer leur sécurité, par exemple en organisant des équipes travaillant en périodes différentes pour les procureurs et le personnel du ministère public, ainsi que dans les prisons et les centres de détention, et toutes les fournitures de nettoyage et d'hygiène nécessaires doivent être fournies.

73. En outre, plutôt que des contacts directs, des systèmes efficaces de télétravail, de téléconférence et de vidéoconférence devraient être proposés grâce au développement d'infrastructures technologiques.

74. Dans les situations d'urgence, l'allocation d'un budget approprié est essentielle pour garantir que les services du ministère public disposent de tous les moyens nécessaires et conformes aux normes attendues, afin de ne pas affecter de manière significative leur activité.

75. Les procureurs ne devraient pas faire de compromis en réduisant ou en limitant les normes d'éthique professionnelle, même dans les situations d'urgence, et ils devraient être conscients que les défis devraient être relevés tout en préservant ces normes.

76. Afin que les procureurs et le personnel du ministère public puissent non seulement s'adapter aux nouvelles modalités et conditions de travail mais aussi se protéger de manière adéquate contre une situation d'urgence, comme une pandémie, des activités de formation devraient être déployées de manière effective et tous les types de soutien d'experts devraient être fournis à cet égard.

77. Les ministères publics devraient rester en contact avec les autorités sanitaires nationales et réévaluer régulièrement les mesures et précautions qui devraient être adoptées.

78. Si nécessaire, du personnel médical devrait être mis à la disposition des ministères publics, des tribunaux, des forces de l'ordre, ainsi que dans les prisons et les centres de détention. Les mesures visant de limiter les risques dans ces lieux devraient être régulièrement réévaluées à la lumière des recommandations des experts.

79. Si les risques liés à une situation d'urgence augmentent gravement, des dispositions légales et administratives peuvent être adoptées pour gérer ces risques et reporter éventuellement certaines activités, dans le strict respect des droits de l'homme et dans les limites fixées au préalable.

VI. La coopération internationale et ses difficultés en période de pandémie

80. Une situation d'urgence telle que la pandémie pose des problèmes particulièrement graves en matière de coopération internationale. Lorsque des mesures de confinement affectent même les opérations les plus simples des ministères publics à l'intérieur de leur pays, la fermeture des frontières et les mesures de quarantaine affectent plus gravement encore tout type de coopération internationale, y compris transfrontalière.

81. Certains aspects de cette coopération peuvent totalement disparaître ou être considérablement retardés pendant les situations d'urgence, comme une pandémie, par exemple, dans les cas concernant l'entraide judiciaire, l'exécution des mandats d'arrêt européens, les mesures d'extradition, les équipes communes d'enquête et autres mesures qui impliquent le transfert physique de personnes.

82. L'incidence de la pandémie de la COVID-19 a en particulier souligné la nécessité que toutes les parties prenantes renforcent plus que jamais leurs efforts pour combattre la criminalité.

83. Dès lors que les mesures spéciales liées à la pandémie de la COVID-19 diffèrent selon les États membres, les ministères publics dans les différents États devraient renforcer leurs consultations pour élaborer des formes plus efficaces et innovantes de coopération et pour optimiser l'efficacité opérationnelle. Afin de renforcer la coopération et la coordination internationales, les ministères publics des États membres devraient annoncer à l'avance leurs contacts d'urgence pour de telles situations.

84. De bonnes pratiques devraient être identifiées et prises en compte dans l'élaboration de nouveaux protocoles et de nouvelles procédures pour permettre le fonctionnement efficace des ministères publics pendant la pandémie de la COVID-19. Ces mesures devraient prévoir une utilisation plus large des technologies, telles que les procédures en ligne pour communiquer les affaires, la vidéoconférence, la reconnaissance juridique des preuves électroniques ou des preuves présentées par voie électronique, la création de dossiers électroniques et de systèmes électroniques de traitement des preuves, ainsi que le recours à des règlementations d'urgence. De bonnes pratiques peuvent également consister à faciliter la participation à distance des victimes et des témoins aux procédures préliminaires. Le contrôle et la responsabilité des procureurs dans le contexte des règlementations d'urgence devraient continuer à être assurés pendant toute la durée de l'urgence.

85. Compte tenu des difficultés suscitées par la transmission de documents papier, affectée par la pandémie, les ministères publics devraient envisager la possibilité de recevoir et de traiter les demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition si la communication se fait par courrier électronique. Les États qui ont l'obligation de fournir une aide judiciaire uniquement lorsqu'ils reçoivent des demandes

sur papier, devraient temporairement reconsidérer ces exigences et essayer de commencer à traiter les demandes électroniques jusqu'à la réception des demandes correspondantes sur papier.

86. Compte tenu des restrictions actuelles à la libre circulation des personnes entre les États, les ministères publics devraient envisager la possibilité de recevoir et de traiter les demandes de transit de personnes extradées par courrier électronique, ce qui permettrait de réduire le temps de traitement et les ressources nécessaires pendant la pandémie, et de répondre plus rapidement aux demandes.

87. Comme les personnes faisant l'objet d'une extradition sont placées en détention et que leur transfert soulève de nombreuses questions (techniques, organisationnelles et financières), les États requis et de transit devraient envisager de fournir une assistance éventuelle pour l'application de procédures plus simplifiées des règles de quarantaine établies aux fonctionnaires des États requérants qui se rendent sur leur territoire avec pour mission d'organiser le transfert de ces personnes.

VII. Recommandations

Introduction

1. En vertu des instruments internationaux ratifiés par les États membres du Conseil de l'Europe, une déclaration formelle de l'état d'urgence doit être faite, avant que les mesures d'urgence puissent être appliquées.

2. Bien qu'il n'existe pas de modèle uniformément défini pour la déclaration de l'état d'urgence et que ce soit la situation factuelle qui en déterminera l'étendue réelle et la justification, une condition préalable nécessaire à la déclaration de l'état d'urgence devrait être que les pouvoirs prévus par la législation ordinaire ne soient pas suffisants pour surmonter l'urgence. L'objectif ultime de tout état d'urgence devrait donc être que l'État surmonte l'urgence et revienne dès que possible à la situation normale.

3. Le cadre juridique dans lequel les ministères publics devraient opérer dans les situations d'urgence, comme la pandémie, est défini par les instruments internationaux ratifiés par les États membres, comme la CEDH et le PIDCP, qui définissent un ensemble de conditions à respecter dans de telles situations (par exemple, en ce qui concerne les droits non susceptibles de dérogation ou d'autres droits essentiels au maintien des droits non susceptibles de dérogation), ainsi que par la législation constitutionnelle ou d'autres législations nationales.

4. La responsabilité des procureurs de promouvoir et de renforcer l'État de droit comporte de nombreux aspects inhérents qui posent des défis importants aux procureurs. Ces défis sont particulièrement exigeants dans le contexte des situations d'urgence.

5. La pandémie COVID-19 a provoqué une crise sanitaire mondiale - une urgence de santé publique - sans précédent depuis plus d'un siècle. La situation sans précédent dans le monde due à la lutte contre la pandémie a présenté des défis tout aussi sans précédent pour les ministères publics.

Recommandations

1. Si l'état d'urgence doit être déclaré, et dans le cas d'une dérogation aux droits énoncés dans la CEDH, conformément à son article 15, ou dans le PIDCP, conformément à son article 4, une proclamation officielle devrait être faite avant que cette dérogation n'entre en vigueur.

2. Les restrictions introduites à la suite de la pandémie peuvent affecter non seulement les droits civils et politiques protégés par la CEDH, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels, avec le risque éventuel d'entraîner une discrimination à l'égard de groupes particuliers. Les restrictions à imposer devraient donc respecter les obligations en matière de droits de l'homme et garantir que l'urgence de santé publique ne serve pas de prétexte à des violations des droits de l'homme mais vise avant tout à protéger les personnes.

3. La législation régissant l'adoption de mesures pendant les situations d'urgence doit respecter avant tout les droits indérogeables. La législation affectant d'autres droits doit être fondée sur le principe primordial de l'État de droit et sur les principes de nécessité, d'adéquation, d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, de caractère temporaire, de contrôle effectif (parlementaire et judiciaire), de prévisibilité de la législation d'urgence et de coopération loyale entre les institutions de l'État.

4. De la même manière que l'intégrité du système judiciaire, y compris ses compétences, son indépendance et son impartialité, devrait être sauvegardée, notamment en ce qui concerne le plein accès à un tribunal et à un recours effectif pour la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence, l'intégrité du ministère public et de son organisation devrait également être protégée, en appliquant la même logique.

5. Tout en assurant la sécurité des procureurs et du personnel du ministère public et de leurs familles contre l'infection ou en fournissant le traitement médical nécessaire aux personnes infectées, le fonctionnement des ministères publics, comme celui des tribunaux, devrait s'adapter aux circonstances imposées par une situation d'urgence, tout en étant capable de traiter les affaires ou les décisions urgentes. Les ministères publics devraient adopter à un stade précoce toutes les mesures nécessaires pour rattraper le retard accumulé dans les affaires retardées en raison de la situation d'urgence.

6. Le développement des nouvelles technologies et l'amélioration progressive des systèmes de vidéoconférence dans le système judiciaire des Etats membres du Conseil de l'Europe ont créé de nouvelles possibilités pour assurer l'audition des témoins, des experts et des défendeurs. L'objectif à atteindre avec leur utilisation devrait être de faciliter une audition qui devrait permettre aux parties de participer pleinement et de rendre la procédure et l'audition à distance aussi proches que possible des pratiques habituelles du ministère public et du tribunal, tout en respectant les mêmes droits et garanties.

7. La création d'équipes de réponse aux crises au sein du ministère public aux niveaux central, régional et local peut être envisagée, ainsi que d'autres réponses organisationnelles visant à faire face à des situations urgentes particulières dans un État membre.

8. Conformément au système de ministère public de chaque Etat membre, des lignes directrices devraient être publiées par le ministère public, par exemple au niveau central, mettant en évidence les mécanismes de coopération tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère public dans des circonstances d'urgence particulières. Une uniformité dans l'application des lois et règlements devrait être attendue des procureurs et des ministères publics (ou bureaux) dans tous les États concernés.

9. Dans les situations d'urgence, des mécanismes et procédures spécifiques de coopération et de coordination peuvent être mis en place par les ministères publics avec d'autres institutions telles que les services répressifs, les organes d'enquête et de contrôle, les tribunaux, les établissements de santé, les médias, les associations professionnelles de procureurs et d'autres organisations de la société civile.

10. Le cas échéant, les ministères publics et les procureurs devraient en particulier vérifier si le recours à des mesures d'urgence interfère avec les droits fondamentaux de l'homme dans une mesure plus grande que ce qui est strictement nécessaire. Ils doivent appliquer la loi sans tomber en dessous des normes attendues, dans le strict respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

11. En fonction du cadre juridique national, les ministères publics, outre leur intervention dans le domaine du droit pénal, peuvent également être appelés à contrôler la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation des mesures d'urgence adoptées en dehors du domaine du droit pénal.

12. Toutes les mesures restrictives devraient être prises conformément aux normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, et en veillant à ce que toute ingérence dans ces droits soit proportionnée et limitée, tant dans le temps que dans sa portée, et qu'elle s'applique à des situations où elle est véritablement nécessaire dans une société démocratique. L'application de ces mesures ne devrait pas être discriminatoire.

13. Une situation d'urgence telle qu'une pandémie pose des problèmes particulièrement graves pour la coopération internationale. La fermeture des frontières et les mesures de quarantaine affectent encore plus fortement tout type de coopération internationale, y compris la coopération transfrontalière.

14. Certains éléments de cette coopération peuvent s'effondrer complètement ou être considérablement retardés dans une situation d'urgence, comme une pandémie. Les ministères publics devraient intensifier les consultations entre eux afin de développer des formes de coopération plus efficaces et plus innovantes afin de maximiser l'efficacité opérationnelle.

15. Les ministères publics devraient envisager la possibilité d'appliquer des procédures plus simplifiées dans les situations d'urgence, par exemple en acceptant et en traitant les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition si elles sont communiquées par courrier électronique. Les États devraient envisager de

fournir une assistance éventuelle pour l'application de procédures plus simplifiées des règles de quarantaine établies pour les fonctionnaires des États requérants.

16. Considérant que les Etats membres procéderont certainement à des évaluations de l'impact de la pandémie sur leurs systèmes judiciaires et sur le fonctionnement régulier de leurs tribunaux et ministères publics, et considérant également que ces évaluations peuvent contenir des informations précieuses, le CCPE peut demander aux Etats membres de partager les résultats de ces évaluations afin de déterminer si le présent Avis devrait être mis à jour à l'avenir.

Avis n° 16 (2021)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs

I. Introduction : objet et champ d'application de l'Avis

1. Conformément au mandat lui ayant été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a préparé le présent Avis sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités sur l'indépendance pratique et l'autonomie effective des procureurs, ainsi que sur certains aspects connexes.

2. Ce thème a été choisi par le CCPE afin de mettre en évidence l'impact des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités sur l'indépendance des procureurs. Bien que bon nombre de ces décisions visent plutôt l'indépendance du pouvoir judiciaire, cette dernière est étroitement liée à l'indépendance des procureurs, puisque l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire[1]. Les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et s'acquitter de leurs tâches sans subir de pressions externes ni d'ingérences, conformément aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité[2]. Par conséquent, des dispositions appropriées devraient être adoptées dans les États membres pour renforcer, parallèlement à l'indépendance des juges, l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs[3].

3. Les systèmes de justice pénale varient d'un pays européen à l'autre. Ils sont ancrés dans des cultures juridiques diverses de sorte qu'il n'existe pas de modèle uniforme applicable à tous les États[4]. On observe par exemple d'importantes différences, en droit de procédure pénale, entre systèmes accusatoires et inquisitoires. Cependant, au fil des siècles, les systèmes de justice pénale européens ont largement emprunté les uns aux autres et il n'existe probablement plus de nos jours un seul système « pur » qui n'ait pas intégré d'éléments majeurs venus de l'extérieur[5]. Cette interpénétration des systèmes a facilité une certaine convergence.

4. Comme indiqué au paragraphe 2 du présent avis, l'exigence d'indépendance du ministère public et du pouvoir judiciaire comme prérequis de l'État de droit constitue la convergence la plus importante unissant véritablement tous ces systèmes. En raison des conséquences graves d'un procès pénal sur l'accusé, même en cas d'acquittement, il appartient au procureur d'agir en toute équité lorsqu'il décide de poursuivre ou non et lorsqu'il énonce les chefs d'accusation. À l'image du juge, le procureur doit s'abstenir d'intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt personnel et peut être assujetti à certaines restrictions professionnelles visant à préserver son impartialité et son intégrité[6].

5. L'indépendance des procureurs est indispensable pour leur permettre de mener à bien leur mission. Elle renforce leur rôle dans un État de droit et dans la société et constitue également une garantie que le système judiciaire fonctionnera de manière équitable et efficace et que tous les avantages de

[1] Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant « la Charte de Rome », section IV.
[2] Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant « la Charte de Rome », section V
[3] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section i.
[4] Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie II (« Le ministère public »), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 7.
[5] Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie II (« Le ministère public »), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 9.
[6] Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie II (« Le ministère public »), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphes 16 et 17.

l'indépendance judiciaire seront réalisés. Ainsi, à l'instar de l'indépendance garantie aux juges, l'indépendance des procureurs n'est pas une prérogative ou un privilège conféré dans leur intérêt, mais une garantie dans l'intérêt d'une justice équitable, impartiale et efficace qui protège les intérêts publics et privés des personnes concernées[7].

6. Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou lui est subordonné, l'État doit s'assurer que la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement à son égard sont clairement précisées par la loi et que ledit gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités et normes internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit[8].

7. L'indépendance et autonomie aussi bien des procureurs que des ministères publics, composantes essentielles de l'État de droit, doivent être encouragées[9] et garanties par la loi, au plus haut niveau possible de la hiérarchie des normes, tout comme l'indépendance des juges. Dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'État doit prendre des mesures effectives visant à ce que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi[10] et non par de simples règlements administratifs. Un ministère public totalement indépendant reste une garantie d'impartialité inconditionnelle des procureurs.

8. La jurisprudence des tribunaux internationaux et les décisions des organes de traités peuvent également jouer un rôle important. Le présent avis vise donc à examiner l'impact de cette jurisprudence et de ces décisions sur l'indépendance des ministères publics d'une part et des procureurs à titre individuel d'autre part.

9. Le présent avis a été préparé en se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») et sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la CrEDH »), ainsi que sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE ») et sur les décisions pertinentes des organes de traités des Nations Unies.

10. Le présent avis se fonde également sur les avis antérieurs du CCPE, en particulier l'Avis n° 9 (2014) « Normes et principes européens concernant les procureurs », comprenant « la Charte de Rome » et l'Avis n° 13 (2018) « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs », ainsi que sur la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale (ci-après « la Recommandation Rec(2000)19 ») et la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale (ci-après « la Recommandation Rec(2012)11 »).

11. Le CCPE a également pris connaissance des Principes directeurs des Nations Unies sur le rôle des procureurs, adoptés en 1990[11], ainsi que des Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs, adoptées en 1999 par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIP)[12].

12. Dans le cadre de la préparation du présent Avis, le CCPE s'est appuyé sur les contributions significatives de M. João Manuel da Silva Miguel (Portugal), M. José Manuel Santos Pais (Portugal), Mme Jana Zezulova (République tchèque) et Mme Ioana Bara-Bușilă (Roumanie). Il les remercie pour leur aide précieuse en qualité d'experts.

[7] Voir l'Avis n° 4 (2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, paragraphe 27.
[8] Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 33.
[9] Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant la « Charte de Rome », section IV.
[10] Voir Rec(2000)19, paragraphe 14. Voir également l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 33.
[11] Par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, 27 août au 7 septembre 1990.
[12] Ces normes servent de référence internationale pour la conduite des procureurs individuels et des ministères publics. Les normes établissent que l'utilisation du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, lorsqu'elle est autorisée dans une juridiction particulière, doit être exercée de manière indépendante et sans interférence politique. Si les représentants de l'autorité qui ne relève pas du domaine des poursuites ont le droit de donner des directives générales ou spécifiques aux procureurs et poursuivants, ces instructions doivent être transparentes, conformes à une autorité légitime et en harmonie avec des lignes directrices établies de façon à protéger la réalité et la perception de l'indépendance du procureur ou du poursuivant.

II. Décisions des tribunaux internationaux concernant l'indépendance pratique du pouvoir judiciaire en général et des procureurs et des ministères publics en particulier

A. Principes élaborés par le CCPE concernant l'indépendance des procureurs et des ministères publics

13. Du point de vue du CCPE, le concept d'indépendance signifie que les procureurs sont exempts de toute ingérence illégale dans l'exercice de leurs fonctions — de manière à garantir le plein respect et l'application de la loi, ainsi que l'adhésion au principe de l'État de droit — et ne sont soumis à aucune pression politique ou influence illicite. L'indépendance concerne non seulement le ministère public dans son ensemble, mais aussi ses organes spécifiques et chaque procureur considéré individuellement[13].

14. En termes pratiques, la définition susmentionnée engendre plusieurs principes importants si l'on veut faire de cette indépendance une réalité :

- Tout d'abord, il convient d'adopter des mesures consacrant cette indépendance par le biais d'un cadre juridique idoine, comme pour l'indépendance des juges[14].

- Par conséquent, le statut, l'indépendance, le recrutement et l'évolution de carrière des procureurs devraient, comme ceux des juges, être régis par la loi et se fonder sur des critères transparents et objectifs[15].

- Le statut des procureurs devrait leur assurer à la fois une indépendance externe et interne, de préférence sur la base de textes se situant au plus haut niveau de la hiérarchie des normes et dont l'application est garantie par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs, notamment en ce qui concerne les nominations, le développement de la carrière et la discipline[16]. Il est impératif entre autres de prévoir des conditions adéquates de titularisation et de sécurité d'emploi et des dispositions appropriées en ce qui concerne la promotion, le régime disciplinaire et la révocation des procureurs[17].

- Au cours de leur carrière, y compris au niveau du recrutement et de la promotion, les procureurs devraient être sélectionnés sur la base de leurs compétences, de leurs connaissances et de leurs valeurs éthiques, et recevoir une formation adéquate en vue de pouvoir exercer leurs fonctions de manière indépendante et impartiale et dans le plein respect des normes éthiques[18].

- Les instructions émanant du pouvoir exécutif concernant des affaires spécifiques devraient être considérées, en règle générale, comme indésirables. Dans ce contexte, les instructions visant à abandonner les poursuites devraient être interdites et les instructions visant à engager des poursuites obéir à des règles strictes conformément à la Recommandation Rec (2000)19[19].

- les instructions générales sur les priorités des activités de poursuite telles qu'elles résultent de la loi, du développement de la coopération internationale ou des exigences liées à l'organisation du ministère public devraient toujours être données conformément à la loi, en toute transparence et par écrit[20]. Si des instructions sont données aux procureurs par leurs supérieurs au sein du ministère public, elles doivent être présentées par écrit, données de manière transparente et toujours dans le but d'appliquer la loi, de rechercher la vérité et d'assurer une

[13] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 15-16.
[14] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section i.
[15] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section iii.
[16] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section iii.
[17] Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie II (« Le ministère public »), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), paragraphe 18 ; voir aussi l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 53.
[18] Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Recommandations, section ii.
[19] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section iv.
[20] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 34-35.

bonne administration de la justice, tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales[21].

- Le statut, la rémunération et le traitement des procureurs, ainsi que les ressources financières, humaines et autres allouées au ministère public, devraient — comme c'est le cas pour les magistrats du siège — être à la hauteur des missions éminentes et des fonctions particulières des procureurs[22].

- Les États membres doivent protéger les procureurs et, le cas échéant, les membres de leur famille et leurs moyens de subsistance, dans l'exercice de leurs fonctions[23].

- Dans leurs systèmes d'organisation administrative et hiérarchique, les États membres — à supposer qu'ils souhaitent conférer ou conserver aux procureurs le statut d'autorité judiciaire au sens de la CEDH — devraient veiller à ce que les intéressés disposent de toutes les garanties, notamment d'indépendance, attachées au dit statut[24].

- Le grand public et les personnes intéressées devraient recevoir à leur demande des informations appropriées sur le ministère public et ses activités. Parallèlement, les procureurs devraient jouer un rôle clé dans la diffusion de ces informations par les voies appropriées et conformément à la loi, tout en veillant au respect de l'indépendance de leurs fonctions, de la présomption d'innocence, des besoins de l'enquête, de la protection des données à caractère personnel et d'autres aspects pertinents[25].

15. En ce qui concerne plus particulièrement la durée du mandat des procureurs, il convient de rappeler la position approuvée par la Commission de Venise selon laquelle les intéressés devraient bénéficier d'une carrière jusqu'à la retraite. Les nominations pour des périodes limitées avec possibilité de reconduction présentent un risque, en ce sens que le procureur prendra ses décisions non pas sur la base de la loi, mais dans le souci de plaire aux personnes ou organes appelés à le reconduire dans ses fonctions[26].

B. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH)

16. L'article 6 de la CEDH dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. La question de savoir en quoi consiste un tribunal indépendant fait l'objet d'une jurisprudence abondante. La pertinence de ce concept découle du fait qu'il s'agit d'un élément du système judiciaire essentiel au renforcement et au fonctionnement de l'État de droit. Un tribunal indépendant et impartial garantit le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et est essentiel pour assurer la confiance du public dans le système judiciaire d'une société démocratique.

17. L'indépendance et l'autonomie des procureurs n'ont été examinées jusqu'à présent par la CrEDH que dans une mesure limitée, contrairement à la jurisprudence sur les juges qui est beaucoup plus complète. Ces concepts relatifs aux procureurs n'ont été abordés que dans certains arrêts. Pourtant, l'indépendance et l'autonomie des parquets constituant, selon le CCPE, un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire[27] (voir également, plus haut, les paragraphes 2 et 4 du présent Avis), les orientations fournies par les arrêts se référant au pouvoir judiciaire peuvent également être applicables dans une certaine mesure, *mutatis mutandis*, aux ministères publics.

[21] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 40, recommandations, section vi.
[22] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section xi.
[23] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section ix.
[24] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section xii.
[25] Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section vii.
[26] Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie 2 (« Le ministère public »), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010, paragraphe 50.
[27] Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant la « Charte de Rome », section IV.

18. Le concept de tribunal indépendant suppose une indépendance vis-à-vis non seulement de l'exécutif et des parties à la procédure, mais aussi du législateur[28]. En outre, afin de déterminer si un tribunal peut être considéré comme indépendant au sens de l'article 6 de la CEDH, l'apparence d'indépendance revêt également de l'importance[29].

19. La CrEDH a mis en lumière l'importance de l'apparence d'indépendance et souligné qu'il y va de la confiance que les juridictions d'une société démocratique doivent inspirer au public et surtout, dans un procès pénal, à l'accusé[30].

20. Le respect de l'exigence d'indépendance du tribunal se vérifie notamment sur la base de critères de nature statutaire, comme les modalités de nomination et la durée du mandat des membres du tribunal, ou l'existence de garanties suffisantes contre les pressions extérieures[31].

21. En particulier, l'inamovibilité des juges en cours de mandat est généralement considérée comme un corollaire de leur indépendance et, partant, comme l'une des exigences de l'article 6 de la CEDH[32].

22. Même si, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 6 de la CEDH exige que les tribunaux soient indépendants non seulement du pouvoir exécutif et des parties, mais aussi du pouvoir législatif, la simple nomination de juges par le Parlement ne saurait être interprétée comme de nature à mettre en doute leur indépendance ou leur impartialité[33].

23. La nomination de magistrats par l'exécutif est admissible pourvu que les intéressés soient libres de toute influence ou pression dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle[34].

24. L'exigence d'impartialité comporte deux aspects : d'une part, le tribunal doit être subjectivement exempt de tout préjugé ou parti pris et, d'autre part, il doit être impartial d'un point de vue objectif, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour écarter tout doute légitime quant à son impartialité[35].

25. En ce qui concerne la durée du mandat des juges, aucun minimum requis n'a été spécifié. Même si l'inamovibilité des juges par l'exécutif pendant la durée de leur mandat est en général considérée comme un corollaire de leur indépendance[36], l'absence de reconnaissance formelle de cette inamovibilité dans la loi n'implique pas en soi un défaut d'indépendance, pourvu que l'inamovibilité soit reconnue *de facto* et d'autres garanties requises soient présentes[37].

26. L'indépendance de la justice suppose non seulement que chaque juge soit protégé contre les influences indues en provenance de l'extérieur, mais également contre celles émanant du système judiciaire lui-même. Cette indépendance judiciaire interne exige que chaque magistrat soit affranchi de toute directive ou pression de la part de ses homologues ou des juges exerçant des responsabilités administratives au

---

[28] *Ninn-Hansen c. Danemark* (décision), requête n° 28972/95, 18 mai 1999, paragraphe 93.
[29] *Sramek c. Autriche*, requête n° 8790/79, 22 octobre 1984, paragraphe 42. Voir, *mutatis mutandis*, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes nos 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, Série A n° 80, pages 39 et 40, paragraphe 78, et *Piersack c. Belgique*, requête n° 8692/79, 1er octobre 1982, Série A n° 53, pages 14 et 15, paragraphe 30.
[30] *Şahiner c. Turquie*, requête n° 29279/95, 25 septembre 2001, paragraphe 44. Du point de vue du droit civil, voir *Sacilor Lormines c. France*, requête n° 65411/01, 9 novembre 2006, paragraphe 63 ; *Grace Gatt c. Malte*, requête n° 46466/16, 8 octobre 2019, paragraphe 85.
[31] *Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie* [GC], requête n° 24014/05, 14 avril 2015, paragraphe 221 ; *Findlay c. Royaume-Uni*, requête n° 22107/93, 25 février 1997, paragraphe 73 ; *Bryan c. Royaume-Uni*, requête n° 19178/91, 22 novembre 1995, Série A n° 335-A, page 15, paragraphe 37. Du point de vue du droit civil, voir *Langborger c. Suède*, requête n° 11179/84, 22 juin 1989, paragraphe 32 ; *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], requêtes nos 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, 6 mai 2003, paragraphe 190.
[32] *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes nos 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, Série A n° 80, pages 39 et 40, paragraphe 80.
[33] *Filippini c. Saint-Marin* (décision), requête n° 10526/02, 26 août 2003, paragraphe 8 ; *Ninn-Hansen c. Danemark* (décision), requête n° 28972/95, 18 mai 1999, paragraphes 89 et 93.
[34] *Henryk Urban et Ryszard Urban c. Pologne*, requête n° 23614/08, 30 novembre 2010, paragraphe 49 ; *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes nos 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, paragraphe 79 ; *Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine* [GC], requêtes nos 2312/08 et 34179/08, 18 juillet 2013, paragraphe 49.
[35] *Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, p. 281, paragraphe 73.
[36] *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes nos 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, Série A n° 80, pages 39 et 40, paragraphe 80.
[37] *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes nos 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, paragraphe 80.

sein du tribunal dans lequel il siège, s'agissant par exemple du président dudit tribunal ou d'une chambre de ce dernier[38].

27. En particulier, on pourra considérer comme objectivement justifiés les doutes entourant l'indépendance et l'impartialité de la juridiction de jugement générés par des remplacements répétés et fréquents — effectués pour des raisons incertaines et non encadrés par des garanties procédurales — des membres dudit tribunal dans une affaire pénale[39].

28. De ce point de vue, lorsque parmi les membres d'un tribunal figurent des personnes se trouvant dans une position de subordination, du point de vue de leurs fonctions et de l'organisation de leur service, vis-à-vis de l'une des parties, les justiciables sont en droit de nourrir un doute légitime quant à l'indépendance des intéressés. Une telle situation porte gravement atteinte à la confiance que les tribunaux doivent inspirer dans une société démocratique[40].

29. Les principes applicables, s'agissant de déterminer si un tribunal peut être considéré comme indépendant et impartial au sens de la CEDH, s'appliquent non seulement aux juges professionnels, mais également aux juges non professionnels et aux jurés[41].

30. Dans une société démocratique, tant les Cours et tribunaux que les autorités d'instruction doivent demeurer libres de toute pression politique, de sorte qu'il est dans l'intérêt général de maintenir la confiance des citoyens dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État[42].

31. En outre, pour qu'une enquête soit efficace, les personnes chargées de la mener doivent être indépendantes et impartiales, en droit et en fait. Cela implique non seulement l'absence de tout lien hiérarchique ou institutionnel avec les personnes impliquées dans les événements, mais aussi une indépendance réelle[43].

32. Le public doit avoir un droit de regard suffisant sur l'enquête ou sur ses conclusions afin de favoriser la responsabilité tant en pratique qu'en théorie, la préservation de la confiance du public dans le respect par les autorités de la prééminence du droit et la prévention de toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux[44].

33. Les garanties générales de procédure applicables dans les États membres comprennent des dispositions assurant l'indépendance institutionnelle ou fonctionnelle des procureurs, qu'ils soient considérés comme membres du pouvoir judiciaire ou comme fonctionnaires[45]. En outre, dans certains États membres, les procureurs sont préservés de toute pression indue par des garanties supplémentaires, telles que l'obligation de poursuivre toutes les infractions à l'exception des délits mineurs[46] (compte tenu de la nécessité d'éviter les poursuites discrétionnaires, lesquelles violent le principe de légalité). Dans certains autres États membres, qui reconnaissent le principe de l'opportunité des poursuites, l'accent est mis sur la transparence des directives officielles[47].

34. Les ministères publics de certains Etats membres sont structurés de manière hiérarchique, les procureurs de rang supérieur ayant le pouvoir de donner des ordres et des instructions aux procureurs de rang inférieur. Malgré cette structure, un certain nombre de garanties sont en place dans les

[38] *Parlov-Tkalčić c. Croatie*, requête n° 24810/06, 22 décembre 2009, paragraphe 86 ; *Daktaras c. Lituanie*, requête n° 42095/98, 10 octobre 2000, paragraphe 36 ; *Moiseyev c. Russie*, requête n° 62936/00, 9 octobre 2008, paragraphe 184, *Sacilor Lormines c. France*, requête n° 65411/01, 9 novembre 2006, paragraphe 59.
[39] *Moiseyev c. Russie,* requête n° 62936/00, 9 octobre 2008, paragraphe 184.
[40] *Şahiner c. Turquie*, requête n° 29279/95, 25 septembre 2001, paragraphe 45.
[41] *Holm c. Suède*, requête n° 14191/88, 25 novembre 1993, paragraphe 30.
[42] *Guja c. Moldova*, requête n° 14277/04, 12 février 2008, paragraphes 86 et 90.
[43] *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 novembre 2009, paragraphe 193 ; *Ramsahai et autres c. Pays-Bas* [GC], requête n° 52391/99, 15 mai 2007, paragraphes 321 à 332 ; *Khaindrava et Dzamashvili c. Géorgie*, requête n° 18183/05, 8 juin 2010, paragraphes 59 à 61 ; *Tahsin Acar c. Turquie* [GC], requête n° 26307/95, 8 avril 2004, paragraphes 222 à 225 ; *Güleç c. Turquie*, requête n° 21593/93, 27 juillet 1998, paragraphe 82 ; *Scavuzzo-Hager et autres c. Suisse*, requête n° 41773/98, 7 février 2006, paragraphes 78 et 80 à 86 ; et *Ergi c. Turquie*, requête n° 23818/94, 28 juillet 1998, paragraphes 83 et 84.
[44] *Anguelova c. Bulgarie*, requête n° 38361/97, 13 juin 2002, paragraphe 140.
[45] *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphes 148 et 149 ; *Vasilescu c. Roumanie*, requête n° 27053/95, 22 mai 1998, paragraphes 40 et 41 ; *Pantea c. Roumanie*, requête n° 33343/96, 3 juin 2003, paragraphe 238 ; *Moulin c. France*, requête n° 37104/06, 23 novembre 2011, paragraphe 57.
[46] *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphe 149.
[47] *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphe 149.

systèmes juridiques des États membres pour assurer l'efficacité et l'indépendance des organes chargés des enquêtes pénales à l'égard des procureurs de haut rang. Ces garanties comprennent :

- le transfert de l'affaire à une autre entité à l'intérieur ou à l'extérieur du système de poursuites ;
- la possibilité d'engager une procédure d'enquête spéciale en présence de soupçons visant un procureur de haut rang ;
- la suspension du procureur soupçonné (s'agissant du procureur placé au sommet du système, une telle décision serait prise par les organes politiques chargés de sa nomination) ; et
- des sauvegardes générales telles que des mesures garantissant l'indépendance fonctionnelle des procureurs vis-à-vis des instances auxquelles ils sont subordonnés et le contrôle judiciaire des actes du ministère public[48].

35. En 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a expressément mentionné l'indépendance des procureurs, en déclarant que la révocation d'une procureure principale et les raisons invoquées pour la justifier en raison des faits de l'espèce ne peuvent guère se concilier avec la considération particulière qui doit être accordée à la nature de la fonction judiciaire, branche indépendante du pouvoir de l'État, et au principe de l'indépendance du ministère public (parquet), lequel constitue — en vertu tant de la jurisprudence de la Cour que des instruments internationaux et des instruments du Conseil de l'Europe — un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice. Dans ce contexte, il est apparu que la révocation prématurée de la requérante de son poste de procureure principale allait à l'encontre de l'objectif même du maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire[49].

36. La Cour européenne des droits de l'homme a établi que la branche exécutive du gouvernement ne peut pas révoquer les procureurs en chef sans un contrôle judiciaire indépendant[50] et a également noté que la cessation prématurée du mandat de la requérante constituait une sanction particulièrement sévère qui a sans aucun doute eu un « effet paralysant » dans la mesure où elle a dû décourager non seulement la requérante, mais aussi d'autres procureurs et juges, de participer à l'avenir au débat public sur les réformes législatives affectant le pouvoir judiciaire et plus généralement sur les questions relatives à l'indépendance dudit pouvoir[51]. La Cour a ainsi réaffirmé, entre autres, la liberté d'expression des procureurs à l'égard des réformes législatives susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir judiciaire et son indépendance.

C. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

37. Selon la CJUE, l'article 19 du Traité de l'Union européenne contient une obligation d'assurer l'indépendance des juges. Cette garantie, inhérente à la mission de juger, s'impose non seulement au niveau de l'Union, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales. La notion d'indépendance des juges suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise au moindre lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, et qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions[52].

38. La CJUE a également souligné que les garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. Afin de considérer la condition relative à l'indépendance de l'instance concernée comme remplie, la jurisprudence exige, notamment, que les modalités de révocation de ses membres soient déterminées par des dispositions législatives expresses[53].

[48] *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 novembre 2009, paragraphe 142.
[49] *Kövesi c. Roumanie,* requête n° 3594/19, 5 mai 2020, paragraphe 208.
[50] *Kövesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, 5 mai 2020, paragraphes 154, 201, 205 et 208-209. Voir aussi *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes156-157 et 164-167.
[51] *Kövesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, 5 mai 2020, paragraphe 209.
[52] Affaire C- 64/16 (*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*), 28 février 2018, paragraphes 42 et 44.
[53] Affaire C- 64/16 (*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*), 28 février 2018, et affaire C-216/18 (*Minister for Justice and Equality*), 25 juillet 2018, paragraphes 63 et 66.

39. La CJUE a déclaré, à propos des procureurs et de l'interprétation de la notion d'« autorités judiciaires d'émission » d'un mandat judiciaire européen[54], que l'article 64 de la Constitution française garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire composée des magistrats du siège et des magistrats du parquet et que le ministère public exerce ses fonctions de manière objective à l'abri de toute instruction individuelle émanant du pouvoir exécutif, le ministre de la Justice pouvant seulement adresser aux magistrats du parquet des instructions générales de politique pénale afin d'assurer la cohérence de ladite politique sur l'ensemble du territoire. Selon ce gouvernement, ces instructions générales ne sauraient en aucun cas avoir pour effet d'empêcher un magistrat du parquet d'exercer son pouvoir d'appréciation quant au caractère proportionné de l'émission d'un mandat d'arrêt européen. En outre, le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi dans le respect du principe d'impartialité[55].

40. Par conséquent, la CJUE applique plusieurs critères pour déterminer si un procureur individuel peut être considéré comme une autorité judiciaire d'émission d'un mandat d'arrêt européen :

- il participe à l'administration de la justice ;
- il fait preuve d'objectivité ;
- il agit de manière indépendante ;
- il est soumis à un contrôle judiciaire[56].

41. Le troisième critère exige des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un mandat d'arrêt européen, à un quelconque risque de recevoir notamment des instructions spécifiques à une affaire de la part du pouvoir exécutif[57].

42. Par conséquent, les procureurs des États membres chargés d'exercer les poursuites et agissant sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques sont couverts par la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de cette disposition, à condition que leur statut leur confère une garantie d'indépendance, notamment par rapport à l'exécutif, dans le cadre de l'émission d'un mandat d'arrêt européen[58]. Bien que jouissant d'une autonomie et d'une indépendance pour émettre un tel mandat, les procureurs voient leurs décisions en la matière soumises à un contrôle juridictionnel[59].

D. Jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme

43. L'article 8 de la Convention américaine des droits de l'homme garantit l'indépendance des juges. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme suit également les critères de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'indépendance des juges, cette indépendance des juges supposant l'existence d'une procédure de nomination appropriée, d'une certaine durée dans la fonction et d'une garantie contre les pressions extérieures[60].

44. Dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine a déclaré que la garantie de l'indépendance des juges constitue l'un des principaux objectifs de la séparation des pouvoirs[61].

45. La Cour interaméricaine a estimé que les exigences liées à l'accès à un tribunal, ainsi que les critères d'indépendance et d'impartialité, s'étendent également aux organes non judiciaires chargés de l'enquête préalable à la procédure judiciaire, ce qui démontre que les enquêtes sur les violations des droits de l'homme doivent non seulement être menées dans un délai raisonnable, mais être également caractérisées par leur indépendance et leur impartialité[62].

---

[54] Au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, telle que modifiée par la Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009.
[55] Voir l'affaire 566/19 (affaires jointes C-566/19 et C-626/19), 12 décembre 2019, paragraphe 54. Voir les arrêts rendus le même jour dans les affaires 625/19 et 627/19. Voir aussi l'affaire C-489/19, 9 octobre 2019, ainsi que l'affaire C-508/18 (affaires jointes C-508/18 et C-82/19) et l'affaire C-509/18, 27 mai 2019.
[56] Voir les affaires C-648/20, C-206/20, C-414/20.
[57] Affaire 566/19, paragraphe 52. Voir aussi les affaires C 508/18 et C 82/19 PPU, paragraphes 51 et 74.
[58] Affaire 566/19, paragraphe 58.
[59] Affaire 566/19, paragraphe 74.
[60] Affaire *Tribunal Constitucional v Perú*, arrêt du 31 janvier 2001, paragraphe 75.
[61] Affaire *Constitutional Court v. Peru*, 31 janvier 2001, paragraphe 73.
[62] Affaire *Cantoral Huamaní and García Santa Cruz v. Peru*, 10 juillet 2007, paragraphes 132 et 133,

46. La Cour a également estimé particulièrement important que les autorités compétentes adoptent toutes les mesures raisonnables pour garantir les éléments probants nécessaires pour mener à bien l'enquête et qu'elles soient indépendantes, tant *de jure* que *de facto*, des fonctionnaires impliqués dans les faits de la cause. Cela suppose une indépendance non seulement hiérarchique ou institutionnelle, mais aussi réelle[63].

47. La notion d'indépendance *de jure* et *de facto* recouvre une double dimension : la première est institutionnelle ou systémique, tandis que la seconde est fonctionnelle et renvoie à l'indépendance individuelle des opérateurs du système judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions[64].

48. La Cour interaméricaine a également estimé que les garanties d'indépendance renforcées qui s'appliquent aux juges, en raison de l'indépendance du pouvoir judiciaire indispensable à l'exercice des fonctions juridictionnelles, doivent également s'appliquer aux procureurs en raison de la nature des devoirs que ces derniers assument[65].

49. Se référant aux devoirs spécifiques des procureurs, la Cour a souligné le devoir de l'État de mener une enquête indépendante et objective en cas de violation des droits humains et des crimes en général, en insistant sur le fait que les autorités chargées de l'enquête doivent être indépendantes *de jure* et *de facto*, ce qui exige une indépendance non seulement hiérarchique ou institutionnelle, mais aussi réelle[66].

50. Selon la Cour, en outre, l'indépendance des procureurs garantit que ceux-ci ne feront pas l'objet de pressions politiques ou d'entraves abusives dans leurs actions, et ne subiront pas de représailles pour les décisions qu'ils auront prises en toute objectivité. Pareille indépendance suppose une garantie de stabilité et une certaine durée dans la fonction. Par conséquent, les garanties spécifiques aux procureurs, à l'instar des mécanismes de protection reconnus aux juges, devraient aboutir à ce qui suit : (i) la révocation ne devrait être possible que pour des motifs permis et résulter soit d'une procédure conforme au droit à un procès équitable, soit de l'expiration du mandat de l'intéressé ; (ii) un procureur ne devrait pouvoir être mis à pied que pour des infractions disciplinaires graves ou pour incapacité, et (iii) toutes les procédures à l'encontre des procureurs devraient être conformes à des procédures équitables garantissant l'objectivité et l'impartialité au regard de la Constitution ou de la loi, dans la mesure où la révocation arbitraire de ces magistrats favorise un doute objectif quant à la possibilité réelle pour eux d'exercer leurs fonctions sans crainte de représailles[67].

E. Impact des décisions des tribunaux internationaux sur l'indépendance pratique des procureurs

51. Les arrêts susmentionnés des tribunaux internationaux fournissent des éléments utiles concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et celle des procureurs en particulier. Comme expliqué ci-dessus, les garanties prévues pour le pouvoir judiciaire peuvent également s'appliquer dans une certaine mesure aux ministères publics et aux procureurs.

52. Ainsi, les différents éléments d'indépendance soulignés dans ces arrêts pourraient également servir à renforcer l'indépendance institutionnelle des services de poursuite, ainsi que l'indépendance fonctionnelle des procureurs individuels, notamment sous l'angle du cadre législatif de l'autonomie organisationnelle des services de poursuite, de la procédure de nomination, de l'évaluation et de la révocation des procureurs, de leur mandat, de la non-ingérence dans leur travail et d'autres aspects importants.

53. La principale valeur ajoutée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tient à ses effets contraignants. Les arrêts de cette Cour constatant une violation de la CEDH imposent à l'État défendeur l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable, mais aussi de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures

[63] Affaire *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, 4 juillet 2007, paragraphe 122.,
[64] Rapport intitulé « Guarantees for the independence of justice operators. Towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas », tel qu'il a été approuvé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme le 5 décembre 2013, paragraphe 25.
[65] Affaire *Martínez Esquivia v. Colombia*, 6 octobre 2020, paragraphes 84 et 86.
[66] Affaire *Martínez Esquivia v. Colombia*, paragraphes 86 à 88. Dans la même veine, voir le rapport n° 109/18 rédigé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme sur le fond de l'affaire 12.840 (*Yenina Esther Martinez Esquivia v. Colombia*) tel qu'il a été approuvé par la Commission lors de sa 126e session tenue le 5 octobre 2018, *169 Period of Sessions*, disponible à l'adresse https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf
[67] Affaire *Martínez Esquivia v. Colombia*, paragraphes 95 et 96.

à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée et d'en effacer autant que possible les conséquences[68].

54. Par conséquent, l'exigence d'adoption de mesures générales visant à mettre fin à la violation constatée est impérative et supervisée par le Comité des Ministres. Lesdites mesures générales peuvent notamment inclure l'adoption ou la révision d'une législation, de nouvelles institutions, de nouveaux mécanismes, de nouvelles procédures, de nouveaux critères de nomination, la réinstallation/promotion/évaluation/révocation d'un procureur, de nouvelles garanties lors de procédures disciplinaires à l'encontre d'un procureur ou l'élaboration de normes éthiques.

55. C'est pourquoi le CCPE a jugé essentiel de rédiger le présent avis, lequel expose formellement les éléments d'indépendance des procureurs élaborés dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pouvant être traduits en pratique dans le cadre de mesures générales obligatoires.

56. Parallèlement, le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs instruments consultatifs majeurs de nature à fournir des orientations détaillées en ce qui concerne l'indépendance des procureurs dans tous les aspects susmentionnés. Ces instruments comprennent notamment les avis antérieurs du CCPE et les rapports de la Commission de Venise concernant les poursuites. Les recommandations contenues dans ces instruments sont activement défendues par le Comité des Ministres en vue de leur mise en œuvre dans les États membres et souvent traduites en pratique au niveau national. Elles servent de base aux réformes du pouvoir judiciaire et du ministère public dans les États membres et le Conseil de l'Europe en tient largement compte (de même que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme) dans le cadre de ses activités de coopération bilatérale et multilatérale.

57. Le CCPE relève que certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple celui dans lequel la Cour mentionne expressément l'indépendance des procureurs[69], contiennent des références à ses avis[70]. Le CCPE se félicite également du fait que ses instruments consultatifs ont été utilisés, entre autres sources, par la Cour européenne des droits de l'homme lors de la rédaction d'arrêts relatifs à des cas particuliers.

F. Décisions des tribunaux nationaux renforçant l'indépendance pratique des procureurs

58. Comme le CCPE a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, les États membres du Conseil de l'Europe sont dotés de systèmes juridiques, y compris de ministères publics, très diversifiés. Cependant, quel que soit le modèle adopté au niveau national pour l'autorité de poursuite[71], les décisions rendues par les Cours suprêmes, Cours de cassation, Cours administratives suprêmes et Cours constitutionnelles respectives des États membres ont eu l'occasion de traiter de la question de l'indépendance des procureurs et des parquets dans divers contextes.

59. Au fil des années, ces décisions ont été adoptées en réponse à diverses situations rencontrées par les États membres en ce qui concerne le statut des procureurs et différents aspects des activités du parquet et se sont largement inspirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et des avis du CCPE, du CCJE, de la Commission de Venise, du GRECO et d'autres organes clés du Conseil de l'Europe.

60. Dans leurs réponses au questionnaire établi en vue de la préparation du présent avis, les États membres ont notamment indiqué le contexte dans lequel les plus hautes instances judiciaires au niveau national ont pris des décisions renforçant l'indépendance et l'impartialité des procureurs. Les thèmes et aspects les plus pertinents analysés sont les suivants, ce qui montre le large éventail des thèmes abordés :

[68] Voir l'article 46 de la CEDH relatif à la force contraignante et à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.
[69] *Kovesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, paragraphe 208.
[70] Au paragraphe 91 de son arrêt rendu en l'affaire *Kovesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, la CrEDH mentionne l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant « la Charte de Rome ».
[71] En raison de la diversité des statuts du ministère public dans le système des pouvoirs de l'État de chaque État membre, le ministère public est souvent classé soit comme relevant du pouvoir exécutif soit comme relevant du pouvoir judiciaire. On peut néanmoins supposer qu'il peut être décrit comme un organe *sui generis* se situant hors de la trilogie classique des trois pouvoirs de l'État.

- statut constitutionnel et l'indépendance du ministère public, position du ministère public, indépendance du ministère public et des procureurs, autonomie, acceptabilité et limites des interventions de la hiérarchie au sein du ministère public[72] ;

- nomination et révocation des procureurs et du procureur général, mutation des procureurs en chef [73] ;

- instructions, ingérence dans l'activité du ministère public et relation avec les pouvoirs exécutif et législatif [74] ;

- rémunérations des procureurs, restrictions salariales dues à la pandémie de covid-19, recalcul des pensions [75] ;

- contrôle de la constitutionnalité de certaines dispositions (visant la nouvelle procédure d'élection, de nomination et de révocation du procureur général et la composition du Conseil supérieur des procureurs, ainsi que le Règlement relatif aux pensions) de la Loi sur le ministère public et d'autres textes réglementaires [76] ;

- rapport sur les activités du ministère public adressé par le procureur général au Président et au Parlement ou au gouvernement et au Conseil supérieur de la magistrature; la nature des rapports[77] ; informations sur les affaires en cours et révocation du procureur général en cas de refus du Parlement d'approuver le rapport annuel[78] ;

- établissement d'une commission parlementaire chargée d'enquêter et d'établir la responsabilité politique des fonctionnaires, notamment des procureurs et des juges, impliqués dans des différentes affaires concernant la poursuite et le jugement d'hommes politiques au titre d'infractions de corruption[79] ;

- position des procureurs dans les procédures pénales (contrôle de la légalité de l'enquête préalable au procès, relations entre l'organe d'enquête et le procureur ; engagement obligatoire d'une action au pénal) [80] ;

- rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale[81].

61. Les décisions des tribunaux nationaux renforçant l'indépendance pratique des procureurs sont l'un des exemples de l'impact positif progressif de la jurisprudence des tribunaux internationaux et plus spécialement de la Cour européenne des droits de l'homme sur une telle indépendance pratique des procureurs. Comme il a été démontré plus haut, ces décisions concernent de nombreux aspects du statut et de la profession de procureur et il s'avère particulièrement nécessaire de s'y référer lorsque les réformes du système judiciaire et du ministère public ne donnent pas de résultats suffisamment probants.

62. Les autorités judiciaires nationales bénéficient de l'assistance étroite du Conseil de l'Europe et s'appuient, outre sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur les normes d'orientation élaborées par les organes du CdE et en particulier sur les conclusions du CCPE qui offrent une voix et une perspective aux procureurs en exercice dans toute l'Europe et visent à garantir leur capacité à travailler de manière indépendante, impartiale et efficace lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités majeures au sein de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs.

63. Cette combinaison d'effets utiles – issus à la fois de la jurisprudence de la CrEDH et des conclusions consultatives des organes du Conseil de l'Europe – fournit aux autorités judiciaires nationales un cadre contextuel pertinent pour renforcer l'indépendance pratique des procureurs au niveau national. Elle les

[72] Arménie, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal.
[73] République tchèque, Italie, Lituanie.
[74] Chypre, Hongrie, Lituanie, Luxembourg.
[75] République tchèque, Lettonie, Slovénie, Ukraine.
[76] République de Moldova, République slovaque, Ukraine.
[77] Bulgarie.
[78] Hongrie, Lituanie.
[79] Hongrie, Slovénie.
[80] Arménie, République tchèque, Estonie, Italie, Macédoine du Nord.
[81] Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Fédération de Russie.

aide grandement à travailler de manière impartiale et à mettre en œuvre plus efficacement les dispositions de la CEDH, ce qui leur permet de résoudre davantage de litiges au niveau national et de prévenir un afflux de requêtes, présentant souvent un caractère répétitif, vers la CEDH.

III. Décisions des organes de traités concernant l'indépendance pratique du pouvoir judiciaire en général et des procureurs en particulier

64. Le Comité des droits de l'homme (ci-après le CDH) est l'organe d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) par les États parties. Il a émis un certain nombre de recommandations pertinentes concernant l'indépendance des juges et des procureurs.

65. Tous les États parties au PIDCP sont tenus de soumettre des rapports réguliers au CDH sur la manière dont les droits prévus par le Pacte sont mis en œuvre. En réponse, le Comité formule des observations finales à l'égard de l'État en cause. Le CDH a fait part à de nombreuses reprises de ses craintes concernant les procureurs et leur travail dans ses observations finales formulées à l'issue de l'examen des rapports présentés par les États parties.

66. Lesdites craintes portent sur la réforme du système judiciaire et sur le plein respect des garanties d'une procédure régulière, ce qui implique la nécessité de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public[82].

67. À cet égard, il conviendrait de veiller à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, y compris celle des autorités de poursuite, vis-à-vis du pouvoir exécutif[83], du Président[84] ou du pouvoir législatif[85].

68. Un organe indépendant devrait être chargé d'assurer la discipline judiciaire et des garanties suffisantes mises en place pour éviter que des actions disciplinaires soient prises à l'encontre de juges ou de procureurs pour des infractions mineures ou pour une interprétation controversée de la loi[86]. Cet organe indépendant, par exemple un Haut Conseil des procureurs, devrait être composé de procureurs élus par des organes d'autorégulation de la profession[87].

69. À cet égard, les décisions relatives à la sélection, au régime disciplinaire, à l'évaluation et à la nomination permanente des juges[88] et des procureurs[89], ainsi qu'à leur révocation, et donc à leur inamovibilité[90], devraient être fondées sur des critères objectifs explicitement prévus par la loi[91].

70. Des préoccupations se sont également fait jour concernant la nécessité de lutter efficacement contre la corruption[92] et d'éviter la corruption dans le système judiciaire, tant de la part des juges que des procureurs[93].

71. Certains pays ont également suscité des préoccupations quant à une possible étendue considérée trop large des pouvoirs du procureur général, une situation de nature à affaiblir la responsabilité ou à interférer avec l'activité des tribunaux[94].

72. Outre l'examen des rapports des États parties et la formulation d'observations finales, le CDH assure également — en vertu du premier Protocole facultatif du Pacte — l'examen des communications

[82] Observations finales concernant l'Angola, 2019.
[83] Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016 ; la République centrafricaine, 2020 ; la République tchèque, 2019 ; la Guinée équatoriale, 2019 ; la République démocratique populaire lao, 2018 ; le Niger, 2019 ; le Paraguay, 2019 ; la Roumanie, 2017 ; le Swaziland, 2017 ; le Tadjikistan, 2019.
[84] Observations finales concernant le Belarus, 2018.
[85] Observations finales concernant la République tchèque, 2019 ; le Guatemala, 2018 ; la République démocratique populaire lao, 2018 ; le Paraguay, 2019 ; la Serbie, 2017 ; le Tadjikistan, 2019 ; le Viet Nam, 2019 ; l'Angola, 2019.
[86] Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016 ; le Belarus, 2018 ; la Bulgarie, 2018.
[87] Observations finales concernant la République tchèque, 2019.
[88] Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016.
[89] Observations finales concernant le Belarus, 2018 ; le Viet Nam, 2019.
[90] Observations finales concernant la République centrafricaine, 2020 ; la République tchèque, 2019 ; la Guinée équatoriale, 2019 ; le Guatemala, 2018 ; la Mongolie, 2017 ; le Niger, 2019.
[91] Observations finales concernant la Guinée équatoriale, 2019 ; le Guatemala, 2018 ; la République démocratique populaire lao, 2018 ; la Mongolie, 2017 ; le Tadjikistan, 2019.
[92] Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016 ; le Guatemala, 2018.
[93] Observations finales concernant l'Angola, 2019 ; la République centrafricaine, 2020 ; la Guinée équatoriale, 2019 ; la Mongolie, 2017 ; le Paraguay, 2019.
[94] Observations finales concernant la Bulgarie, 2018 ; le Tadjikistan, 2019.

individuelles alléguant de violations du PIDCP par des États parties au dit Protocole, de manière assez semblable à l'activité déployée par la CrEDH sur la base de la CEDH[95].

73. En vertu de sa jurisprudence constante, le Comité des droits de l'homme est habilité, conformément à l'article 39, paragraphe 2, du Pacte, à établir son propre règlement intérieur, que les États parties ont accepté de reconnaître. Tout État partie qui adhère au Protocole facultatif reconnaît que le Comité des droits de l'homme a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui se déclarent victimes de violations de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte (préambule et article premier). En adhérant au Protocole facultatif, les États parties s'engagent implicitement à coopérer de bonne foi avec le Comité pour lui permettre et lui donner des moyens d'examiner les communications qui lui sont soumises et, après l'examen, de faire part de ses constatations à l'État partie et au particulier en cause (article 5, paragraphes 1 et 4). Pour un État partie, l'adoption d'une mesure, quelle qu'elle soit, visant à empêcher le Comité de prendre connaissance d'une communication, d'en mener l'examen à bonne fin et de faire part de ses constatations, est incompatible avec ses obligations au titre de l'article 1 du Protocole facultatif[96].

74. Le CDH dispose d'un vaste ensemble de décisions et de constatations relatives aux droits énoncés dans le Pacte et plus particulièrement à l'indépendance de la justice, semblable sur bien des points à celle de la Cour européenne des droits de l'homme[97].

75. Le CDH a souligné[98] que, en vertu du Pacte, un tribunal est un organe établi par la loi, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif ou jouissant dans certains cas d'une indépendance judiciaire pour trancher des questions juridiques dans le cadre de procédures de nature juridictionnelle. Le droit de toute personne faisant l'objet d'une accusation pénale d'accéder à un tel organe ne peut pas faire l'objet de limitations et toute condamnation pénale prononcée par un organe autre qu'un tribunal est incompatible avec cette disposition[99].

76. Le CDH a ajouté que l'exigence de compétence, d'indépendance et d'impartialité d'un tribunal en vertu du Pacte constitue un droit absolu ne souffrant aucune exception[100]. L'exigence d'indépendance se réfère notamment à la procédure et aux qualifications pour la nomination des juges, ainsi qu'aux garanties relatives à leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite ou, le cas échéant, l'expiration de leur mandat, aux conditions de promotion, de transfert, de suspension et de cessation de leurs fonctions et à l'indépendance effective du pouvoir judiciaire par rapport aux ingérences politiques du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif[101].

77. Selon le CDH, les États devraient prendre des mesures spécifiques garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges contre toute forme d'influence politique dans leur prise de décision, sous la forme de dispositions constitutionnelles ou de l'adoption de lois établissant des procédures claires et des critères objectifs pour la nomination, la rémunération, l'inamovibilité, la promotion, la suspension et la révocation des membres du pouvoir judiciaire et les sanctions

[95] À la fin de sa 132e session, tenue en juillet 2021, le Comité a conclu qu'il y avait eu violation du Pacte dans 1 278 (83,4 %) des 1 532 communications individuelles dont il s'était saisi depuis 1979.
[96] Voir l'Observation générale n° 33 (2008), paragraphes 8 et 10 ; et notamment *Levinov v. Belarus* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), paragraphe 8.2 ; ainsi que *Poplavny v. Belarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010), paragraphe 6.2, *Piandiong v. Philippines* (CCPR/C/70/D/869/1999 et Corr.1), paragraphe 5.1 ; *Maksudov v. Kyrgyzstan* (CCPR/C/93/D/1461, 1462, 1476 et 1477/2006), paragraphes 10.1 à 10.3 ; et *Yuzepchuk v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1906/2009), paragraphe 6.2. Comme indiqué au paragraphe 19 de l'Observation générale n° 33 (2008) sur les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif, l'inobservation des mesures provisoires est incompatible avec l'obligation de respecter de bonne foi la procédure d'examen des communications individuelles établie par le Protocole facultatif. Le CDH est donc d'avis qu'en ne respectant pas l'injonction lui demandant de prendre des mesures provisoires, l'État partie en cause manque à ses obligations découlant de l'article 1 du Protocole.
[97] Le CDH, comme il l'a rappelé dans son Observation générale n° 33 (2008) sur les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif au Pacte (voir le paragraphe 11), estime que même si la fonction conférée au Comité des droits de l'homme pour examiner des communications émanant de particuliers par cet instrument n'est pas en soi celle d'un organe judiciaire, les constatations qu'il adopte en vertu du Protocole facultatif présentent certaines caractéristiques principales d'une décision judiciaire. Elles sont le résultat d'un examen qui se déroule dans un esprit judiciaire, marqué notamment par l'impartialité et l'indépendance des membres du Comité, l'interprétation réfléchie du libellé du Pacte et le caractère déterminant de ses décisions.
[98] Dans son interprétation de l'article 14 du Pacte relatif à l'accès aux tribunaux et aux principes connexes.
[99] CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 18.
[100] Communication n° 263/1987, *Gonzalez del Rio c. Peru*, paragraphe 5.2.
[101] CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 19.

disciplinaires prises à leur encontre.[102] Une situation dans laquelle les fonctions et les compétences du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne sont pas clairement dissociées – ou dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier – est incompatible avec la notion de tribunal indépendant[103]. Il est nécessaire de protéger les juges contre les conflits d'intérêts et les intimidations. Afin de préserver leur indépendance, le statut des juges — y compris sous l'angle de la durée de leur mandat, de leur indépendance, de leur sécurité, d'une rémunération adéquate, des conditions de service, de l'âge de la retraite et du montant de la pension de retraite — doit être convenablement garanti par la loi[104].

78. En ce qui concerne la révocation des juges, le CDH a rappelé[105] que cette décision doit reposer sur un motif grave tenant à une faute ou à l'incompétence de l'intéressé et être prise conformément à des procédures équitables garantissant l'objectivité et l'impartialité prévues par la Constitution ou la loi. La révocation des juges par l'exécutif, par exemple, avant l'expiration du mandat pour lequel ils ont été nommés, sans qu'aucune raison spécifique ne leur soit donnée et sans qu'une protection judiciaire effective ne puisse être invoquée pour contester cette décision, est incompatible avec l'indépendance du pouvoir judiciaire[106]. Il en va de même, par exemple, pour la révocation par l'exécutif de juges présumés corrompus sans respecter aucune des procédures prévues par la loi[107].

79. En ce qui concerne la notion d'impartialité, le CDH distingue deux aspects[108]: 1) les juges ne doivent pas se laisser aller, au moment de rendre leur décision, à un parti pris ou à un préjugé personnel, ni agir de manière à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre[109] ; 2) le tribunal doit également paraître impartial à un observateur raisonnable. Un procès dont l'issue aurait été sensiblement affectée par la participation d'un juge qui pourtant aurait dû, en vertu du droit national, être disqualifié ne saurait normalement pas être considéré comme impartial[110].

80. Le CDH exige également, en ce qui concerne la liberté et la sécurité des personnes, un contrôle rapide et régulier — par une Cour ou un autre tribunal possédant les mêmes attributs d'indépendance et d'impartialité que le pouvoir judiciaire — afin de garantir que la détention ne dure pas plus longtemps qu'il n'est absolument nécessaire, que la durée totale de la détention possible soit limitée et que cette privation de liberté soit pleinement conforme aux garanties prévues par le Pacte[111].

81. De plus, le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires vise à placer sous contrôle juridictionnel toute détention intervenant dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite pénale[112].

82. Le CDH a également abordé la question de la protection des procureurs dans le cadre de leur liberté d'expression, en précisant que les lois sur la diffamation doivent être élaborées avec soin afin de s'assurer de leur conformité au Pacte et d'éviter qu'elles servent dans la pratique à étouffer ladite liberté. Dans le même temps, le Comité des droits de l'homme reconnaît que les procureurs ne sont pas sur un pied d'égalité avec les personnalités publiques et que, à l'instar des magistrats, ils ont besoin de gagner une certaine confiance auprès du public pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions[113].

83. Et le CDH d'ajouter que le principe de l'indépendance de la justice, garantie essentielle de l'exercice indépendant des fonctions judiciaires, suppose la capacité pour les juges et les procureurs d'interpréter et appliquer la loi, ainsi que d'apprécier librement les faits et les preuves, sans faire l'objet d'intimidations, d'obstructions ou d'ingérences dans l'exercice de leurs fonctions. Les juges ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales ou disciplinaires en raison du contenu de leurs décisions, sauf en

[102] Observations finales, Slovakia, CCPR/C/79/Add.79 (1997), paragraphe 18.
[103] Communication n° 468/1991, *Oló Bahamonde v. Equatorial Guinea*, paragraphe. 9.4.
[104] CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 19.
[105] CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 20.
[106] Communication n° 814/1998, *Pastukhov v. Belarus*, paragraphe 7.3.
[107] Communication n° 933/2000, *Mundyo Busyo et al v. Democratic Republic of Congo*, paragraphe 5.2.
[108] Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les Cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 21.
[109] Communication n° 387/1989, *Karttunen v Finland*, paragraphe 7.2.
[110] *Idem*.
[111] CDH, Observation générale n° 35 (2014) relative à la liberté et à la sécurité de la personne, paragraphe 15.
[112] CDH, Observation générale n° 35 (2014) relative à la liberté et à la sécurité de la personne, paragraphe 32.
[113] CDH, Observation générale n° 34, paragraphe 32 ; CDH, Communication n° 2716/2016, *Eglé Kusaitê v. Lithuania*, paragraphe 8.7.

cas d'infraction, de corruption, de faute professionnelle ou d'incompétence grave de nature à les rendre inaptes à s'acquitter de leurs fonctions ; en pareil cas, la sanction devrait être rendue conformément à des procédures respectant les garanties d'un procès équitable. Il faudrait en outre prévoir la possibilité de corriger les erreurs judiciaires en permettant le réexamen de la décision par une juridiction supérieure[114].

IV. Conclusions

A. Principes développés par le CCPE en matière d'indépendance des procureurs et des ministères publics

1. Le CCPE a développé dans ses avis précédents les éléments clés suivants de l'indépendance des procureurs et des ministères publics :

- les procureurs doivent être à l'abri de toute ingérence illégale dans l'exercice de leurs fonctions et de toute pression politique ou influence illégale de quelque nature que ce soit, y compris lorsqu'ils agissent en dehors du domaine du droit pénal, afin de garantir le plein respect et la pleine application de la loi et du principe de l'État de droit ;

- un cadre juridique correspondant, à l'instar de celui du pouvoir judiciaire, régissant le statut, l'indépendance, le recrutement, la durée des fonctions et la carrière des procureurs sur la base de critères transparents et objectifs doit être établi ;

- les procureurs doivent bénéficier d'une carrière jusqu'à la retraite car les nominations pour des périodes limitées avec la possibilité d'être reconduites comportent le risque que les procureurs prennent des décisions biaisées en fonction des priorités des autorités de nomination ;

- l'indépendance externe et interne des procureurs et des ministères publics devrait être assurée par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs;

- les instructions données aux procureurs et aux ministères publics, tant externes qu'internes, devraient être fondées sur des lignes directrices contenant des garanties spécifiques telles que la légalité et la transparence de ces instructions, qui devraient toujours poursuivre l'objectif d'appliquer la loi tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales ;

- le statut, la rémunération et le traitement des procureurs ainsi que l'affectation des ressources financières, humaines et autres allouées aux ministères publics devraient être réglementés en fonction de l'importance de leur mission et de leur travail, et d'une manière comparable à ceux des juges ;

- les procureurs et, le cas échéant, les membres de leur famille et leurs moyens de subsistance, doivent être protégés dans l'exercice de leurs fonctions.

B. Inventaire de la jurisprudence pertinente des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et des procureurs et des ministères publics en particulier.

2. Le droit à un tribunal indépendant et impartial est une valeur essentielle de l'État de droit et est inscrit dans les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux, garantissant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et étant vital pour assurer la confiance du public dans le système judiciaire dans une société démocratique. Ce droit a connu une jurisprudence riche et bien établie des tribunaux internationaux et des organes de traités.

3. Dans cette jurisprudence, l'indépendance du pouvoir judiciaire a été examinée de manière approfondie, et elle contient également des références à l'indépendance et à l'autonomie des ministères publics. Étant donné que l'indépendance et l'autonomie des ministères publics constituent, selon le CCPE, un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire, les orientations fournies par les jugements et décisions internationaux pertinents relatifs au pouvoir judiciaire peuvent, dans une certaine mesure, s'appliquer *mutatis mutandis* aux ministères publics.

[114] CDH, Observation générale n° 34, paragraphe 5.5 ; CDH, Communication n° 2844/2016, *Baltasar Garzón v. Spain*, paragraphe 5.4.

4. Les systèmes de justice pénale, ancrés dans des cultures juridiques différentes, varient dans toute l'Europe. Malgré ces différences, un important facteur de convergence émerge au cours des dernières années, fondé sur l'exigence de l'indépendance des ministères publics comme condition préalable à l'État de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

5. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme souligne que, dans une société démocratique, tant les tribunaux que les autorités chargées des enquêtes doivent rester à l'abri des pressions politiques. Il est donc de l'intérêt public de maintenir la confiance dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État.

6. Pour qu'une enquête soit efficace, les personnes chargées de la mener doivent être indépendantes et impartiales, en droit et en pratique. Cela signifie non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel avec les personnes impliquées dans les événements, mais aussi une indépendance pratique.

7. Les garanties générales de procédure applicables dans les Etats membres comprennent des dispositions garantissant l'indépendance institutionnelle ou fonctionnelle des procureurs, qu'ils soient membres du pouvoir judiciaire ou fonctionnaires.

8. Les ministères publics de certains Etats membres sont structurés de manière hiérarchique, les procureurs de rang supérieur ayant le pouvoir de donner des ordres et des instructions aux procureurs de rang inférieur. Malgré cette structure, un certain nombre de garanties sont en place dans les systèmes juridiques des États membres pour assurer l'efficacité et l'indépendance des organes chargés des enquêtes pénales à l'égard des procureurs de haut rang.

9. La Cour de justice de l'Union européenne, interprétant si un procureur particulier doit être considéré comme une autorité judiciaire émettrice d'un mandat d'arrêt européen, a déclaré que c'était le cas lorsqu'il remplit les trois critères suivants : il participe à l'administration de la justice, il agit objectivement, il est indépendant et n'est exposé à aucun risque d'être soumis, *inter alia*, à une instruction de l'exécutif dans un cas précis. Toutefois, la décision d'un procureur émettant un mandat d'arrêt européen doit être soumise à un contrôle judiciaire.

10. La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans la lignée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a déclaré que l'un des principaux objectifs de la séparation des pouvoirs publics est de garantir l'indépendance des juges. La Cour a également estimé que les garanties d'indépendance renforcées qui s'appliquent aux juges, en raison de la nécessaire indépendance du pouvoir judiciaire qui est essentielle à l'exercice des fonctions judiciaires, devraient également s'appliquer aux procureurs en raison de la nature des fonctions qu'ils exercent.

11. La Cour a précisé que les autorités chargées de l'enquête devraient être indépendantes, *de jure* et *de facto*, ce qui exige non seulement une indépendance hiérarchique ou institutionnelle, mais aussi une indépendance réelle. Les procureurs ne devraient pas être l'objet de pressions politiques ou d'entraves abusives dans leurs actions, ni subir de représailles pour les décisions qu'ils ont prises. Cela exige une garantie de stabilité et une durée déterminée dans leurs fonctions, ainsi que des garanties procédurales quant à leur révocation ou aux procédures disciplinaires engagées à leur encontre.

12. Le Comité des droits de l'homme (CDH), organe d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), a également émis un certain nombre de recommandations pertinentes concernant l'indépendance des juges et des procureurs. Nombre de ces recommandations ont été exprimées dans des observations finales publiées après l'examen des rapports présentés par les États parties et concernent la réforme du système judiciaire et le plein respect des garanties d'une procédure régulière, ce qui implique la nécessité de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public.

13. À cet égard, les décisions relatives à la sélection, à la discipline, à l'évaluation et à la nomination permanente des procureurs, ainsi qu'aux révocations, garantissant ainsi leur sécurité d'emploi, devraient être fondées sur des critères objectifs explicitement prévus par la loi.

14. Outre l'examen des rapports des États parties et la formulation d'observations finales, le premier Protocole facultatif au PIDCP donne au CDH la compétence d'examiner les plaintes individuelles concernant les violations présumées du PIDCP. Cette compétence est reconnue par tous les Etats parties en vertu de leur adhésion au Protocole. Selon la jurisprudence du CDH, le principe de

l'indépendance de la justice, garantie essentielle de l'exercice indépendant des fonctions judiciaires, exige que les juges et les procureurs puissent interpréter et appliquer la loi et apprécier librement les faits et les preuves, sans faire l'objet d'intimidation, d'obstruction ou d'ingérence dans l'exercice de leurs fonctions.

C. L'impact de la jurisprudence pertinente des cours internationales et des organes de traités sur l'indépendance pratique des procureurs

15. L'inventaire ci-dessus de la jurisprudence pertinente des cours internationales et des organes de traités, axée depuis de nombreuses années sur l'indépendance des juges et, depuis quelques années également, sur l'indépendance des procureurs, fournit des éléments utiles qui peuvent avoir un effet important sur l'impartialité et l'indépendance, en droit et en pratique, des procureurs.

16. Les différents éléments de cette jurisprudence contribuent à renforcer l'indépendance institutionnelle des ministères publics, ainsi que l'indépendance fonctionnelle des procureurs individuels, tant dans le système de justice pénale que, dans les pays où le ministère public a des responsabilités dans d'autres domaines, en dehors du système de justice pénale.

17. En particulier, le cadre législatif relatif à l'autonomie organisationnelle des ministères publics, au processus de nomination, d'évaluation et de révocation des procureurs, à la durée de leur mandat, à la non-ingérence dans le travail des procureurs et à d'autres aspects importants relatifs à leur carrière, bénéficiera certainement de cette jurisprudence.

18. La principale valeur ajoutée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) est sa force contraignante et l'obligation d'entreprendre des mesures générales dans les États membres pour mettre fin aux violations identifiées par les arrêts de la CEDH. Ce processus est obligatoire et est supervisé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

19. Ces mesures générales peuvent comprendre une législation nouvelle ou modifiée, de nouvelles institutions, de nouveaux mécanismes, de nouvelles procédures, de nouveaux critères pour la nomination, la réinstallation, la promotion, l'évaluation, la suspension et la révocation des procureurs, de nouvelles garanties au cours des procédures disciplinaires engagées à leur encontre, l'élaboration de normes éthiques et d'autres mesures.

20. Il existe également d'importants instruments consultatifs élaborés par les organes et institutions du Conseil de l'Europe qui fournissent des orientations approfondies en ce qui concerne l'indépendance des procureurs. Ces instruments servent de normes non contraignantes et constituent une base pour les réformes judiciaires et des ministères publics dans les Etats membres dans le cadre des activités de coopération du Conseil de l'Europe.

21. Ces instruments de soft law peuvent, à leur tour, servir de source d'inspiration et être utilisés comme référence, tant au niveau universel que régional, par les cours internationales et les organes de traités dans leur recherche accrue d'un système judiciaire plus juste et plus efficace dans lequel l'indépendance et l'impartialité des procureurs et des ministères publics sont inscrites dans un cadre juridique approprié, similaire à celui applicable aux juges.

Avis n° 17 (2022)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement

I. Introduction : objet et portée de l'Avis

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a décidé de produire le présent Avis sur le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement. Le CCPE est conscient de la nécessité d'améliorer les réponses aux crimes contre l'environnement et aux infractions connexes, et de contribuer ainsi aux stratégies de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité publiques, et de défendre le droit des individus à un environnement propre, sain et durable[1]. Ce thème a été choisi lors de la réunion plénière du CCPE afin de souligner le rôle important que peuvent et devraient jouer les procureurs dans la protection de l'environnement, notamment en poursuivant la cause de la justice, en servant l'intérêt public, en créant une dissuasion efficace par le biais des poursuites et en renforçant le respect de la loi.

2. Les crimes contre l'environnement et les infractions connexes constituent une source croissante de préoccupation au niveau mondial et une menace pressante pour les individus et la société. Ils ont souvent des effets durables et irréversibles, notamment une portée et un impact mondiaux sur les générations actuelles et futures, qui peuvent affecter et impliquer différents États et systèmes judiciaires. Il est tout aussi important que ces crimes puissent saper l'état de droit, la bonne gouvernance et alimenter les conflits géopolitiques. Dans ce contexte, l'attention accrue et soutenue que les procureurs portent aux crimes contre l'environnement et à l'application de la loi est essentielle pour renforcer l'état de droit sur lequel repose la gouvernance environnementale, et pour fixer des repères et des valeurs à cet égard.

3. La mondialisation et le renforcement du commerce transfrontalier, tout en apportant des avantages financiers, économiques, sociaux et autres, ont également ouvert la porte à l'évolution de la criminalité, en particulier aux crimes contre l'environnement et aux infractions connexes. Les crimes contre l'environnement sont largement reconnus comme faisant partie des formes les plus rentables d'activité criminelle transnationale. Ces crimes convergent fréquemment avec d'autres crimes graves, tels que le trafic d'êtres humains et de drogues, la contrefaçon, la cybercriminalité et la corruption. En outre, les procédures relatives aux crimes contre l'environnement sont souvent complexes car ils peuvent être perpétrés par toute une série d'acteurs, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises et de sociétés, de fonctionnaires corrompus, de réseaux criminels organisés ou d'une combinaison de tous ces acteurs. Cela présente à son tour des défis spécifiques pour les procureurs, qui nécessitent non seulement des connaissances pratiques approfondies, des capacités et des compétences, mais aussi des approches collaboratives innovantes et une forte aspiration à résoudre les problèmes et à contrecarrer les crimes contre l'environnement.

4. Le présent Avis s'appuie sur l'expérience et les approches adoptées par les procureurs des États membres du Conseil de l'Europe, compte tenu de leur rôle dans la protection de l'environnement et de leurs compétences, en prenant dûment en considération la variété des systèmes juridiques. L'Avis tient également compte d'autres différences majeures qui ont un impact sur leur expérience, à savoir les différences dans le type de crimes contre l'environnement auxquels ils sont confrontés, leurs différentes approches organisationnelles, et le fait que, dans le cadre du droit national, les crimes et les infractions contre l'environnement peuvent être considérés et traités différemment.

5. L'Avis identifie et décrit le comportement attendu des procureurs en matière de prévention, de détection, d'enquête et de poursuite des crimes contre l'environnement. Ces crimes sont généralement complexes, commis de manière sophistiquée et bien organisée, de nature secrète, et nécessitant une approche multidisciplinaire.

[1] A/HRC/RES/48/13 - Conseil des droits de l'homme des Nations unies, résolution 48/13 adoptée le 8 octobre 2021, "Le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable", et adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, le 28 juillet 2022, de la résolution 76/300, qui reconnaît également le droit à un environnement propre, sain et durable comme un droit de l'homme et appelle à intensifier les efforts pour garantir un tel environnement pour tous.

6. L'Avis vise à servir d'outil de référence pour les procureurs dans la lutte contre les crimes contre l'environnement et la protection de l'environnement.

7. L'Avis prend note de la nécessité de réexaminer périodiquement les instruments et les mécanismes juridiques existants pour sanctionner et réparer les crimes contre l'environnement et les infractions connexes, que ce soit par le biais du droit pénal, administratif ou civil, à l'égard des personnes physiques et morales. Il est également essentiel d'examiner régulièrement les liens entre les crimes contre l'environnement et d'autres crimes graves, notamment la criminalité organisée et la corruption, ainsi que les crimes commis dans le contexte des conflits armés par des moyens de guerre, et la disponibilité d'outils et de canaux adéquats pour la coopération nationale inter-agences et internationale.

8. Les États membres traitent les crimes contre l'environnement et les infractions connexes par le biais du droit pénal, administratif et civil. Le droit pénal est généralement utilisé en réponse à des violations plus graves présentant un degré de danger plus élevé et un niveau correspondant de désapprobation et de condamnation sociale plus élevé. Bien que les systèmes juridiques et les approches de questions similaires puissent varier dans les États membres lorsqu'une valeur commune telle que la protection de l'environnement est en jeu, des objectifs, des exigences et des solutions communs peuvent néanmoins être identifiés. L'implication des procureurs reste essentielle pour accroître la qualité de l'application de la loi, sa cohérence et pour traduire les auteurs en justice.

9. La protection de l'environnement exige une approche globale et la participation de parties prenantes représentant les secteurs privé et public, notamment les juges, les autorités chargées des poursuites, de la police et des enquêtes, les institutions chargées de protéger l'environnement en vertu de la législation nationale, les organes et agences gouvernementaux concernés, les médias, les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile. Compte tenu du fait que le degré d'implication des procureurs dans la protection de l'environnement peut varier d'un État membre à l'autre et que d'autres autorités peuvent également jouer un rôle important dans ce domaine, outre les procureurs, le présent Avis peut de même être utile, *mutatis mutandis*, aux autorités chargées de la protection de l'environnement en vertu des lois et des règlements nationaux, ainsi qu'à tous les acteurs intéressés et pertinents.

10. L'Avis reconnaît l'importance de la Convention européenne des droits de l'homme (CrEDH), ainsi que de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Il a été préparé sur la base de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et de la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale. L'Avis tient également compte d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe, ainsi que de l'Union européenne, et d'autres instruments juridiques internationaux.

11. Le CCPE souhaite exprimer sa plus profonde gratitude à son Président, M. Antonio Vercher Noguera (Espagne) pour avoir initié des discussions au sein du CCPE sur le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement, pour la préparation du document de travail qui a servi de base au présent Avis, et pour ses efforts constants tout au long du processus qui a conduit à l'adoption de cet Avis. Le CCPE souhaite également remercier Mme Kateřina Weissová (République tchèque), experte du CCPE, pour sa précieuse contribution à cet Avis.

II. Le concept de l'environnement et les instruments juridiques pour sa protection

A. Le concept de l'environnement

12. Il est important d'identifier le concept d'"environnement" dès le départ, afin de mieux comprendre l'étendue des valeurs, des intérêts et des biens que les procureurs et les autres autorités compétentes sont censés protéger dans le cadre de la protection de l'environnement, ainsi que sa compréhension opérationnelle dans le contexte du présent Avis.

13. Étant donné la pertinence sociale et l'importance vitale des questions environnementales, divers instruments juridiques aux niveaux national, régional et international ont inclus des définitions de l'environnement. Dans une approche large, l'environnement englobe les conditions extérieures environnantes qui influencent le développement durable ou la croissance des personnes, des animaux ou des plantes, ainsi que les conditions de vie et de travail des individus. L'environnement appartient à tous les êtres vivants et est donc important pour tous.

14. L'environnement comprend les ressources naturelles, tant abiotiques que biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, ainsi que l'interaction entre ces facteurs, les biens qui font partie du patrimoine culturel et les aspects caractéristiques du paysage[2]. L'environnement n'est pas défini comme une abstraction mais comme représentant l'espace vital, la qualité de vie et la santé même des êtres humains, y compris des générations à venir[3], ce qui constitue un aspect essentiel du concept de développement durable.

15. Afin de ne laisser sans protection aucun objet qui devrait être couvert par le concept d'"environnement", les États membres devraient privilégier une approche large et globale, dans la mesure du possible, tout en définissant le terme "environnement" conformément aux cadres juridiques nationaux et internationaux actuels en la matière.

B. Les instruments juridiques internationaux et les normes de soft law pour la protection de l'environnement

16. L'interaction entre les droits de l'homme et la protection de l'environnement est de plus en plus reconnue. Même si le droit à un environnement sain en tant que tel n'est pas prévu par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a néanmoins une certaine jurisprudence concernant l'environnement, car il a été entendu que les dommages infligés à l'environnement peuvent compromettre la jouissance de certains des droits garantis par la CEDH[4]. Les organes intergouvernementaux du Conseil de l'Europe mènent également des travaux dans ce domaine[5]. En outre, le droit à un environnement sain est garanti par la législation nationale de la majorité des États membres, y compris au niveau constitutionnel dans certains d'entre eux.

17. Face aux préoccupations croissantes et répétées concernant la protection de l'environnement, de nombreux instruments juridiques ont été adoptés à différents niveaux. Certains des instruments adoptés par le Conseil de l'Europe concernent étroitement la protection de certaines composantes de l'environnement, tandis que d'autres portent sur les activités présentant un danger pour l'environnement et les biens culturels, y compris l'accès aux informations pertinentes.

18. Les instruments importants suivants ont été adoptés par le Conseil de l'Europe au cours des dernières décennies :

- Résolution (77) 28 du Conseil de l'Europe sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement ;
- Convention de 1979 du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ou Convention de Berne ;
- Convention de 1993 du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement ;

[2] Conformément à l'article 2 de la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Lugano, 21 juin 1993).
[3] Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) du 8 juillet 1996, Rapports de la CIJ (1996) 226, paragraphe 29.
[4] Par exemple, *Guerra et autres c. Italie*, no 116/1996/735/932, 19 février 1998 (une grave pollution de l'environnement peut affecter le bien-être des individus et les empêcher de jouir de leur domicile de manière à porter atteinte à leur vie privée et familiale) ; *López Ostra c. Espagne*, no. 16798/90, 9 décembre 1994 (absence de juste équilibre entre l'intérêt du bien-être économique de la ville - celui de disposer d'une usine de traitement des déchets - et la jouissance effective par la requérante de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale) ; *Fadeyeva c. Russie*, no 55723/00, 9 juin 2005 (absence de juste équilibre entre les intérêts de la communauté et la jouissance effective par la requérante de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée) ; *Giacomelli c. Italie*, no 59909/00, 2 novembre 2006 (absence de juste équilibre entre l'intérêt de la communauté à disposer d'une installation de traitement des déchets industriels toxiques et la jouissance effective par la requérante de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale) ; *Tătar c. Roumanie*, no 67021/01, 6 juillet 2009 (défaut d'évaluation, à un degré satisfaisant, des risques que l'activité de la société exploitant la mine pouvait comporter, et de prise de mesures appropriées afin de protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et de leur domicile, et plus généralement leur droit de bénéficier d'un environnement sain et protégé). Voir également le Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) (3e édition, février 2022).
[5] En particulier, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a préparé la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2022, qui appelle les Etats membres à envisager activement de reconnaître au niveau national le droit à un environnement propre, sain et durable.

- Convention de 1998 du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal[6];
- Convention de 2000 du Conseil de l'Europe sur le paysage, ou Convention de Florence ;
- Convention de 2017 de Nicosie du Conseil de l'Europe sur les infractions visant les biens culturels.

19. Étant donné que plus de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe sont également membres de l'Union européenne (UE), le CCPE souhaite également souligner l'importance de la législation de l'UE pour la protection de l'environnement, notamment les directives et des réglementations européennes relatives à la protection de l'environnement par le biais du droit pénal[7].

20. Certains traités internationaux obligent les États contractants à sanctionner, dans le cadre de procédures pénales ou administratives, certains comportements ou activités illicites[8].

C. Le cadre juridique de la protection de l'environnement au niveau national

21. Les différences entre les systèmes et traditions juridiques des États membres se reflètent dans la façon dont ils conçoivent leur législation pour protéger l'environnement et dans la façon dont ils traitent les crimes contre l'environnement et les infractions connexes.

22. Le présent Avis n'a pas pour but d'exprimer une préférence pour un système particulier, mais plutôt de souligner le risque que l'insuffisance ou l'indulgence de la législation nationale sur la protection de l'environnement, les éventuelles lacunes de cette législation, l'absence de mesures concrètes ou inactions puissent aboutir à l'utilisation du territoire d'un État comme "refuge" (abri sûr) par les auteurs d'infractions.

23. Les raisons suivantes peuvent rendre les crimes contre l'environnement attrayants pour les groupes et réseaux criminels :

- possibilité relativement faible de détection, soit en raison de la dépriorisation des crimes contre l'environnement et des infractions connexes par les autorités compétentes, soit en raison de la clémence ou de l'absence d'harmonisation de la législation nationale;
- déficiences techniques de la législation, des politiques et des procédures qui entravent l'action des services répressifs ;
- l'absence ou l'insuffisance de coopération des autorités compétentes au niveau national ;
- faible capacité ou coopération insuffisante avec les pays voisins et/ou d'autres pays en matière de crimes contre l'environnement ;
- la nature "faible risque, forte récompense" de la criminalité environnementale.

24. Afin de prévenir les crimes contre l'environnement commis par des réseaux criminels organisés, les États membres devraient prendre les mesures nécessaires au niveau national, en commençant par renforcer leur cadre juridique, en remédiant aux lacunes juridiques et en assurant sa mise en œuvre effective dans la pratique. Par exemple, l'introduction de l'implication de la criminalité organisée ou de la corruption comme circonstance aggravante peut être considérée comme l'un des moyens possibles de renforcer la législation.

25. Il convient de réaffirmer que la protection de l'environnement exige une approche globale et que la qualité de la législation constitue l'un des éléments essentiels de cette approche. La législation nationale devrait être conçue de manière à permettre aux autorités des États membres de mieux répondre aux défis rencontrés dans le cadre de la protection de l'environnement et de suivre l'évolution des normes internationales, qui deviennent plus exigeantes à mesure que l'environnement se détériore.

26. À cette fin, les cadres juridiques nationaux relatifs à la protection de l'environnement devraient faire l'objet d'examens périodiques par les autorités compétentes. Il peut s'avérer nécessaire de modifier la

[6] Il convient de noter que la réunion plénière du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), tenue les 14 et 15 juin 2022, a approuvé l'étude de faisabilité sur la protection de l'environnement par le droit pénal, qui souligne la nécessité et l'opportunité d'une nouvelle Convention du Conseil de l'Europe pour remplacer la Convention de 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal.
[7] Par exemple, Directive 2008/99/EC, Directive 2005/33/EC, Règlement (EC) No 1013/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant le transfert de déchets.
[8] Comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) de 1973.

législation ou d'en adopter une nouvelle, y compris en créant de nouvelles catégories d'infractions pour traiter au mieux les activités illicites les plus nuisibles, afin de répondre de manière adéquate aux besoins en matière de protection de l'environnement et de tenir compte de l'évolution et du renforcement des normes internationales.

27. Les ministères publics devraient être consultés ou être directement impliqués dans les processus d'élaboration de nouvelles lois ou règles, ou dans les réformes juridiques entreprises par les autorités exécutives ou législatives.

III. Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement

28. Un des principes pertinents est *le principe général de précaution* introduit par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[9]. Il tient compte du fait qu'il est souvent difficile, voire impossible, d'évaluer l'impact précis de l'action humaine sur l'environnement et que certaines actions peuvent causer des dommages irréparables. Il stipule que lorsqu'il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne devrait pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement[10].

29. Le principe *"in dubio pro Natura"* est applicable d'un point de vue préventif. Ainsi, en cas de doute pour établir si une activité peut être préjudiciable ou non à l'environnement, celui-ci doit être résolu en faveur de la protection de l'environnement.

30. Un autre principe est celui de *la responsabilité des entreprises*. Comme souligné précédemment, il existe une tendance croissante à l'implication des personnes morales dans la commission d'infractions contre l'environnement, ce qui, à son tour, nécessite des mécanismes permettant de tenir les personnes morales pour responsables.

31. La grande majorité des États membres ont déjà introduit des dispositions sur la responsabilité des entreprises, que ce soit en droit pénal, administratif ou civil. Par conséquent, la validité et la crédibilité du principe *"societas delinquere non potest"* sont abandonnées. A cet égard, le CCPE souhaite souligner que, quelle que soit l'approche adoptée à l'égard des crimes contre l'environnement et des infractions connexes, la responsabilité des personnes morales devrait toujours être établie par la loi.

32. Un autre principe applicable est celui de *la responsabilité absolue*, notamment en matière de responsabilité civile et administrative. Toute personne qui possède des substances ou des objets dangereux ou nocifs créant un risque potentiel pour l'humanité est responsable de tout dommage causé, indépendamment de l'intention de cette personne de causer ce dommage ou ce préjudice.

33. Il convient également de mentionner *le principe des droits exécutoires* applicables à la nature, qui a donné lieu à des délibérations sur la question de savoir si la nature devrait avoir ses propres droits, par opposition au concept de droits des personnes sur la nature. Même si ce principe n'a pas été clairement énoncé dans la jurisprudence, il s'agit d'un principe évolutif.

34. Il convient de même de mentionner le principe du *pollueur-payeur*[11], qui oblige le responsable de la pollution à payer pour les dommages causés à l'environnement, ainsi que *le principe du développement durable*.

35. *Le principe de prévention*, qui est un principe général dans différents domaines du droit, est également important dans le contexte des crimes contre l'environnement et des infractions connexes, s'avérant aussi important que de traduire les auteurs en justice. La prévention permet d'éviter les effets durables, coûteux et souvent irréversibles des crimes contre l'environnement et des infractions connexes, ce qui se traduit par des avantages sociaux et économiques évidents. La prévention permet également de

[9] Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, Brésil, 1992.
[10] Le principe de précaution est l'un des principes sur lesquels repose la politique de l'UE en matière d'environnement (voir l'arrêt du Tribunal de première instance (troisième chambre) du 11 septembre 2002. Pfizer Animal Health SA contre Conseil de l'Union européenne) et il a été progressivement intégré dans la législation européenne et nationale (conformément à l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)), ainsi que dans divers instruments juridiques internationaux.
[11] Principe 16 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, Brésil, 1992.

réduire les coûts à long terme liés au système de justice pénale et la charge de travail des organes chargés de traiter ces infractions, notamment les ministères publics.

IV. Les crimes contre l'environnement et les sanctions

A. Les crimes contre l'environnement

36. Bien qu'il soit difficile de connaître l'ampleur exacte des recettes illicites provenant des crimes contre l'environnement, les estimations disponibles indiquent que ces derniers comptent parmi les crimes les plus rentables au monde, générant environ 110 à 281 milliards d'USD de gains criminels chaque année[12], avec une augmentation de 5 à 7 % par an. Le commerce illégal des produits de la faune sauvage représente à lui seul 7 à 23 milliards d'USD[13]. Cela fait de la criminalité environnementale la quatrième activité criminelle la plus rentable au monde après le trafic de drogue, la contrefaçon et la traite des êtres humains.

37. Comme indiqué précédemment, les crimes contre l'environnement et les infractions connexes peuvent être traités différemment par les États membres. Cependant, suite à l'évolution de la nature et de la gravité des atteintes à l'environnement, le droit pénal a commencé à être utilisé plus souvent pour les combattre.

38. Il n'existe pas de définition universellement reconnue des crimes contre l'environnement. De nombreux instruments juridiques, dont la Convention du Conseil de l'Europe de 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal, contiennent des dispositions visant à établir certaines infractions pénales. La Convention de 1998 a été le premier instrument supranational à envisager le traitement par le droit pénal des comportements qui portent atteinte à l'environnement. Elle prévoit que les atteintes à l'environnement entraînant des conséquences graves doivent être traitées comme des infractions pénales passibles de sanctions appropriées, et incorpore une liste d'infractions, y compris celles de nature intentionnelle et celles qui ne sont que le résultat d'une négligence. Selon cet instrument, les sanctions doivent tenir compte de la gravité de ces infractions. Au minimum, des peines d'emprisonnement et des sanctions pécuniaires doivent être prévues. Il est également recommandé d'inclure la remise en état de l'environnement, soit comme sanction, soit comme responsabilité civile liée à l'infraction environnementale.

39. Il convient de noter que l'impact dévastateur des crimes contre l'environnement peut être classé différemment, comme impact écologique (perte de la biodiversité et des habitats naturels, détérioration de l'écosystème), impact économique (perte de revenus légitimes des États et des acteurs économiques honnêtes), impact de la concurrence déloyale et impact social (sur la santé des individus et le chômage déclenché par les circonstances de la concurrence déloyale).

40. Pour qu'un acte illicite contre l'environnement constitue un crime, plusieurs éléments devraient être réunis. En particulier, un certain seuil de gravité et/ou un dommage substantiel est requis. Bien que ces termes soient largement utilisés au niveau national, ils sont interprétés différemment dans les Etats membres. Certaines juridictions préfèrent établir un lien direct entre le dommage et l'impact financier d'un acte illégal afin de déterminer si l'acte entraîne un dommage substantiel ou non. Dans ce cas, les avantages monétaires de l'auteur de l'acte illicite et le montant nécessaire pour réparer le dommage sont utilisés comme mesures pour calculer le montant total du dommage.

41. D'autres juridictions établissent un lien entre le dommage et l'impact écologique d'un acte illicite dans le même but. Dans certains États membres, l'application simultanée des deux approches pour la détermination du dommage substantiel est possible. Ce faisant, la durée d'un acte illicite, sa réversibilité et son impact sont pris en compte. Il convient toutefois de noter que même si l'impact d'un acte illégal peut être réversible, s'il nécessite une allocation budgétaire importante, s'il dure longtemps ou s'il est réversible en raison d'une perturbation permanente de l'écosystème, il doit être classé comme un acte causant des dommages substantiels[14].

42. Bien que le CCPE n'exprime pas de préférence pour l'une ou l'autre des approches susmentionnées, il souhaite souligner, en ce qui concerne les termes généraux tels que "dommages substantiels ou significatifs", "impact négligeable" et "dommages irréversibles infligés à l'environnement", qu'une clarification supplémentaire et précise de ces termes devrait être fournie dans le but de maintenir la

[12] RHIPTO, INTERPOL et GI (2018) Atlas mondial des flux illicites.
[13] Évaluation de la réponse rapide du PNUE et d'Interpol : la montée de la criminalité environnementale (juin 2016).
[14] Voir également : https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/irreversibility-of-environmental-damage.

cohérence de la mise en œuvre et de ne pas laisser de marge de manœuvre injustifiée ou inadmissible pour leur interprétation discrétionnaire dans la pratique.

B. Les sanctions pour les crimes contre l'environnement

43. Compte tenu du fait que les États membres fixent les sanctions pénales en fonction de leurs traditions juridiques et de leurs besoins internes, le CCPE n'a pas l'intention de recommander des niveaux de sanctions minimum ou maximum, ni de préconiser l'introduction de certains types de sanctions. Toutefois, il souhaite souligner que les sanctions applicables aux personnes physiques et morales dans le contexte environnemental devraient être efficaces, proportionnées et dissuasives.

44. Pour qu'une sanction soit efficace, les résultats obtenus par son application devraient répondre à ses objectifs. Pour l'évaluation de l'efficacité d'une sanction, l'étendue de la réparation des dommages causés par la violation, si la sanction a servi à décourager les auteurs potentiels et d'autres éléments possibles peuvent être pris en compte.

45. La proportionnalité d'une sanction signifie sa pleine correspondance avec la nature, la gravité et les circonstances d'une violation. Pour satisfaire à l'exigence de proportionnalité, il faut disposer d'un large éventail de sanctions différentes pouvant être appliquées à des violations de nature et de gravité variables.

46. Une sanction dissuasive devrait décourager les violations et empêcher qu'elles ne se reproduisent. En outre, elle devrait être exécutoire et répondre pleinement à la violation alléguée. Ainsi, il devrait y avoir des procédures d'application appropriées et éventuellement simples.

47. Afin de fournir aux procureurs la boîte à outils nécessaire pour sanctionner, la loi devrait prévoir une gamme adéquate de sanctions pécuniaires ou non applicables aux crimes contre l'environnement, ainsi que la possibilité d'ordonner la remise en état de l'environnement.

48. En respectant les différences entre les systèmes juridiques nationaux, les meilleures pratiques suivantes en matière de lutte contre les crimes contre l'environnement peuvent être mises en avant, incluant, sans s'y limiter :

- Le dépistage, gel et confiscation des actifs et/ou des produits et des instruments des crimes contre l'environnement ;
- utiliser les amendes imposées aux auteurs de crimes contre l'environnement dans l'intérêt public ou en faveur de la protection de l'environnement et de sa réhabilitation;
- obliger les auteurs à prendre des mesures pour réparer les dommages environnementaux et restaurer l'environnement ;
- suivre le rythme des contrevenants environnementaux sophistiqués en perçant le voile de l'entreprise pour atteindre les individus légalement responsables derrière une entité corporative ;
- imposer la suspension ou autres limites concernant les activités à l'auteur de l'infraction.

49. Afin d'assurer une dissuasion efficace, les sanctions pécuniaires applicables aux infractions environnementales devraient être fixées en tenant compte de la situation économique de l'auteur de l'infraction. Des sanctions aussi intrusives que l'emprisonnement peuvent être appliquées en cas de conséquences graves résultant des actions illicites d'un individu ou d'un groupe d'individus. Les autorités compétentes concernées devraient être en mesure d'ordonner des mesures de réparation, le cas échéant.

50. Des lignes directrices conçues pour les procureurs et autres parties prenantes, distinguant un crime environnemental d'une violation administrative, et traitant des particularités des enquêtes sur les violations environnementales, des principes de condamnation, des exemples de jurisprudence et d'autres questions connexes, peuvent être produites et diffusées par les ministères publics et autres acteurs concernés.

V. Le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement par le droit pénal

51. Comme le souligne l'Avis n° 10 (2015) du CCPE[15], les procureurs jouent un rôle essentiel dans les enquêtes pénales. En fonction de la législation nationale, les procureurs peuvent se voir confier la

[15] Avis n° 10 (2015) du CCPE sur le rôle des procureurs dans les enquêtes pénales.

supervision de l'enquête menée par d'autres services répressifs, mener eux-mêmes une enquête, ainsi que participer à des procès.

52. Quels que soient leur qualité et leur degré d'implication dans la procédure pénale, les procureurs devraient, lorsque cela relève de leur autorité, veiller à ce qu'une enquête sur les crimes contre l'environnement soit menée de manière approfondie, à ce que toutes les cibles de la chaîne de responsabilité (personnes physiques et morales, auteurs, coauteurs et complices) soient identifiées et à ce qu'ils établissent toutes les incidences des actes illicites et tout lien éventuel avec la criminalité organisée et violente et les infractions connexes.

53. Les procureurs devraient s'efforcer de veiller à ce que soient traduits en justice non seulement les auteurs directs des crimes contre l'environnement, mais aussi les délinquants agissant à d'autres titres, tels que les cerveaux, les instigateurs, les complices et ceux qui tirent profit de ces crimes.

54. Comme indiqué précédemment, les procureurs devraient être conscients du lien entre les crimes contre l'environnement et la criminalité organisée et violente, la corruption ou le financement du terrorisme[16], ou ceux commis dans le contexte des conflits armés par des méthodes et moyens de guerre. Ils devraient comprendre comment détecter et enquêter de tels crimes, et notamment le blanchiment d'argent associé aux crimes contre l'environnement [17].

55. Comme le souligne l'Avis n° 11 du CCPE (2016)[18], les techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance électronique et les opérations d'infiltration, qui se sont révélées être des outils efficaces pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé, sont mises à la disposition des ministères publics dans d'autres domaines également, du moins dans les juridictions où les procureurs ont des pouvoirs d'enquête.

56. Il est de la plus haute importance de mettre à la disposition des procureurs les outils juridiques nécessaires, tels que le gel et la saisie des avoirs et les techniques d'enquête secrètes, afin de lutter contre la criminalité environnementale. Selon le contexte national, une autorisation judiciaire préalable pourrait être requise pour appliquer des techniques d'enquête spéciales à cet effet.

57. Il est également important de déterminer le niveau de gravité[19], ainsi que le volume des dommages causés par un acte criminel commis contre l'environnement. Dans de nombreuses juridictions, afin de décider si une violation de l'environnement devrait être qualifiée de crime ou non, le niveau de gravité et le dommage causé sont cruciaux. Il convient également de garder à l'esprit que l'impact d'une violation de l'environnement peut apparaître des décennies après la date à laquelle elle a été effectivement commise et que ses effets peuvent être continus et durables.

58. Afin d'assurer la rigueur d'une enquête à cet égard, les procureurs, qu'ils la mènent directement ou qu'ils soient chargés de la superviser, devraient faire appel à des experts en médecine légale et à d'autres spécialistes et experts. Cela peut être le cas, même s'il existe une spécialisation des procureurs sur les affaires environnementales, lorsqu'une question particulière dans une enquête dépasse leurs connaissances et leur expérience.

59. Les enquêtes financières parallèles, se concentrant à la fois sur les crimes contre l'environnement et les infractions de blanchiment d'argent connexes, sont un outil efficace pour identifier les réseaux criminels plus importants et afin de perturber les flux financiers. Les capacités des cellules de renseignement financier à détecter, analyser et signaler les transactions suspectes liées à des crimes contre l'environnement présumés et, le cas échéant, à échanger des informations à cet égard avec leurs homologues étrangers, ainsi que leur coopération avec les procureurs, sont essentielles pour renforcer les efforts d'enquête dans ce domaine. Les procureurs devraient être en mesure de recevoir et d'utiliser

[16] Il existe des preuves que les groupes armés et les organisations terroristes s'appuient, à des degrés divers, sur certains crimes contre l'environnement pour soutenir et financer leurs opérations. Voir l'alerte aux tendances du CTED, Préoccupations concernant l'utilisation des produits de l'exploitation, du commerce et du trafic des ressources naturelles aux fins du financement du terrorisme (juin 2022).

[17] L'exploitation forestière et minière illégale, le trafic de déchets et le commerce d'espèces sauvages ont été considérés comme les principales infractions environnementales préalables au blanchiment d'argent, voir le rapport du Groupe d'Action Financière (GAFI) sur le blanchiment d'argent provenant des crimes contre l'environnement (juillet 2021) et le rapport du GAFI sur le blanchiment d'argent et le commerce illégal d'espèces sauvages (juin 2020).

[18] Avis n° 11 (2016) du CCPE sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée.

[19] Parfois, le crime environnemental est fondé sur le concept de gravité qu'il représentait, même si aucun dommage n'a été causé.

des renseignements financiers qualitatifs et d'autres formes d'informations pertinentes pour étayer les enquêtes et poursuivre les auteurs d'infractions[20].

60. Le principe de spécialisation a gagné en importance à la lumière des préoccupations croissantes en matière de protection de l'environnement[21]. Il convient de noter que tout texte législatif, quelle que soit la perfection de sa formulation et de son libellé, risque de devenir "lettre morte" s'il n'est pas correctement appliqué. L'application de la législation sur l'environnement exige des crédits budgétaires suffisants, un personnel bien formé et spécialisé, et aussi, étape importante, la création d'unités et d'organes multidisciplinaires spécialisés dans ce domaine.

61. La complexité de la matière, sa nature particulière et sa diversité, son association avec d'autres disciplines, l'exigence de connaissances spéciales approfondies et l'implication possible de groupes criminels organisés et de personnes morales ne sont que quelques-unes des raisons qui nécessitent la spécialisation des procureurs chargés des affaires environnementales. En outre, étant donné la nature évolutive des violations contre l'environnement, la spécialisation devrait être accompagnée d'une formation continue dispensée aux procureurs[22]. Des formations conjointes des autorités chargées des enquêtes avec d'autres acteurs clés pourraient également avoir un impact positif, car elles permettraient d'améliorer les compétences des autorités et leur compréhension des facteurs qui déterminent si les violations devraient être traitées par le droit administratif, civil ou pénal ou une combinaison de ceux-ci.

62. La mise en place de procureurs spécialisés et/ou d'unités multidisciplinaires, notamment au sein du système de poursuite, dépend fortement du contexte national et de facteurs tels que la taille, la charge de travail et le budget du ministère public. Par conséquent, la mise en place de procureurs spécialisés et/ou d'unités traitant de l'environnement ne devrait pas être présentée comme une exigence devant les organes de poursuite. Cependant, elle devrait être considérée comme une priorité pour les Etats où elle est réalisable.

63. En ce qui concerne la phase du procès, le CCPE tient à rappeler que le bon exercice des rôles distincts mais complémentaires des juges et des procureurs est une garantie nécessaire pour une administration équitable, impartiale et efficace de la justice. Les juges et les procureurs doivent à la fois jouir d'une indépendance dans l'exercice de leurs fonctions et être et paraître indépendants les uns des autres[23]. Ils doivent donc s'abstenir de toute action et de tout comportement susceptibles d'ébranler la confiance dans leur indépendance et leur impartialité[24].

VI. La protection de l'environnement en droit administratif et civil

64. La qualité du cadre législatif en matière de protection de l'environnement ne peut être évaluée uniquement sur la base de la disponibilité des mesures de droit pénal. Un droit administratif et civil soigneusement formulé et dûment appliqué est aussi important que le droit pénal pour protéger l'environnement.

65. Considérant que dans plusieurs juridictions, les procureurs remplissent des fonctions en dehors du système de justice pénale, cette partie de l'Avis traite du rôle des procureurs dans la protection de l'environnement par le biais du droit administratif et civil.

---

[20] Voir par exemple, ECOFEL, Egmont Centre of FIU Excellence and Leadership, Enquêtes financières sur la criminalité liée aux espèces sauvages (janvier 2021).

[21] Comme l'a souligné le Réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE), la spécialisation environnementale devrait être disponible pour chacune et toutes les infractions environnementales (pas de distinction dans le système judiciaire entre les infractions "moins" et "plus" graves, où seules ces dernières bénéficieraient de procureurs et de juges spécialisés), voir Sanctionner les crimes contre l'environnement (WG4). Rapport final : observations et recommandations clés, 2016-2020 de l'ENPE, paragraphe 28.

[22] Résolution (77) 28 du Conseil de l'Europe sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement. Voir aussi Sanctionner la criminalité environnementale (WG4). Rapport final : observations et recommandations clés, 2016-2020 du Réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE), paragraphe 70, qui prévoit que la formation doit avant tout viser à créer une connaissance et une compréhension de la criminalité environnementale et des dommages qu'elle cause ou peut causer. Ces connaissances et cette compréhension sont essentielles pour s'engager à poursuivre et à sanctionner les infractions environnementales.

[23] Avis n° 4 (2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Déclaration de Bordeaux, clause 3.

[24] Avis n° 4 (2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, paragraphe 40.

66. Le droit administratif fixe des normes pour l'octroi de licences, de permissions et d'autorisations spéciales, ainsi que pour l'inspection et le contrôle de la conformité. Compte tenu de la gamme étendue et croissante de questions couvertes par le droit administratif, sa formulation et sa mise en œuvre appropriées sont importantes pour dissuader les auteurs potentiels de commettre des crimes contre l'environnement et des infractions connexes.

67. Bien que les sanctions administratives n'expriment pas le même degré de désapprobation sociale que les sanctions pénales et qu'elles soient imposées pour des violations qui ne constituent pas des infractions pénales, elles peuvent compléter utilement ces dernières conformément à la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme et peuvent offrir un certain degré de flexibilité permettant une approche adaptée à diverses violations de l'environnement.

68. L'environnement peut et devrait être protégé par tous les moyens disponibles, y compris par le droit administratif et civil[25]. En fait, la combinaison de tous les moyens de protection possibles peut s'avérer plus efficace si les systèmes sont compatibles, ouverts à la coopération et complémentaires.

69. Les systèmes juridiques dans lesquels les sanctions pénales et administratives coexistent et sont appliquées de manière adéquate assurent une meilleure protection de l'environnement. Cependant, comme indiqué précédemment, des limites claires devraient être fixées entre les deux domaines du droit afin d'éviter d'éventuelles ambiguïtés et incertitudes juridiques. Les procureurs, lorsqu'ils sont habilités à le faire en vertu de la législation nationale, peuvent s'assurer que la frontière entre le droit administratif et le droit pénal est respectée par ceux qui sont responsables de leur mise en œuvre.

70. L'incertitude juridique, la formulation ambiguë du cadre juridique interne, le chevauchement des pouvoirs des différentes parties prenantes ou le manque de coordination entre les autorités compétentes peuvent, dans certains cas, entraîner des violations du principe de *non-bis in idem* (également appelé principe de double incrimination). Ainsi, un organe chargé de la sanction administrative et un organe chargé de la sanction pénale peuvent sanctionner un auteur pour la même violation.

71. Si l'application simultanée de sanctions pénales et administratives ne devrait pas être exclue, il est important de veiller à ce que celles-ci soient complémentaires et ne conduisent pas à pénaliser deux fois l'auteur pour la même infraction. En conséquence, les procureurs, lorsque cela relève de leur mandat, devraient s'assurer que l'application parallèle du droit administratif et du droit pénal est conforme au cadre juridique et aux traditions existantes et ne représente pas un déni des intérêts légitimes des personnes concernées, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

VII. Coopération et coordination internes en matière de protection de l'environnement

72. Une protection efficace de l'environnement nécessite une coopération interdisciplinaire et interinstitutionnelle. L'environnement peut être protégé de manière plus complète lorsque tous les acteurs concernés, représentant les secteurs public et privé, sont impliqués dans sa protection et qu'un niveau adéquat de coopération et de coordination entre eux est dûment assuré.

73. Le manque de coopération et de coordination entre les organes chargés de l'application de la législation sur la protection de l'environnement peut avoir un effet négatif sur l'ensemble du mécanisme de protection et peut même violer les droits des personnes concernées.

74. Il existe des ministères publics dans les Etats membres où les fonctions civiles, administratives et pénales sont intégrées dans leurs activités, tandis que les ministères publics d'autres Etats membres n'ont pas de fonctions aussi étendues ; ils ne traitent les affaires environnementales que dans le domaine et au moyen du droit pénal. Dans ce dernier modèle, cependant, il devrait y avoir des autorités spécifiques chargées de ces tâches et responsabilités en matière civile et administrative.

75. Dans les systèmes où le ministère public comprend des fonctions civiles, administratives et pénales, il est important qu'une coopération étroite soit assurée entre les procureurs qui traitent les affaires dans ces différents domaines. Cette coopération interne devrait être institutionnalisée par des règlements, des règles internes et des lignes directrices, rendant ainsi cette approche complexe efficiente et efficace, notamment par des échanges réguliers d'informations.

[25] Conformément à la résolution (77) 28 du Conseil de l'Europe sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement.

76. Dans les systèmes où les fonctions civiles et administratives ne relèvent pas de la compétence du ministère public, ce dernier devrait coopérer avec les autorités compétentes. La coopération devrait être garantie par des lois et des règlements, qui devraient énoncer clairement la base juridique de cette coopération, y compris l'échange d'informations, et le cas échéant, l'échange de renseignements, entre les parties prenantes concernées.

77. Les exemples suivants de bonnes pratiques dans ce domaine pourraient être mis en évidence :

- la création de groupes d'inter-coordination, de groupes nationaux d'experts en environnement ou de groupes régionaux, avec la participation des procureurs ;
- la mise en place d'unités techniques bien équipées à la disposition des procureurs;
- maintenir une vue d'ensemble de la situation des crimes contre l'environnement et des infractions connexes, en publiant des rapports annuels sur l'état d'avancement des crimes contre l'environnement ;
- établir des mécanismes de coopération entre les autorités chargées de l'application de la loi, y compris éventuellement la police environnementale spécialisée, et les institutions publiques chargées de la surveillance de l'environnement ;
- la coopération à long terme des procureurs avec d'autres organes spécialisés[26] et la conduite d'enquêtes en coopération avec eux et la police ;
- fournir des opinions, des suggestions ou des commentaires/réserves concernant tout document stratégique ou plan d'action élaborés afin de prévenir et combattre les crimes contre l'environnement et contribuer activement à la formulation de la législation relative à la protection de l'environnement afin de s'assurer qu'elle prend en compte les avis et l'expertise des procureurs.

78. Les organisations non gouvernementales et de la société civile jouent également un rôle très important en tant que parties prenantes dans la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement[27]. Elles peuvent contribuer à l'application de la législation nationale en contrôlant, par exemple, le respect des réglementations environnementales et en détectant les violations, y compris les crimes commis. Elles peuvent également dans les limites prévues par le cadre légal, agir dans l'intérêt de la société ou de certains groupes pour la protection de l'environnement (par exemple *amicus curiae, actio popularis*) et sensibiliser le public aux questions environnementales.

79. La coopération garantit qu'une affaire environnementale est examinée sous différents aspects, ce qui améliore l'efficacité. Indépendamment du modèle d'un ministère public, les conclusions et recommandations de l'Avis n° 14 (2019) du CCPE s'appliquent également *mutatis mutandis* aux activités de poursuite dans le domaine de la protection de l'environnement[28].

80. Le CCPE souhaite également souligner l'importance de la collecte et de l'analyse de données d'enquête annuelles ou semestrielles sur la protection de l'environnement, afin d'avoir une vue d'ensemble claire des tendances, des résultats et des mesures à prendre. Le processus en question devrait inclure la collecte de données sur le nombre d'infractions détectées, les enquêtes ouvertes, les affaires classées, les renvois devant les tribunaux, les condamnations définitives ou les acquittements, le type de sanctions imposées aux auteurs, etc. Ces données devraient être aussi détaillées que possible et collectées de préférence au niveau central.

81. En fonction du contexte national, la collecte et le traitement des données pertinentes pourraient être confiés aux bureaux des procureurs. Cependant, lorsque ce n'est pas le cas, le processus devrait les impliquer. Les résultats de la collecte et du traitement des données devraient être régulièrement rendus publics et contribuer à d'autres actions telles que l'adoption de stratégies nationales, ainsi que conduire à la révision du cadre législatif le cas échéant. Ces données devraient également être utilisées pour renforcer la sensibilisation, afin que non seulement les procureurs mais aussi le grand public comprennent l'ampleur de la criminalité environnementale et le rôle du ministère public dans la protection de l'environnement.

[26] Comme les inspections environnementales, les douanes, les autorités administratives, les unités d'investigation financière.
[27] Sans préjudice de l'indépendance et l'autonomie des ministères publics.
[28] Avis n° 14 (2019) du CCPE sur le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, chapitre I, paragraphe 4.

VIII. Coopération internationale en matière de protection de l'environnement

82. Les crimes contre l'environnement sont souvent internationaux par nature, ce qui appelle une action collective. L'implication croissante de groupes et de réseaux criminels dans les crimes contre l'environnement, ainsi que leur association probable avec le terrorisme et la criminalité organisée et d'autres crimes graves, figuraient également parmi les préoccupations exprimées lors de la Conférence européenne des procureurs de 2022[29], qui a appelé à une coopération internationale renforcée entre les procureurs à cet égard.

83. Même si une infraction environnementale est commise sur le territoire d'un État membre, ses conséquences peuvent également toucher d'autres États membres, ce qui confirme l'affirmation bien connue selon laquelle "la pollution ne connaît pas de frontières". Cela exige une étroite coopération bilatérale et multilatérale entre les Etats membres, ainsi que des mesures visant à garantir que les lacunes des cadres juridiques relatifs aux crimes contre l'environnement n'entravent pas cette coopération.

84. Les procureurs devraient toujours se montrer disposés à coopérer et traiter les demandes de coopération internationale en matière d'environnement relevant de leur compétence avec la même diligence et le même degré de priorité que les autres affaires pénales, tant au niveau national qu'international[30]. Le fait que les outils de coopération dans les affaires environnementales soient les mêmes que ceux utilisés pour la coopération dans tous les types de criminalité transfrontalière est un atout[31].

85. Pour que la coopération internationale soit efficace, il faut qu'il y ait une compréhension commune des crimes contre l'environnement et des infractions connexes, ainsi que de leur impact. Les équipes et techniques d'enquête conjointes et transfrontalières sont particulièrement utiles lorsqu'une action coordonnée est nécessaire. Leur utilisation est également bénéfique car non seulement elle limiterait les risques de duplication du travail des procureurs, mais elle faciliterait également la collecte des preuves nécessaires, l'échange d'informations et la mise en œuvre d'autres mesures importantes dans les États concernés[32]. Les ministères publics devraient disposer de ressources suffisantes pour de telles activités.

86. En ce qui concerne les profits tirés des crimes contre l'environnement mentionnés précédemment et dans le respect du principe "le crime ne doit pas payer", la coopération internationale devrait également couvrir l'assistance au dépistage, au gel et à la confiscation des produits des crimes contre l'environnement, y compris, si possible, la restitution ou le partage des avoirs. Dans la mesure du possible, cette assistance devrait également porter sur les procédures de confiscation sans condamnation (NCB), ainsi que sur l'exécution des décisions de confiscation étrangères, qu'elles aient été rendues dans le cadre de la condamnation d'une personne physique ou morale ou dans le cadre d'une confiscation NCB.

87. Lorsque les avoirs confisqués dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire (MLA) se trouvent dans l'État requis, la législation devrait prévoir le partage des avoirs avec ou la restitution des avoirs à la juridiction où le crime environnemental a été commis ou où les dommages découlant de ce crime ont eu lieu.

88. Le CCPE souhaite également souligner le rôle d'Europol et d'Eurojust au niveau européen, qui facilitent la coopération transfrontalière en matière pénale ou administrative, ainsi que des réseaux professionnels tels que le Réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE), le Réseau judiciaire européen (RJE) et EnviCrimeNet. Les procureurs des États membres devraient être encouragés à participer, dans la mesure du possible, aux activités de ces organismes.

---

[29] La Conférence européenne des procureurs a été coorganisée par le CCPE en étroite collaboration avec les autorités italiennes, les 5 et 6 mai 2022 à Palerme, dans le cadre de la présidence italienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La Conférence a réuni des Procureurs Généraux et d'autres professionnels du droit de 46 États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que de 8 États non-membres, et s'est concentrée sur l'indépendance, l'autonomie et la responsabilité des procureurs, les enquêtes et les poursuites en matière de crimes contre l'environnement et de crimes financiers dans l'environnement virtuel.

[30] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, article XX.

[31] Sanctionner les crimes contre l'environnement (WG4). Rapport final : observations et recommandations clés, 2016-2020 du Réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE), paragraphe 25.

[32] Voir également le rapport sur le traitement des dossiers de criminalité environnementale d'Eurojust, publié le 29 janvier 2021.

89. En plus des réseaux existants, et tenant compte du rôle des contacts désignés aux fins de la coopération internationale, d'autres mécanismes et procédures officiels pour une coopération transfrontalière rapide et efficace s'avèrent encore nécessaires, car très souvent, des documents officiels, des preuves et d'autres matériels doivent être transférés de/vers les procureurs des différents États membres impliqués dans des affaires pénales correspondantes.

90. La coopération et la collaboration pour la protection de l'environnement, dans toutes ses dimensions et en particulier au-delà des frontières, sont essentielles étant donné la sophistication croissante des criminels de l'environnement et de leurs stratégies de défense. Afin d'éviter que les efforts d'enquête et de poursuite ne soient entravés ou sapés, il est de la plus haute importance que le cadre juridique national des États membres mette en œuvre de manière adéquate les normes internationales de protection de l'environnement. Il est également nécessaire d'évoluer vers un cadre législatif harmonisé, notamment en ce qui concerne la définition des délits, les sanctions et les outils d'enquête.

IX. Recommandations

Considérant que :

- il existe un besoin pressant de renforcer les réponses aux crimes contre l'environnement et aux infractions connexes, qui constituent une source croissante de préoccupation au niveau mondial ;

- les crimes contre l'environnement ont souvent des liens avec d'autres crimes graves tels que le trafic d'êtres humains et de stupéfiants, la contrefaçon, la cybercriminalité, la corruption et le financement du terrorisme ;

- par conséquent, la complexité des procédures relatives aux crimes contre l'environnement exige une approche globale et la collaboration de diverses parties prenantes ;

- cette approche globale nécessite la disponibilité d'outils et de canaux adéquats pour une coopération efficace au niveau national et international ;

- l'implication des procureurs dans la protection de l'environnement reste vitale pour accroître la qualité de l'application de la loi et traduire les auteurs en justice ;

le CCPE a convenu des recommandations suivantes :

1. Une approche large et globale devrait être privilégiée dans la définition du terme "environnement", conformément aux cadres juridiques nationaux et internationaux actuels en la matière.

2. Il convient de garder à l'esprit que les dommages infligés à l'environnement peuvent porter atteinte à la jouissance de certains des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Les ministères publics devraient être consultés ou directement impliqués lors de l'élaboration d'une nouvelle législation ou de réformes juridiques concernant la protection de l'environnement.

4. Bien qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée des crimes contre l'environnement et que ce terme soit interprété différemment dans les Etats membres, les éléments généraux de ces crimes tels que les concepts de gravité et de dommage et d'autres éléments pertinents devraient être précisément et clairement établis au niveau national.

5. Les sanctions pour les crimes contre l'environnement applicables aux personnes physiques et morales dans le contexte environnemental devraient être efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris celles de nature monétaire et non monétaire, ainsi que la possibilité d'ordonner la remise en état de l'environnement.

6. Les procureurs devraient s'assurer qu'une enquête sur les crimes contre l'environnement est menée de manière approfondie, que les auteurs, co-auteurs et complices sont identifiés et que tous les liens possibles avec d'autres types de crimes sont établis.

7. Les procureurs devraient également s'efforcer de veiller à ce que soient traduits en justice non seulement les auteurs directs des crimes contre l'environnement, mais aussi les délinquants agissant à

d'autres titres, tels que les cerveaux, les instigateurs, les complices et ceux qui tirent profit de ces crimes.

8. Les procureurs devraient avoir à leur disposition les outils juridiques et les techniques d'enquête nécessaires pour combattre les crimes contre l'environnement. Les enquêtes financières parallèles, se concentrant à la fois sur les crimes contre l'environnement et les infractions de blanchiment d'argent connexes, sont un des outils efficaces pour identifier les réseaux criminels plus importants et afin de perturber les flux financiers.

9. Les procureurs chargés des crimes contre l'environnement devraient recevoir une formation appropriée. En outre, l'application de la législation sur l'environnement exige des crédits budgétaires suffisants, un personnel bien formé et spécialisé, et aussi, la création d'unités et d'organes multidisciplinaires.

10. L'environnement devrait être protégé par tous les moyens disponibles, y compris par le droit administratif et civil, et les procureurs peuvent également jouer un rôle dans ce processus.

11. Bien que les sanctions administratives n'expriment pas nécessairement le même degré de désapprobation sociale que les sanctions pénales, elles complètent utilement ces dernières.

12. Une protection de l'environnement réussie nécessite une coopération interdisciplinaire et inter-agences entre les procureurs eux-mêmes, ainsi qu'entre les procureurs et les autres acteurs concernés, y compris les institutions de l'État et les organisations non gouvernementales et de la société civile.

13. Les procureurs peuvent jouer un rôle dans la prévention des crimes contre l'environnement et des infractions connexes, car cela permet d'éviter leurs effets durables, coûteux et souvent irréversibles, et cela réduit également les coûts à long terme liés au système de justice pénale, y compris les ministères publics.

14. Les crimes contre l'environnement étant souvent internationaux par nature, les procureurs devraient toujours traiter les demandes de coopération internationale en matière d'environnement avec la même diligence et le même niveau de priorité que les autres affaires pénales.

15. Il convient de souligner le rôle important d'Europol et d'Eurojust qui facilitent la coopération transfrontalière en matière pénale ou administrative au niveau européen, ainsi que des réseaux professionnels tels que le Réseau européen des procureurs pour l'environnement (ENPE), le Réseau judiciaire européen (RJE) et d'autres.

16. En plus des réseaux existants, et tenant compte du rôle des contacts désignés aux fins de la coopération internationale, d'autres mécanismes et procédures officiels pour une coopération transfrontalière rapide et efficace s'avèrent encore nécessaires, car très souvent, des documents officiels, des preuves et d'autres matériels doivent être transférés de/vers les procureurs des différents États membres impliqués dans des affaires pénales correspondantes.

Avis n° 18 (2023)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Conseils des procureurs en tant qu'organes-clés de l'autonomie de gestion des procureurs

I. Introduction

1. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) a préparé cet Avis sur les Conseils de procureurs en tant qu'organes-clés de l'autonomie de gestion des procureurs.

2. Le thème de l'Avis a été choisi par le CCPE suite à l'élaboration des normes du CCPE sur l'indépendance et l'impartialité des procureurs et à la nécessité de comprendre le cadre institutionnel requis pour soutenir ces principes fondamentaux. Le CCPE a jugé nécessaire d'examiner la situation actuelle dans les Etats membres concernant l'autonomie des procureurs et de formuler une feuille de route pour l'avenir basée sur les meilleures pratiques européennes.

3. L'Avis prend dûment en compte 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 et les précédents Avis du CCPE, notamment l'Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, y compris la Charte de Rome, l'Avis n° 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, l'Avis n° 16 (2021) sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs. L'Avis prend également note, entre autres, des réponses des membres du CCPE au questionnaire sur les conseils des procureurs en tant qu'organes-clés de l'autonomie de gestion des procureurs.

4. L'Avis prend également en compte les Avis du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) n° 10 (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société et No. 24 (2021) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les instruments pertinents de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et d'autres institutions du Conseil de l'Europe.

5. L'Avis utilise également les instruments pertinents des institutions extérieures au Conseil de l'Europe, notamment le Compendium sur les Conseils de la Justice (2021) du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), les Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants (AIP), le Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, l'étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'indépendance des procureurs en Europe de l'Est, en Asie centrale et dans la région Asie-Pacifique (2020) et le Rapport du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE sur le renforcement de l'indépendance fonctionnelle des procureurs dans les États participants d'Europe de l'Est (2020).

6. Le CCPE souhaite remercier les experts désignés par le Conseil de l'Europe, M. João Manuel da Silva Miguel (Portugal) et Mme Anca Jurma (Roumanie), pour leurs contributions significatives dans le processus de rédaction du texte de l'Avis.

II. Champ d'application et objectif de l'Avis

7. Les Conseils de procureurs sont de plus en plus répandus dans les systèmes juridiques des différents États[1]. Cependant, les systèmes de justice varient en Europe. Les différents systèmes sont ancrés dans

[1] Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 17-18.12.2010, CDL-AD(2010)040 §§ 64-68; voir aussi Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs (CDL-PI(2022)023), 26 avril 2022. Voir également le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats (Doc. A/HRC/38/38, 2 mai 2018) où il est souligné que le nombre de conseils judiciaires, responsables soit des juges, soit des juges et des procureurs, a

des cultures juridiques différentes et il n'existe pas de modèle uniforme pour tous les États membres. Cette diversité a également un impact sur les modèles d'autonomie de gestion des procureurs, avec ou sans Conseil des procureurs ou autres organes traitant de cette autonomie de gestion.

8. Les réponses[2] au questionnaire sur les Conseils de procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie de gestion des procureurs montrent que, dans la majorité des États membres, il existe un organe collectif – quel que soit son titre officiel – au sein du système des poursuites qui s'occupe de la carrière des procureurs, y compris la nomination/élection, l'évaluation, la promotion, le transfert, la discipline et d'autres questions. Environ la moitié de ces organes traitent de questions relatives aux juges et aux procureurs, tandis que l'autre moitié ne s'occupe que des procureurs. Dans certains États membres, il n'existe pas de Conseil des procureurs ou d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs.

9. Les réponses montrent également qu'il existe une grande diversité entre les États membres concernant la structure, l'organisation, la composition, la compétence, les fonctions et d'autres aspects des Conseils de procureurs ou autres organes.

10. En outre, les ministères publics sont structurés et organisés de diverses manières dans lesquelles le Conseil des procureurs ou les autres organes sont impliqués à des degrés divers[3].

11. Dans certains modèles, le ministère public est totalement indépendant des pouvoirs exécutif et judiciaire.

12. Dans d'autres cas, le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire. Dans ce type de structures, il existe souvent un conseil supérieur de la justice ou un organe indépendant similaire qui régit les carrières des juges et des procureurs[4]. Il peut également y avoir la possibilité de passer d'une carrière de juge à une carrière de procureur, ce qui, dans certains cas, est limité par la loi.

13. Dans un autre modèle, le ministère public est organisé comme un organe autonome, mais il est lié au pouvoir exécutif dans une mesure plus ou moins grande. Un Conseil des procureurs ou un organe indépendant similaire peut dans certains cas réglementer la carrière des procureurs. Le ministre de la Justice ou un autre organe du pouvoir exécutif conserve parfois un certain degré de contrôle sur le recrutement des procureurs et peut décider des nominations de manière autonome ou sur avis du Conseil des procureurs. Le ministre de la Justice peut également rester en charge des questions d'organisation et de la gestion du budget du système de poursuites.

14. Une variante du même modèle utilisé dans d'autres juridictions est que toutes les questions stratégiques, opérationnelles et administratives sont du ressort du chef opérationnel du ministère public. Toutefois, le ministre responsable peut conserver un certain contrôle budgétaire, ce qui peut avoir un impact sur l'indépendance du service.

15. Dans certains cas, le ministère public fait partie du pouvoir exécutif, lorsque les nominations, les carrières et les procédures disciplinaires peuvent être traitées par le ministère de la Justice, et qu'un conseil des procureurs ou un organe similaire peut approuver ou conseiller sur ces questions.

16. Tout en reconnaissant ces différences entre les États membres, le CCPE est d'avis que ce qui les réunit est la nécessité d'assurer l'indépendance et l'autonomie des ministères publics afin de garantir leur fonctionnement et leur prise de décision impartiale et efficace.

17. Le présent Avis a donc pour objet d'examiner et de souligner le rôle clé des Conseils des procureurs et d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs dans la sauvegarde de l'indépendance et de l'autonomie institutionnelles des ministères publics et de l'indépendance fonctionnelle des procureurs.

18. Toutefois, comme l'a également mentionné la Commission de Venise, il serait difficile d'imposer un modèle unique pour les conseils des procureurs dans tous les États membres du Conseil de l'Europe,

---

considérablement augmenté au cours des dernières décennies et on estime qu'à ce jour, plus de 70 pour cent des pays du monde disposent d'une forme ou d'une autre de conseil judiciaire.

[2] Mentionné au paragraphe 3 du présent Avis.

[3] Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul (A/HRC/20/19), 7.6.2012, §29.

[4] Également connu sous le nom de système de passerelle.

et leur existence ne peut être considérée comme une norme uniforme contraignante pour tous les États européens[5].

19. L'Avis s'efforce notamment de proposer les meilleures pratiques aux États membres. L'objectif est d'améliorer les systèmes existants et l'autonomie de gestion des procureurs en tenant dûment compte des différentes cultures et traditions juridiques et dans le cadre général du renforcement de l'indépendance, de l'efficacité et de la qualité de la justice.

III. Mission générale des Conseils de procureurs : préserver l'indépendance des procureurs et l'État de droit

20. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) soutient l'État de droit en tant que pilier structurel d'une société démocratique. L'accès à la justice est l'un des éléments fondamentaux de la CEDH, qui proclame le droit de toute personne à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi[6].

21. La Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a donc développé une vaste jurisprudence sur les normes d'indépendance et d'impartialité des juges et sur l'efficacité de l'administration de la justice. A cet égard, les Conseils de la Justice, leur structure, leur composition et leur fonctionnement ont été mentionnés dans la jurisprudence de la CrEDH[7].

22. La Cour de la justice de l'Union européenne (CJUE) s'est également exprimée sur les Conseils de la Justice[8]. Elle a déclaré, par exemple, que la participation de ces conseils à la procédure de nomination des juges peut, en principe, être de nature à contribuer à rendre ce processus plus objectif. Toutefois, cela n'est le cas que si, entres autres, cet organe est lui-même suffisamment indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et de l'autorité à laquelle il est tenu de remettre une telle proposition de nomination[9].

23. Les Conseils de la Justice sont des organes chargés de sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges individuels, et de promouvoir ainsi le fonctionnement efficace du système judiciaire[10]. À ce jour, de nombreux systèmes juridiques européens ont introduit les Conseils de la Justice[11]. Comme cela a déjà été mentionné, dans certains cas, ces Conseils s'occupent à la fois des juges et des procureurs[12].

---

[5] Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, 17-18.12.2010, Etude N° 494 / 2008 - CDL-AD(2010)040 - §§ 68.

[6] Dans l'article 6 de la CEDH.

[7] Arrêts de la CrEDH *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, 9 janvier 2013, §§ 109-117. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, 6.11.2018, § 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], no. 26374/18, 1 12. 2020 ; *Xero Flor w Polsce c. Pologne*, 7.5.2021 - 4907/18, §§ 243-251.

[8] Il convient de noter que la Charte européenne des droits fondamentaux stipule que dans la mesure où la présente Charte contient des droits qui correspondent à des droits garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le sens et la portée de ces droits sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union assure une protection plus étendue (article 52, paragraphe 3). La Charte européenne prévoit également le droit à un procès équitable similaire à celui prévu par la CEDH (article 47 de la Charte).

[9] Arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019 C-585/18, C-624/18 et C-625/18. Voir aussi CJUE *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019 - C 619/18, §§ 71-73 ; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C 585/18, C-624/18, C-625/18, §§ 120-122 ; *Commission européenne c. Pologne*, 24.6.2019 - C 619/18, §§ 74-75 ; *A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C 585/18, C-624/18, C-625/18, §§ 123, 133-134 ; *VQ c. Land Hessen*, 9.7.2020 - C2727/19, § 54 ; *Repubblika Il-Prim Ministru c. WY*, 20.4.2021 - C-896/19 ; C-83/19 et autres 18.5.2021.

[10] Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 26-29 ; Avis du CCJE n° 1 (2001), paragraphe 45, et n° 10 (2007) et n° 24 (2021); Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : l'indépendance des juges (paragraphe 32), adopté par la Commission de Venise lors de sa 82nd session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

[11] Aperçu comparatif des Conseils de la magistrature en Europe par le professeur Anne Sanders (2022) à l'adresse https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-fr/1680a923bd. Voir également le Rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur l'examen de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice, adopté par le CDCJ lors de sa 98e réunion plénière (1-3 juin 2022).

[12] Aperçu comparatif des Conseils de la magistrature en Europe par le professeur Anne Sanders (2022) à l'adresse https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-fr/1680a923bd.

24. Concernant spécifiquement les Conseils de procureurs, la CrEDH n'a pas encore développé une jurisprudence similaire mais elle a mis l'accent sur l'indépendance des procureurs en général[13]. Par exemple, la Cour a jugé nécessaire de rappeler que dans une société démocratique, tant les tribunaux que les autorités d'enquête doivent rester à l'abri des pressions politiques[14]. En outre, la Cour a observé qu'il était dans l'intérêt public de maintenir la confiance dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État[15].

25. Le CCPE a souligné que l'indépendance et l'autonomie des ministères publics constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire et que, par conséquent, la tendance générale à cette indépendance devrait être davantage encouragée[16]. Les procureurs devraient être autonomes dans leur prise de décision et devraient exercer leurs fonctions sans pression ou ingérence extérieure, conformément aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité[17].

26. Le CCPE a poursuivi en recommandant directement un statut pour les procureurs qui garantisse leur indépendance et leur autonomie externe et interne, de préférence par des dispositions au plus haut niveau juridique et en garantissant leur application par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs, notamment pour les nominations/élections, les carrières et la discipline[18] qui devraient être réglementées par des processus et des procédures clairs et bien compris[19].

27. La Commission de Venise a noté que les Conseils des procureurs sont importants pour réduire et, à terme, éliminer les risques créés par l'interférence d'autres pouvoirs de l'État (c'est-à-dire, les pouvoirs exécutifs et législatifs) ou, en d'autres termes, pour renforcer l'indépendance des procureurs. Dans le cas des Conseils responsables à la fois des juges et des procureurs, il convient de veiller à ce qu'ils ne puissent pas influencer les nominations/élections et les procédures disciplinaires des uns et des autres[20].

28. La Commission de Venise a également noté que les Conseils des procureurs, lorsqu'ils sont indépendants des autres organes de l'État, ont l'avantage de pouvoir apporter une contribution d'expert précieuse au processus de nomination et au processus disciplinaire et de protéger ainsi les procureurs de l'influence politique. Selon leur mode de nomination, ils peuvent conférer une légitimité démocratique au système de poursuites. Là où ils existent, en plus de participer à la nomination des procureurs, ils jouent souvent un rôle dans les affaires disciplinaires[21].

29. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a également élaboré des orientations sur l'autonomie de gestion des procureurs en émettant des recommandations sur le renforcement de l'indépendance des procureurs en tant que condition préalable à la promotion de l'intégrité dans le ministère public. Reconnaissant qu'il existe une diversité de systèmes concernant le rôle et l'organisation du ministère public dans le système de justice pénale, le GRECO a recommandé aux pays où il existe des conseils des procureurs (ou des conseils mixtes, des juges et des procureurs) de jouer un rôle plus important dans la sélection, la nomination/élection et la gestion de la carrière des procureurs, dans les questions disciplinaires, ainsi que dans la gestion des affaires et les programmes d'organisation des bureaux du ministère public[22].

---

[13] Avis n° 16 du CCPE (2021) sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs, paragraphes 16-36, pour une analyse et une liste des arrêts pertinents de la CrEDH.
[14] Arrêt de la CrEDH *Guja c. Moldova* n° 14277/04, 12 février 2008, § 86. 14277/04, 12 février 2008, § 86.
[15] Arrêt de la CrEDH *Guja c. Moldova* no. 14277/04, 12 février 2008, § 90 ; voir, *mutatis mutandis*, *Prager et Oberschlick c. Autriche*, 26 avril 1995, § 34, série A n° 313.
[16] Avis n° 9 du CCPE (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IV.
[17] Avis n° 9 du CCPE (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point V.
[18] Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, Recommandation iii. Voir également le Rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur l'examen de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice, adopté par le CDCJ lors de sa 98e réunion plénière (1-3 juin 2022), paragraphe 147.
[19] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 52.
[20] Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 17-18.12.2010, CDL-AD(2010)040, conclusion 20).
[21] Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 17-18.12.2010, Etude N° 494 / 2008 - CDL-AD(2010)040 - §§ 64-68.
[22] GRECO, "Prévention de la corruption. Membres du Parlement, juges et procureurs. Conclusions et tendances" page 28.

30. Le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) considère que ces Conseils devraient agir pour renforcer et maintenir l'État de droit, notamment en apportant un soutien à l'indépendance judiciaire, à la responsabilité et à la qualité de la justice. Le RECJ souligne également que si ces normes n'abordent pas spécifiquement les questions concernant les procureurs, compte tenu de la grande variété d'organisation des ministères publics en Europe, cela ne les empêche pas de s'appliquer également aux procureurs et de sauvegarder leur indépendance[23].

31. L'étude du réseau anti-corruption pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale (ACN) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tout en reconnaissant l'absence de norme internationale contraignante dans ce domaine, encourage les pays à mettre en place des conseils nationaux des procureurs ou d'autres types d'organes de gestion autonomes. Ces organes, dotés de pouvoirs concernant la nomination/élection des procureurs, les procédures disciplinaires et d'autres questions cruciales, sont un facteur important pour renforcer l'indépendance du ministère public et protéger les procureurs des ingérences et des pressions extérieures[24].

32. En outre, l'étude de l'OCDE mentionnée ci-dessus souligne l'existence dans certains pays d'organes collégiaux au sein des ministères publics pour examiner, proposer ou même adopter des décisions importantes concernant les activités des procureurs[25].

33. Les Nations unies reconnaissent également que les ministères publics sont constitués de manières très diverses et que, si le ministère public est organisé comme une agence autonome, un conseil des procureurs ou un organe indépendant similaire peut réglementer la carrière des procureurs[26].

34. Compte tenu de la grande variété des systèmes juridiques et de poursuites en Europe, le CCPE note qu'il peut y avoir d'autres moyens efficaces d'assurer l'indépendance et l'autonomie des gestion des procureurs que la création de Conseils de procureurs ou d'autres organes qui s'en occupent. Cependant, l'existence de ces Conseils ou d'autres organes à une valeur institutionnelle évidente, si on la compare à d'autres moyens. Ces institutions produisent des effets durables et garantissent la viabilité à long terme de systèmes de poursuites indépendants et autonomes.

35. Par conséquent, il convient de souligner la valeur institutionnelle des Conseils des procureurs - qu'il s'agisse d'organes distincts ou d'une partie des Conseils de la Justice responsables à la fois des juges et des procureurs - ou d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs.

36. En outre, ces Conseils ne devraient pas simplement exister dans la législation, mais devraient également être opérationnels dans la pratique. L'existence d'un cadre législatif et de normes internationales n'est pas toujours suffisante en soi pour assurer la mise en place d'un système de poursuites indépendant et impartial. C'est pourquoi le ministère public et les autres branches du gouvernement, les hommes politiques, les médias et la société civile doivent tous travailler ensemble dans un effort à long terme pour accroître le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du ministère public et du système judiciaire afin de transformer les règles sur papier en une culture de respect de l'indépendance judiciaire dans l'intérêt de la société[27].

37. En résumé, les Conseils des procureurs sont très bien placés pour :

- Garantir l'efficacité et l'impartialité des ministères publics et des procureurs grâce à leur prise de décision indépendante, conformément aux principes de l'État de droit ;

- Créer ainsi un cadre favorable pour que les ministères publics puissent garantir la légalité des procédures et le droit à un procès équitable conformément aux principes de l'État de droit ; et

[23] Le Compendium du RECJ sur les Conseils de la Justice (2021).
[24] Voir le réseau anti-corruption de l'OCDE pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale (ACN) à l'adresse https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf, page 29.
[25] Voir le réseau anti-corruption de l'OCDE pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale (ACN) à l'adresse https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf, pages 38-39.
[26] Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul (A/HRC/20/19, 7.6.2012, § 29).
[27] Commission de Venise, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle constitution, 11 décembre 2020, Bulgarie, CDL-AD(2020)035 para 37 ; voir aussi Avis du CCJE n. 24(2021) - CCJE(2021)11. Test pour les juges européens dans : Annuaire européen de droit constitutionnel 2019, 287-310.

- Veiller à la conformité du travail des procureurs avec les instruments internationaux juridiquement contraignants, en particulier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'avec les instruments non contraignants.

38. Concernant ces fonctions et d'autres, ainsi que le rôle des Conseils de procureurs, les principes de 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, ainsi que les Avis connexes du CCPE, devraient être respectés en tant que garanties fondamentales pour le système de poursuite, son indépendance, son impartialité et son efficacité.

IV. Composition des Conseils des procureurs : permettre le fonctionnement efficace d'un Conseil indépendant et transparent

1. Composition des Conseils des procureurs

39. La structure et la composition des Conseils des procureurs sont variées. Leurs origines et leur développement sont liés à l'évolution de chaque système juridique et à son contexte historique, culturel et social.

40. De la même manière que les conseils judiciaires et afin de garantir la stabilité des Conseils de procureurs et de souligner leur importance, ces organes devraient nécessairement être établis par la loi et fonctionner sur la base de la loi.

41. Il n'existe pas de modèle unique pour le Conseil des procureurs. Le principe fondamental devrait être la mise en place d'une structure, avec une composition appropriée, proportionnelle à la taille du ministère public afin d'optimiser l'accomplissement de ses tâches. Une marge d'appréciation est laissée aux États membres dans la mise en place de ces organes, à condition que ce principe fondamental soit respecté.

42. Lorsqu'il existe des Conseils de procureurs, deux modèles principaux peuvent être identifiés : l'un où les membres procureurs constituent la majorité ou la totalité de la composition et l'autre où les membres procureurs ne constituent pas la majorité de la composition.

43. Le CCPE et la Commission de Venise ont tous deux souligné que la création d'un Conseil des procureurs est une étape bienvenue vers la dépolitisation du ministère public et qu'il est donc très important qu'il soit conçu comme un organe pluraliste. Afin de garantir la neutralité de cet organe, l'indépendance de ce Conseil et de ses membres devrait être clairement stipulée[28].

44. La Commission de Venise a également souligné que si ces Conseils sont composés de manière équilibrée, par exemple par des procureurs, des avocats et des représentants de la société civile, et s'ils sont indépendants des autres organes de l'État, ils ont l'avantage de pouvoir apporter une contribution d'expert précieuse au processus de nomination et au processus disciplinaire et donc de mettre les procureurs à l'abri de l'influence politique[29].

45. La présence et la participation de membres non-procureurs sont considérées comme un moyen de promouvoir et de garantir l'indépendance réelle du système de poursuites en rendant le Conseil libre de toute ingérence politique et en renforçant son autonomie. En outre, la présence de membres non-procureurs renforce la responsabilité et la transparence de la profession de procureur et son ouverture au grand public.

46. Dans les Conseils à composition mixte, il serait préférable que les membres procureurs constituent la majorité, élus par leurs pairs, selon des règles préalablement adoptées et une procédure transparente, et selon une méthode garantissant la représentation la plus large possible à tous les niveaux, avec un équilibre entre les hommes et les femmes et, le cas échéant, une représentation aux niveaux régional et national, dans tous les groupes de travail du Conseil. Tous les membres procureurs doivent agir en tant que représentants de l'ensemble du ministère public.

[28] Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public en Géorgie, CDL-AD(2015)039, paragraphes 33-34.
[29] Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphe 65.

47. La composition des Conseils des procureurs devrait, le cas échéant, refléter la diversité des systèmes de poursuites et de la société en général. Les membres non-procureurs, lorsqu'ils sont élus par le Parlement, devraient l'être à la majorité qualifiée pour permettre la participation de l'opposition. Toutefois, en cas de non-élection au premier tour, elle peut avoir lieu au second tour à la majorité simple, ce qui constitue un mécanisme antiblocage.

48. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a souligné que les membres potentiels du Conseil de la Justice ne devraient pas être des politiciens actifs, des membres du Parlement ou des fonctionnaires exécutifs[30]. Le CCPE est d'avis qu'une approche similaire devrait être suivie concernant les membres des Conseils des procureurs.

49. Les membres *ex officio* (de droit) peuvent exister en nombre qui ne met pas en péril les principes soulignés ci-dessus.

50. Un Conseil de procureurs peut bénéficier d'une composition à temps plein, selon les besoins, afin de remplir sa mission plus efficacement, ainsi que de renforcer son indépendance et son image publique. Des garanties devraient être mises en place pour s'assurer qu'à l'issue de leur mandat, les membres procureurs puissent être réintégrés à des postes correspondant à leur ancienneté et à leurs qualifications.

2. Qualifications des membres des Conseils des procureurs

51. Les membres des Conseils des procureurs, qu'ils soient ou non des procureurs, doivent être sélectionnés sur la base de critères clairs et équitables prédéterminés dans le cadre d'une procédure transparente.

52. Un ensemble de règles prenant en compte les critères d'éligibilité devrait être établi à l'avance. Les compétences, l'expérience, l'intégrité, l'indépendance, l'impartialité et les autres facteurs pertinents des candidats devraient être décrits et pris en considération.

53. Les candidats au Conseil des procureurs devraient notamment faire preuve d'un haut niveau d'éthique et ne pas s'impliquer dans la politique pendant une période raisonnable avant et après leur mandat au sein du Conseil.

3. Méthodes de sélection des membres des Conseils des procureurs

54. Les membres d'un Conseil des procureurs doivent être sélectionnés de manière à favoriser l'indépendance et le bon fonctionnement du Conseil, du ministère public et, par effet direct, du pouvoir judiciaire, en éliminant ou en contournant toute perception d'influence politique ou de conflit d'intérêts.

55. La sélection des membres devrait être régie par des règles prédéterminées, diffusées à l'avance. Ces règles devraient s'appliquer quel que soit le mode de sélection concerné : élection, nomination ou autre.

56. Des règles devraient être mises en place pour garantir que les membres procureurs sont sélectionnés par leurs pairs représentant tous les niveaux du ministère public et ne sont pas uniquement des hauts fonctionnaires des organes du ministère public. Les associations de procureurs peuvent être autorisées à présenter des candidats.

57. Le processus de sélection devrait être transparent et garantir que les qualifications des candidats, notamment leur impartialité et leur intégrité, sont vérifiées. Les postes vacants devraient être annoncés publiquement et l'égalité des chances devrait être garantie pour soutenir un groupe diversifié de candidats indépendants.

58. Le nombre de membres *ex officio* (de droit) devrait être limité et l'adhésion de fonctionnaires de l'exécutif devrait être découragée.

[30] Avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphe 23; voir aussi Avis n° 24 (2021) du CCJE sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 8(B)(b).

59. Il est préférable d'éviter l'élection des membres procureurs par le parlement ou leur sélection par l'exécutif. L'élection par le parlement de membres non-procureurs peut être acceptable mais le processus de sélection devrait être transparent et se faire de préférence à la majorité qualifiée[31]. En cas de non-élection au premier tour, elle peut avoir lieu au second tour à la majorité simple, ce qui constitue un mécanisme antiblocage.

60. L'élection ou la nomination de membres non-procureurs par des institutions telles que le barreau ou d'autres associations professionnelles, des organisations non gouvernementales (ONG), lorsqu'elle est conforme aux traditions juridiques des États membres, peut être appropriée.

4. Sélection des présidents des Conseils de procureurs

61. Le président d'un Conseil de procureurs peut jouer un rôle clé dans le fonctionnement du Conseil et dans son image externe et interne. Des règles claires devraient être adoptées à cette fin.

62. Le président du Conseil des procureurs devrait être élu/nommé de manière à garantir son impartialité et son indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif et à éviter toute influence indue de la part de la hiérarchie du ministère public.

63. La Commission de Venise a souligné que l'élection du président d'un Conseil par ses membres est bienvenue[32]. Lorsque le ministre de la Justice est membre *ex officio* (de droit) du Conseil, le fait qu'il/elle préside le Conseil peut soulever des doutes quant à l'indépendance de cet organe[33]. Le CCPE est donc d'avis que la présidence devrait être assurée par l'un des membres procureurs, élu par l'ensemble des membres - tant les membres procureurs que les membres non-procureurs - à la majorité qualifiée. La même règle devrait s'appliquer à l'élection de la présidence d'autres organes similaires. Toutefois, en cas de non-élection au premier tour, elle peut avoir lieu au second tour à la majorité simple, ce qui constitue un mécanisme antiblocage.

64. Dans les pays où, en raison de leurs traditions juridiques, le président du Conseil des procureurs peut être nommé *ex officio* (de droit), pour éviter toute influence indue, la présidence du Conseil ne devrait pas être accordée à un membre *ex officio* (de droit) représentant le pouvoir exécutif (c'est-à-dire le ministre de la Justice).

5. Statut et durée du mandat des membres des Conseils des procureurs

65. Le mandat de tous les membres du Conseil des procureurs devrait être de même durée. Ils devraient être sélectionnés pour une durée déterminée et bénéficier d'une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance.

66. Le mandat du membre ne devrait prendre fin qu'après l'élection de son successeur. Réaffirmant l'importance de l'inamovibilité de tous les membres du Conseil comme condition de son indépendance, la révocation d'un membre devrait être fondée sur des motifs sérieux clairement établis par la loi, et dans le cadre d'une procédure garantissant les droits de l'intéressé à un procès équitable.

67. A cet égard, le CCPE partage l'avis de la Commission de Venise selon lequel la possibilité de révoquer un membre du Conseil de la magistrature pour avoir fait l'objet d'une des sanctions disciplinaires prévues par la loi pour les juges et les procureurs est discutable, car elle permet la révocation de la personne même pour les sanctions disciplinaires les plus légères[34]. On peut également rappeler dans ce contexte que la Commission de Venise est d'avis que les décisions de suspension d'un membre devraient tenir

[31] Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphe 66 .
[32] Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le service des procureurs de Moldova, CDL-AD(2008)019, paragraphe 62.
[33] Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public en Géorgie, CDL-AD(2015)039, paragraphe 40.
[34] Avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, paragraphe 142.

compte de la gravité des accusations et de l'existence d'au moins une cause probable qu'une infraction disciplinaire grave a été commise[35]. Le CCPE estime qu'un recours judiciaire devrait être possible.

68. Le CCPE s'associe également à ce que la Commission de Venise a souligné concernant la révocation des membres élus de ces Conseils par un retrait de confiance, c'est-à-dire par un vote des assemblées générales des parquets. La Commission de Venise s'est toujours opposée à l'introduction d'un tel mécanisme, car il implique une évaluation subjective et peut empêcher les représentants élus de prendre leurs décisions en toute indépendance. Le vote de confiance est plutôt spécifique aux institutions politiques et ne convient pas à des institutions telles que les Conseils judiciaires, et encore moins aux membres individuels de ces Conseils[36].

69. En cas d'incapacité ou de perte du statut en vertu duquel le membre a été élu ou nommé, ce membre peut mettre fin à son mandat. En cas de décision du Conseil lui-même ou d'un organe spécial en son sein, le membre devrait bénéficier d'un procès équitable, y compris la possibilité de faire appel, dans le cadre de la procédure établie par la loi.

V. Compétences et pouvoirs des Conseils des procureurs pour renforcer l'indépendance et l'impartialité de la justice

70. La Commission de Venise et le GRECO ont tous deux confirmé que les Conseils des procureurs peuvent s'occuper des questions de nomination/élection des procureurs, ainsi que des procédures disciplinaires, y compris les révocations. Par exemple, la Commission de Venise a souligné que, dans de tels cas, le procureur concerné devrait avoir le droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure contradictoire et que, dans les systèmes où il existe un Conseil des procureurs, ce Conseil, ou un comité disciplinaire en son sein, pourrait traiter les affaires disciplinaires (un recours auprès d'un tribunal contre les sanctions disciplinaires devant toujours être possible)[37]. Le GRECO a également souligné que, dans l'idéal, un tel Conseil pourrait se voir confier un rôle important dans le traitement des affaires disciplinaires[38].

71. Le CCPE a également mentionné, concernant la nomination/élection des procureurs, que la recherche de l'impartialité, qui doit régir d'une manière ou d'une autre le recrutement et les perspectives de carrière des procureurs, peut se traduire par la mise en place d'un système d'accès à la profession par voie de concours et par l'établissement de Conseils supérieurs, soit pour l'ensemble du pouvoir judiciaire, soit uniquement pour les procureurs[39].

72. Les Conseils des procureurs devraient disposer d'un large éventail de compétences pour mieux protéger et promouvoir l'indépendance des procureurs et l'efficacité de l'administration de la justice. Les compétences et les pouvoirs du Conseil devraient être prévus par la loi.

73. Ainsi, les Conseils des procureurs devraient jouer un rôle dans la réglementation ou le développement de l'organisation du système et des bureaux des procureurs. Outre les questions de nomination/élection et de discipline mentionnées ci-dessus, ils peuvent s'occuper de l'évaluation, de la promotion et de la mutation des procureurs.

74. En outre, il convient d'encourager les Conseils des procureurs à acquérir d'autres compétences en matière de gouvernance du ministère public, notamment :

a. Formation des procureurs ;

b. Contrôle et/ou gestion du budget du système de poursuites afin de le gérer efficacement ;

[35] Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le Conseil judiciaire en Macédoine du Nord, CDL-AD(2019)008, paragraphe 37; voir également l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le Haut Conseil judiciaire de Serbie, CDL-AD(2014)028, paragraphe 30.
[36] Avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, paragraphe 143.
[37] Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphe 52.
[38] Rapport du GRECO sur le quatrième cycle d'évaluation de la Hongrie (2015), page 49.
[39] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Note explicative, paragraphe 54.

c. Assurer la transparence du système de poursuites et des relations avec les médias, y compris la protection, le cas échéant, de l'image des procureurs ;

d. Coopération avec d'autres organismes compétents aux niveaux national, européen et international ;

e. Promouvoir l'efficacité et la qualité de la justice ;

f. Fournir des avis sur les propositions législatives concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère public, ainsi que sur le système judiciaire dans son ensemble.

75. Dans les cas où les différentes fonctions d'un Conseil des procureurs, telles que la nomination/l'élection, les questions disciplinaires et la formation des procureurs, sont attribuées à diverses branches ou commissions de ce Conseil ou à différents organes indépendants compétents pour des aspects spécifiques de l'administration des procureurs, leur composition devrait refléter le type de tâches et la manière dont elles devraient être exécutées.

76. Les pouvoirs financiers étendus d'un Conseil des procureurs impliquent sa responsabilité non seulement vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi vis-à-vis des tribunaux et du public.

VI. Fonctionnement et processus décisionnel des Conseils des procureurs

77. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a souligné que chaque Conseil de la Justice doit travailler de manière transparente, en motivant ses décisions et ses procédures et en étant ainsi responsable. Les relations entre les Conseils et les autres pouvoirs de l'État, c'est-à-dire les pouvoirs exécutif et législatif, doivent être fondées sur une culture de respect de l'Etat de droit et de compréhension de leurs rôles respectifs dans un Etat démocratique. Les Conseils devraient s'engager activement dans un dialogue ouvert et respectueux avec les autres pouvoirs de l'État, les associations de juges et la société civile, y compris les barreaux, les ONG et les médias[40].

78. Le CCPE est d'avis que cela devrait également s'appliquer aux Conseils des procureurs. Leur fonctionnement et leur processus décisionnel devraient être régis par des règles écrites et transparentes, de préférence adoptées par la loi. Ces règles devraient prévoir, notamment, le quorum, la procédure de vote, la majorité pour adopter une décision. Si nécessaire, les règlements détaillés d'un Conseil des procureurs devraient être adoptés par le Conseil lui-même.

79. Les décisions ayant un impact sur la carrière des procureurs devraient être motivées, et celles qui ont une force contraignante peuvent faire l'objet d'un réexamen judiciaire à l'initiative du procureur concerné.

80. En cas d'annulation d'une décision concernant la carrière des procureurs, y compris les transferts et les manquements disciplinaires, les procureurs devraient disposer de voies de recours.

81. Comme indiqué ci-dessus, les Conseils des procureurs peuvent bénéficier d'une adhésion à temps plein de leurs membres, ce qui peut les aider à fonctionner en tant qu'organisations professionnelles et efficaces, en renforçant leur indépendance, en évitant les conflits d'intérêts, en améliorant leur image et en les aidant à remplir leur mission.

82. Que les membres d'un Conseil des procureurs exercent leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel, ils devraient disposer d'un temps de travail suffisant et de ressources financières et administratives adéquates pour pouvoir remplir leurs fonctions.

83. Des garanties permettant d'éviter toute influence ou ingérence illicite d'acteurs extérieurs dans les travaux et la prise de décision des Conseils des procureurs et des autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs devraient être effectivement prévues.

84. Pour renforcer la confiance du public dans le système judiciaire, les Conseils des procureurs devraient agir avec transparence et rendre compte de leurs activités, par le biais des rapports périodiques ou d'autres moyens appropriés. Dans ces rapports, les mesures déjà prises ou à prendre pourraient être mises en évidence afin d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire.

[40] Avis n° 24 (2021) du CCJE sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans un système judiciaire indépendant et impartial, Chapitre IV, Conclusions et recommandations, paragraphes 7, 20, 21.

85. Comme cela a déjà été mentionné, dans le cas des Conseils[41] responsables à la fois des juges et des procureurs, il convient de veiller à ce qu'ils ne puissent pas influencer la nomination/l'élection et les procédures disciplinaires de l'un et de l'autre.

VII. Autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs

86. La diversité des modèles d'organisation des ministères publics dans les États membres donne lieu à une diversité de types d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs. Outre les Conseils des procureurs, d'autres organes peuvent comprendre :

- les congrès ou assemblées générales des procureurs, qui ont en général la compétence d'élire les membres du Conseil des procureurs ou d'autres organes du ministère public, d'adopter des rapports annuels et des documents de politique générale. Ils sont composés de tous les procureurs du pays ;

- les comités de procureurs principaux ou le collège du ministère public - organes généralement composés de membres *ex officio* (de droit), de procureurs occupant des postes de direction, déterminés par la loi, et présidés par le Procureur Général. Ces organes assistent le Procureur Général dans sa mission stratégique d'organisation des activités du bureau ;

- les commissions de qualification, les commissions d'attestation, les comités d'éthique qui sont des organes ayant un rôle consultatif sur la sélection, la nomination ou la promotion des procureurs, sur l'évaluation et la discipline. Dans certains cas, ces commissions existent en tant qu'organes du Conseil des procureurs, mais dans d'autres cas, il s'agit de structures établies par le Procureur Général. Ces commissions sont composées de procureurs nommés ou élus. Dans certains cas, elles peuvent également comprendre des membres non-procureurs.

87. Ainsi, différentes approches sont appliquées concernant la compétence, les pouvoirs et la composition de ces organes, les fonctions qu'ils remplissent, qui peuvent ne pas être aussi étendues et/ou complexes que celles d'un Conseil des procureurs, le mode de nomination ou d'élection de ses membres, le niveau (ou l'absence) d'autonomie par rapport au Procureur Général et d'autres aspects.

88. Le CCPE rappelle que les instruments internationaux consultatifs (de soft law) encouragent, en tant que meilleure pratique, la mise en place de structures professionnelles apolitiques visant à renforcer l'indépendance institutionnelle et fonctionnelle des ministères publics. Le CCPE reconnaît donc l'importance et la valeur d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs et considère par conséquent qu'ils devraient être composés et fonctionner de manière à exclure toute ingérence politique et à agir pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des ministères publics.

VIII. Recommandations

Considérant que :

- il est nécessaire d'explorer et de comprendre davantage le cadre institutionnel pour soutenir les normes développées par le CCPE sur l'indépendance et l'impartialité des procureurs ;

- les Conseils des procureurs sont de plus en plus répandus dans les États membres, au regard de la diversité de leurs systèmes juridiques, de leurs traditions et de leurs cultures ;

- la création des Conseils des procureurs a une valeur institutionnelle évidente par rapport à d'autres moyens d'assurer l'indépendance et l'autonomie de gestion des procureurs ;

- dans les États membres où ils existent, il y a une grande diversité concernant la structure, l'organisation, la composition, la compétence, les fonctions et d'autres aspects des Conseils des procureurs ou d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs ;

- la diversité susmentionnée nécessite l'élaboration de normes et de lignes directrices communes à l'intention des autorités nationales ;

[41] Mentionné au paragraphe 12 du présent Avis.

le CCPE a convenu des recommandations suivantes :

1. Il convient de tenir compte de la valeur institutionnelle des Conseils des procureurs, en tant qu'organes de l'autonomie de gestion, pour garantir le fonctionnement efficace et impartial des ministères publics et des procureurs individuels grâce à leur prise de décision indépendante. Cette valeur institutionnelle devrait être considérée dans les États membres où les Conseils de procureurs n'existent pas, conformément à leur législation nationale, à leurs traditions juridiques et à leur culture. S'ils sont établis, les recommandations ci-dessous devraient s'appliquer à eux.

2. Bien qu'il puisse exister des différences entre les États membres, les Conseils des procureurs devraient être établis par la loi, avec des compétences, une structure et une composition appropriées, proportionnés à la taille du ministère public, et dotés de ressources financières et administratives adéquates.

3. Si les Conseils des procureurs sont conçus avec une composition mixte, ils devraient être composés de manière équilibrée, grâce à la représentation de membres non-procureurs, y compris des représentants d'autres professions juridiques, des universitaires et des représentants de la société civile. Dans les Conseils ayant une telle composition mixte, il serait préférable que les membres procureurs constituent la majorité, élus par leurs pairs.

4. Les membres des Conseils des procureurs, qu'ils soient procureurs ou non, doivent être élus selon des règles préalablement adoptées et des critères équitables et clairs prédéterminés dans le cadre d'une procédure transparente.

5. Les membres potentiels des Conseils de procureurs ne devraient pas être des politiciens actifs, des membres du parlement ou des fonctionnaires de l'exécutif.

6. Des garanties devraient être mises en place pour que, à l'issue de leur mandat, les membres procureurs exerçant en qualité de membres à temps plein puissent être réintégrés dans des postes correspondant à leur ancienneté et à leurs qualifications.

7. L'impartialité et l'indépendance des présidents et des membres des Conseils des procureurs par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif ainsi que l'absence d'influence indue de la part de la hiérarchie du ministère public devraient être garanties.

8. Le mandat de tous les membres des Conseils des procureurs devrait être de même durée et ne devrait prendre fin qu'après l'élection du successeur. Ils/elles devraient être sélectionné(e)s pour une durée déterminée et bénéficier d'une protection adéquate de leur impartialité et de leur indépendance.

9. Les décisions relatives à la suspension d'un membre devraient tenir compte de la gravité des accusations et de l'existence d'un degré de probabilité suffisant qu'une infraction disciplinaire grave a été commise. En outre, ces décisions devraient pouvoir faire l'objet d'un recours par voie judiciaire.

10. Les Conseils des procureurs devraient être dotés par la loi d'un large éventail de compétences en matière de carrière et jouer un rôle dans la réglementation ou le développement de l'organisation du système et des bureaux des procureurs, tout en promouvant l'indépendance des procureurs et l'efficacité de l'administration de la justice.

11. Le fonctionnement et le processus décisionnel des Conseils de procureurs devraient être régis par des règles écrites et transparentes, de préférence adoptées par la loi. Ces règles devraient notamment prévoir le quorum, la procédure de vote et la majorité pour l'adoption d'une décision. Si nécessaire, les règlements détaillés d'un Conseil des procureurs devraient être adoptés par le Conseil lui-même.

12. Les décisions des Conseils des procureurs ayant un impact sur la carrière des procureurs devraient être motivées, et celles qui ont une force contraignante peuvent faire l'objet d'un réexamen judiciaire à l'initiative du procureur concerné.

13. Pour renforcer la confiance du public dans le système judiciaire, les Conseils des procureurs devraient agir dans la transparence et rendre compte de leurs activités, par le biais de rapports périodiques ou d'autres moyens appropriés.

Avis n° 19 (2024)

du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)
à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

La gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité

I. Introduction

1. Conformément au mandat donné par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) a préparé cet Avis sur la gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité, et de renforcer l'efficacité du travail des ministères publics.

2. Le CCPE a déjà souligné que l'indépendance et l'autonomie des ministères publics constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective des ministères publics devrait être encouragée[1], afin d'éviter toute pression politique éventuelle.

3. Le CCPE a déjà élaboré un ensemble de normes sur l'indépendance et l'impartialité des ministères publics, y compris concernant les organes de l'autonomie de gestion des procureurs. Le thème du présent Avis a été choisi par le CCPE pour s'appuyer sur ces fondements afin de se concentrer sur la manière dont l'indépendance et l'impartialité des ministères publics peuvent être assurées et renforcées par leur gestion.

4. Ce faisant, l'Avis tient compte de la diversité des systèmes et modèles juridiques existant en Europe et, en particulier, du fait que dans de nombreux systèmes juridiques, les ministères publics sont structurés comme des institutions hautement hiérarchisées, dirigées par les procureurs généraux[2]. Par conséquent, l'indépendance et l'impartialité des ministères publics dépendent largement du degré d'indépendance et d'impartialité de leurs chefs et du rôle qu'ils jouent à l'égard des procureurs. Cela s'applique également, *mutatis mutandis*, aux systèmes dépourvus d'une structure hiérarchique aussi forte.

5. L'Avis examine donc le rôle crucial des procureurs généraux dans la gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité et, à cette fin, souligne également l'importance de leur propre indépendance et impartialité, notamment par la transparence de la procédure de nomination/élection, la durée de leur mandat et les garanties concernant leur révocation et contre toute forme d'ingérence indue dans leur travail.

6. L'Avis prend dûment en compte 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, la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale et les précédents Avis du CCPE, en particulier l'Avis n° 7 (2012) sur la gestion des moyens du ministère public, l'Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, y compris la Charte de Rome, l'Avis n° 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, ainsi que l'Avis n° 18 (2023) sur les Conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie de gestion des procureurs. En outre, l'Avis tient compte des réponses des membres du CCPE au questionnaire sur la gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité.

7. En outre, l'Avis prend également en compte l'Avis du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) n° 19 (2016) sur le rôle des présidents de tribunaux, la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH), les rapports de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les instruments de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), les résultats du quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption

[1] Avis n° 9 du CCPE (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IV.
[2] L'Avis utilise le terme générique de « procureur général » pour désigner les chefs des ministères publics, indépendamment des titres utilisés pour cette fonction dans les différents systèmes juridiques (par exemple, procureur en chef, directeur des poursuites publiques, etc.) Le CCPE reconnaît également que les procureurs généraux peuvent être amenés à déléguer une partie de leurs pouvoirs dans certaines conditions et dans des cas spécifiques de même qu'il y a des systèmes sans subordination hiérarchique envers un unique chef du ministère public.

(GRECO) concernant les procureurs, et l'examen de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe en 2016-2021 pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire du Comité européen de coopération juridique (CDCJ).

8. L'Avis utilise également des documents pertinents d'organes internationaux extérieurs au Conseil de l'Europe, en particulier des organes de suivi des traités des Nations Unies, tels que les rapports du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, les normes de responsabilité professionnelle et la déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs de l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIP), l'étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les réformes anticorruption en Europe de l'Est et en Asie centrale, progrès et défis (2016-2019) ou encore le rapport du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) sur l'indépendance et la responsabilité du ministère public (2014-2016).

9. Le CCPE remercie sa Présidente, Mme Jana Zezulova (Tchéquie), pour sa contribution substantielle et son soutien tout au long du processus qui a conduit à l'adoption de cet Avis.

II. Objectif et champ d'application de l'Avis

10. Le CCPE a toujours souligné que les États membres devraient prendre des mesures efficaces pour s'assurer que les procureurs puissent remplir leurs devoirs et responsabilités professionnels dans un cadre juridique et organisationnel approprié. À cette fin, les ministères publics devraient avoir la possibilité d'évaluer leurs besoins, y compris les moyens technologiques[3] et les ressources humaines, de négocier leurs budgets et de décider comment utiliser les fonds alloués de manière optimale et transparente. Lorsqu'ils sont chargés de la gestion de leurs ressources, les ministères publics devraient utiliser des méthodes et des outils de gestion modernes de manière efficace et transparente, et bénéficier d'une formation adéquate à cet effet[4]. La gestion des ministères publics joue un rôle important dans la bonne utilisation des ressources qui leur sont allouées.

11. Dans ce contexte, tout en reconnaissant la diversité des systèmes et modèles juridiques existant en Europe, le CCPE considère qu'ils ont en commun la nécessité d'assurer l'indépendance et l'autonomie des ministères publics afin de garantir l'impartialité et l'efficacité de leur fonctionnement et de leur prise de décision[5].

12. À cet égard, conscient des différences existantes entre les systèmes juridiques, le présent Avis reconnaît le rôle central des procureurs généraux dans la gestion des ministères publics et, à ce titre, non seulement dans la représentation de l'institution, mais aussi en tant que principal garant de son indépendance et de son autonomie. Cela implique également de préserver l'indépendance fonctionnelle et l'impartialité des procureurs.

13. La structure hiérarchique étant une caractéristique commune à la plupart des ministères publics, il est d'autant plus important que les procureurs généraux soient eux-mêmes totalement indépendants et impartiaux, et qu'ils soient perçus comme tels, afin de garantir l'indépendance et l'autonomie des services qu'ils dirigent et dont ils sont responsables.

14. Il existe un certain nombre de moyens importants pour garantir l'indépendance des procureurs généraux. Les caractéristiques les plus importantes sont les critères objectifs d'éligibilité des candidats, leur profil fondé sur le mérite, la transparence des procédures régissant leur nomination/élection, la durée de leur mandat et les garanties concernant leur révocation et contre toute forme d'ingérence indue dans leur travail. Tous ces aspects ont une incidence significative sur l'indépendance globale des ministères publics et sur l'impartialité de leur processus décisionnel.

15. Compte tenu de ce qui précède et sur la base des principes déjà énoncés par le CCPE concernant le fonctionnement des ministères publics, le présent Avis examine le rôle crucial des procureurs généraux pour garantir l'indépendance et l'impartialité de leurs institutions, tant sur le plan externe que sur le plan interne, grâce à une gestion efficace et transparente.

[3] La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, qui a été adoptée le 17 mai 2024, est le tout premier traité international juridiquement contraignant dans ce domaine. Elle vise à garantir que les activités des systèmes d'intelligence artificielle sont pleinement compatibles avec les droits humains, la démocratie et l'État de droit.
[4] Avis n° 9 du CCPE (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point XIX.
[5] Avis n° 18 (2023) du CCPE sur les Conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie de gestion des procureurs, paragraphe 16.

16. L'Avis prend également en compte les normes existantes d'autres organes et institutions du Conseil de l'Europe et au-delà, en les lisant en parallèle avec les recommandations du CCPE, dans le but de fournir une orientation générale aux États membres. A cette fin, l'Avis se concentre sur les principaux aspects suivants :

- la procédure de nomination/élection et la durée du mandat des procureurs généraux, ainsi que les garanties concernant leur révocation et contre toute ingérence indue dans leur travail en tant que garantie de leur indépendance ;

- le rôle des procureurs généraux dans la sauvegarde de l'indépendance et de l'impartialité des ministères publics, y compris par la gestion des ressources financières, matérielles et humaines de leurs services (tant pour les procureurs que pour le personnel des ministères publics, y compris ceux qui ont le statut de fonctionnaire) ;

- le rôle éventuel d'autres responsables de la gestion des ministères publics en fonction du système juridique des États membres.

17. L'Avis offre des conseils pertinents pour l'examen des différentes approches de la gestion des ministères publics dans les États membres. Tout en s'abstenant d'exprimer une quelconque préférence, il souligne l'importance de respecter les principes de préservation de l'indépendance et de l'impartialité des ministères publics. En particulier, l'Avis reconnaît que :

- dans diverses juridictions, les ministères publics peuvent être organisés en systèmes centralisés, où un organe central, généralement le bureau du procureur général, gère l'ensemble du ministère public, ou en systèmes décentralisés où les ministères publics régionaux ou les différents organes de poursuite jouissent d'une autonomie interne dans leur gestion, ou encore en une combinaison des deux systèmes ;

- dans certains États membres, la gestion du ministère public peut être confiée à un fonctionnaire spécifique (par exemple, le procureur général, le procureur en chef ou le directeur des poursuites publiques) ;

- dans d'autres États membres, la gestion du ministère public peut être confiée à un organe (par exemple, le conseil des procureurs ou un autre organe de l'autonomie de gestion des procureurs ou une section particulière du ministère public plutôt qu'un fonctionnaire spécifique) ;

- dans certains États membres, les tâches et les fonctions liées à la gestion du ministère public peuvent être réparties entre différents chefs du ministère public ou différents fonctionnaires ou organes ;

- le respect des principes établis dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, visant à préserver l'indépendance des procureurs, est très important.

18. Le concept d'indépendance étant étroitement lié à la question de la responsabilité, cette dernière est également traitée dans l'Avis. À cet égard, l'Avis s'appuie sur l'idée que le ministère public devrait rendre compte périodiquement et publiquement de ses activités dans leur ensemble et, en particulier, de la manière dont ses priorités ont été mises en œuvre[6].

19. L'Avis reconnaît que, en raison de facteurs tels que la charge de travail et la taille du ministère public, les procureurs généraux peuvent être amenés à déléguer certaines fonctions et tâches à leurs adjoints ou à d'autres fonctionnaires de haut rang au sein du ministère. Même si les fonctions de gestion sont exercées par ces fonctionnaires au lieu du procureur général, les normes énoncées dans le présent Avis continuent de s'appliquer *mutatis mutandis*.

[6] Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 11.

III. Les procureurs généraux en tant que garants de l'indépendance des ministères publics par leur gestion

20. L'indépendance et l'impartialité des procureurs généraux résultent de la combinaison de plusieurs facteurs importants que ce chapitre met en lumière.

21. Tout d'abord, la transparence, des critères d'éligibilité objectifs et l'exclusion de toute ingérence indue dans la nomination/élection des procureurs généraux, ainsi que des garanties concernant leur révocation et l'ingérence indue dans leur travail sont essentiels. Dans ce contexte, une définition claire de leur mandat est également essentielle.

22. Les fonctions et les tâches des procureurs généraux sont abordées séparément, en soulignant qu'elles devraient être explicitement et clairement stipulées, de préférence dans la législation nationale au plus haut niveau, et, si nécessaire, complétées par d'autres règlements afin de garantir leur transparence et le fonctionnement indépendant et impartial des ministères publics.

23. Cette partie de l'avis rassemble donc les normes pertinentes à cet égard et les développe davantage, fournissant aux États membres des orientations en la matière.

A. Indépendance des procureurs généraux par la nomination/l'élection, la durée du mandat et les garanties concernant la révocation avant terme

24. La nomination/élection des procureurs généraux devrait non seulement être transparente, selon des critères établis et objectifs pour le choix des candidats et sans ingérence indue, mais aussi être perçue comme telle par les communautés des juges et des procureurs en particulier et par le public en général. Cela est important pour favoriser, outre la confiance au sein du pouvoir judiciaire et du ministère public, la confiance du public dans le système judiciaire, ce qui est essentiel.

25. Le statut, l'indépendance, le recrutement et la carrière, y compris l'évaluation, la révocation et les mesures disciplinaires des procureurs devraient, comme pour les juges, être clairement établis par le système juridique national et être régis par des critères transparents et objectifs. Ceci est d'autant plus important lorsqu'il s'agit des procureurs généraux en raison de leur rôle crucial dans la gestion des ministères publics.

26. L'indépendance et l'impartialité des procureurs généraux devraient aussi être garanties par une combinaison de facteurs. Ceux-ci incluent, sans s'y limiter, la durée de leur mandat et les garanties concernant leur révocation et contre toute forme d'ingérence indue dans leur travail. Cela est important non seulement pour garantir l'indépendance, mais aussi pour assurer la stabilité, promouvoir la responsabilité, renforcer la confiance du public et faciliter le développement professionnel au sein du système de poursuites.

1. Nomination/élection des procureurs généraux

27. Le CCPE a déjà déclaré que le mode de nomination des procureurs généraux joue un rôle important dans le système garantissant le bon fonctionnement des ministères publics[7], plus particulièrement en ce qui concerne leur indépendance et leur impartialité.

28. Le CCPE reconnaît la diversité des systèmes et modèles juridiques en Europe, qui se traduit par des approches différentes de la nomination/élection des procureurs généraux et de leur mandat. Ces approches peuvent impliquer la participation du parlement, des organes chargés de l'autonomie de gestion des procureurs[8] dans le processus de sélection, ou la décision du chef d'État et/ou du gouvernement. Le CCPE partage la position de la Commission de Venise, qui souligne l'importance de trouver un équilibre approprié entre l'exigence de légitimité démocratique de ces nominations, d'une part, et la nécessité de dépolitisation, d'autre part[9].

[7] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 55 ; *Rapport de* la Commission de Venise *sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public,* CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphes 34-35.

[8] Ces organes s'entendent au sens de l'avis n° 18 (2023) du CCPE, qui souligne la valeur institutionnelle des Conseils des procureurs - qu'il s'agisse d'organes distincts ou d'une partie des Conseils de la Justice responsables à la fois des juges et des procureurs - ou d'autres organes traitant de l'autonomie de gestion des procureurs.

[9] CDL-AD(2015)039, Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public de Géorgie, paragraphes 19, 20 et 27.

29. Si les gouvernements ont un certain contrôle sur la nomination des procureurs généraux, il est important que la méthode de sélection soit de nature à gagner la confiance et le respect du public ainsi que des membres du système judiciaire et des poursuites et des membres de la profession juridique[10].

30. Le CCPE soit conscient de l'intérêt des gouvernements à conserver un certain contrôle sur la nomination/élection des procureurs généraux dans certains systèmes juridiques en raison du rôle crucial des ministères publics dans la mise en œuvre des politiques nationales de droit pénal. Le CCPE considère qu'un moyen de réduire le risque de politisation serait de limiter au minimum le rôle de l'exécutif dans la nomination/élection des procureurs généraux, ou de l'assortir de garanties significatives. Cet objectif peut être atteint par divers moyens, y compris l'implication d'organes de l'autonomie de gestion des procureurs,[11] tels que les conseils des procureurs lorsqu'ils existent, ou d'autres organes indépendants, y compris le pouvoir législatif, dans le processus de sélection et/ou de nomination.[12]

31. Un autre moyen de réduire les risques de politisation, réelle ou perçue, est d'assurer une procédure transparente pour la sélection des procureurs généraux. À cet égard, le CCPE salue la pratique consistant à établir des critères d'éligibilité pour les candidats au poste de procureur général qui soient objectifs, transparents et fondés sur le mérite.

32. Le CCPE reconnaît que ces critères peuvent varier d'un État membre à l'autre en raison des différences de systèmes juridiques et de traditions. Cependant, il est important que les critères d'éligibilité soient prédéterminés, soit explicitement prévus par la loi ou établis par un organe ayant reçu délégation par la loi à cette fin, afin qu'ils ne soient pas ajustés pour éliminer ou soutenir certains candidats sur la base de considérations politiques ou de tout autre intérêt illicite.

33. Indépendamment du type de système juridique, le CCPE considère qu'il faut toujours vérifier que les candidats au poste de procureur général ont l'expertise juridique et la détermination nécessaires, ayant pleinement accepté la nécessité de protéger et promouvoir l'indépendance du ministère public, par exemple en évitant tout conflit d'intérêts éventuel. En outre, une formation juridique et professionnelle appropriée devrait être une exigence primordiale afin de garantir la capacité des candidats à diriger efficacement le ministère public. Par ailleurs, les mérites des candidats, y compris l'expérience, des compétences de gestion avérées et d'autres compétences, devraient également être considérés comme importants. La combinaison des critères susmentionnés permet d'évaluer la capacité d'un candidat à préserver l'indépendance et l'impartialité des ministères publics. Si le système juridique de l'État le permet, le processus de sélection et d'établissement de la liste des candidats peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire[13].

2. Durée du mandat des procureurs généraux et garanties concernant la révocation avant terme

34. Le CCPE a déjà souligné que les procureurs généraux devraient être nommés/élus pour une période suffisamment longue ou de manière permanente afin de garantir la stabilité de leur fonction et de les protéger des changements politiques[14], et que leur nomination/élection et la cessation de leurs fonctions devraient être réglementées par la loi au niveau le plus élevé possible et selon des procédures claires[15].

35. Le CCPE souhaite également réitérer ses préoccupations concernant la révocation avant terme des procureurs généraux (c'est-à-dire avant l'expiration de leur mandat)[16]. L'indépendance des procureurs

[10] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 56 ; *Rapport de* la Commission de Venise *sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public,* CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphe 37 ; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 65.

[11] Si de tels organes sont impliqués, leurs avis devraient être pris en compte sérieusement. Si la législation et les pratiques nationales le permettent, ces avis devraient prévaloir. Toute décision des autorités exécutives de ne pas le suivre devrait être motivée.

[12] Comme l'a souligné la Commission de Venise, le recours à une majorité qualifiée pour l'élection d'un procureur général pourrait être considéré comme un mécanisme permettant de promouvoir un large consensus sur ces nominations, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), paragraphe 87(3).

[13] Une fois nommés/élus et pendant leur mandat, les procureurs généraux ne peuvent s'investir dans la vie politique.

[14] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 56.

[15] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 52.

[16] Ce qui n'est pas strictement conforme aux paragraphes 34 et 36 du présent avis.

implique leur protection contre toute révocation arbitraire ou motivée par des considérations politiques. Cela vaut pour tous les procureurs, mais encore plus pour les procureurs généraux.

36. Lorsque la révocation avant terme est possible en vertu du système juridique national, les conditions applicables devraient être clairement définies[17], et elle ne devrait être fondée que sur des motifs clairs et objectifs[18]. La révocation avant terme des procureurs généraux devrait donc être un *ultima ratio* et devrait prendre en considération la gravité des motifs. La procédure de révocation avant terme devrait, tout comme les motifs, être exempte d'interférence politique et être transparente, bien fondée et rendue publique.

37. Le CCPE considère en particulier que les motifs de révocation avant terme des procureurs généraux ne devraient pas être formulés de manière large ou vague afin d'éviter un pouvoir discrétionnaire excessif dans le processus de prise de décision et des interprétations arbitraires. En outre, il devrait y avoir une référence expresse à l'interdiction de toute révocation intervenant en dehors de la procédure prédéfinie et fondée sur des critères objectifs prédéterminés. Les motifs politiques ou les préférences personnelles devraient être proscrits dans de tels cas.

38. La Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a établi que le pouvoir exécutif ne peut révoquer les procureurs généraux sans un contrôle judiciaire indépendant[19]. Le CCPE se félicite de la possibilité d'un contrôle judiciaire indépendant[20] de toute décision prise par un organe décisionnel concernant la révocation avant terme du procureur général.

B. Normes éthiques et professionnelles, responsabilité et procédures disciplinaires comme moyen de garantir l'indépendance des procureurs généraux

39. Le CCPE a déjà souligné que des codes d'éthique et de conduite professionnelle devraient être adoptés et rendus publics sur la base des normes internationales développées par les Nations Unies, ainsi que celles énoncées dans les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (les Lignes directrices de Budapest) adoptées par la Conférence des procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005[21].

40. Les normes éthiques et professionnelles et les normes prédéterminées en matière de procédures disciplinaires applicables aux procureurs généraux sont très importantes pour préserver leur indépendance et leur impartialité, ce qui a une incidence sur leur gestion des ministères publics et sur l'indépendance et l'impartialité globales des activités de poursuite.

41. Comme l'a déjà indiqué le CCPE, les procureurs devraient, dans le cadre de leur travail, adhérer en permanence aux normes éthiques et professionnelles les plus élevées, en se comportant toujours de manière impartiale et objective[22]. En outre, les normes et principes des droits humains établissent que les procureurs sont responsables de l'exercice de leurs fonctions et peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires[23].

42. Comme pour la possibilité de révocation avant terme, les garanties et les mesures de protection contre les ingérences politiques ou autres dans le cadre des procédures disciplinaires, selon le système juridique national, sont applicables à tous les procureurs et les procureurs généraux.

43. Le CCPE souligne que les procureurs généraux sont censés incarner des valeurs éthiques élevées et être soumis aux principes juridiques de transparence et de responsabilité pendant leur mandat.

---

[17] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 73 ; *Rapport de* la Commission de Venise *sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public,* CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011, paragraphe 40.

[18] OCDE (2020), Réformes anticorruption en Europe de l'Est et en Asie centrale, Progrès et défis, 2016- 2019, page 149, § G.

[19] CrEDH *Kövesi c. Roumanie*, nº 3594/19, 5 mai 2020, paragraphes 154, 201, 205 et 208-209. Voir également *Baka c. Hongrie*, nº 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes 156-157 et 164-167.

[20] Si possible et applicable dans le système juridique national.

[21] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 99.

[22] Avis n° 9 du CCPE (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point VI.

[23] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 85 ; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats,* A/65/274, 10 août 2010, paragraphe 60.

44. Dans le même temps, le CCPE souhaite rappeler que la responsabilité des procureurs n'est pas censée entraver leur indépendance. Bien qu'indépendants, les procureurs doivent rendre des comptes, dans les cas et de la manière prévus par les lois nationales[24]. La responsabilité des procureurs généraux est un moyen de garantir que les ministères publics sont gérés de manière indépendante, impartiale et efficace afin de contribuer à un meilleur fonctionnement du système de justice.

45. Les mécanismes de responsabilité sont essentiels pour renforcer la confiance du public dans le système de justice, en veillant à ce que les procureurs généraux respectent les normes professionnelles et éthiques et s'acquittent de leurs tâches de manière responsable. La responsabilité réduit les risques d'abus de pouvoir et favorise l'impartialité et la transparence dans la prise de décision.

46. En fonction du système juridique national, les États membres peuvent soit envisager d'établir des règles éthiques spécifiques pour les procureurs généraux, en tenant compte de leur rôle crucial en matière de gestion, soit veiller à ce qu'ils soient liés par la conduite éthique attendue de l'ensemble de la communauté des procureurs. Dans les deux cas, ces règles devraient être claires, objectives et transparentes, et ne devraient pas laisser la porte ouverte à des interprétations arbitraires et à des ingérences politiques ou autres.

47. Pour ce faire, toute procédure disciplinaire éventuelle à l'encontre des procureurs généraux pour faute potentielle devrait, tout comme la possibilité de révocation avant terme lorsqu'elle existe, être fondée sur des motifs, des critères et des procédures clairs, objectifs et transparents, et devrait être définie clairement et sans ambiguïté par le droit national. Ces procédures ne devraient en aucun cas être motivées par des raisons politiques ou faire l'objet d'une quelconque ingérence politique ou autre.

48. Quel que soit le système juridique national, les procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs généraux devraient être menées par un organe indépendant et impartial, garantissant qu'ils bénéficient d'un procès équitable et d'une procédure établie. L'indépendance et l'impartialité dans les affaires impliquant des procureurs de haut rang peuvent être assurées par différents moyens, tels que des procédures menées par un organe distinct en dehors du ministère public, des garanties spéciales pour une prise de décision indépendante malgré la structure hiérarchique, un examen public, un contrôle judiciaire ou d'autres mesures. Lorsque la possibilité existe, en ce qui concerne les procédures disciplinaires, le même système pourrait s'appliquer aux membres les plus hauts placés du pouvoir judiciaire et du ministère public.

C. Fonctions et tâches de gestion des procureurs généraux

49. Les fonctions et les tâches exercées par les ministères publics varient d'un État membre à l'autre en raison de la diversité des systèmes et des traditions juridiques. Par conséquent, les fonctions et les tâches assignées aux procureurs généraux diffèrent également d'un pays à l'autre. Dans la plupart des États, ils se voient confier un large éventail de responsabilités, y compris celles liées à la carrière des procureurs et du personnel des ministères publics, ainsi qu'à la gestion des diverses ressources qui leur sont allouées.

50. Les fonctions et les tâches déléguées aux procureurs généraux devraient être explicitement et clairement stipulées dans la législation et la réglementation applicables afin de garantir la transparence, l'indépendance et la responsabilité. Lorsqu'il existe un conseil des procureurs, la loi devrait définir les relations entre le procureur général et cet organe en visant un juste équilibre des pouvoirs afin de parvenir à une performance plus efficace et coordonnée et de garantir le respect d'une plus grande indépendance interne des procureurs, tout en sauvegardant une intervention efficace, cohérente et durable du ministère public auprès des tribunaux.

1. Rôle général des procureurs généraux

51. Le rôle principal des procureurs généraux est d'assurer une gestion transparente, indépendante et efficace des ministères publics dont ils sont responsables, et de garantir en particulier l'indépendance et l'impartialité de la prise de décision des sous-divisions et organes du ministère public, ainsi que des procureurs.[25]

[24] Avis n° 13 du CCPE (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 46.
[25] Comme le CCPE l'a souligné, dans tous les systèmes juridiques, les procureurs contribuent à faire en sorte que l'État de droit soit garanti, en particulier par une administration de la justice équitable, impartiale et efficace, dans tous les cas et à tous les stades de la procédure, Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, section I.

52. Lorsqu'ils sont chargés par les lois et règlements nationaux de gérer les ressources des ministères publics, les procureurs généraux devraient également veiller à ce que ces ressources soient utilisées de manière efficace et économiquement adéquate. En outre, ils devraient veiller à ce que les mécanismes de contrôle et de suivi fonctionnent efficacement[26].

53. Les procureurs généraux sont souvent chargés de représenter les ministères publics au sein de la structure globale des organes de l'État dans les États membres, ainsi qu'auprès des ministères publics étrangères et des organisations internationales. Ils devraient donc veiller à préserver leur indépendance institutionnelle et leur impartialité, et promouvoir leur coopération avec les institutions étatiques et divers autres organes et acteurs[27], sans interférer avec leurs compétences.

2. Rôle des procureurs généraux concernant la carrière des procureurs et du personnel des ministères publics

54. L'indépendance et l'impartialité des procureurs résultent de la combinaison de plusieurs facteurs importants que ce chapitre met en lumière en se concentrant sur le rôle des procureurs généraux.

55. Lorsque les procureurs généraux assument des responsabilités en matière de carrière des procureurs, les garanties et les normes stipulées par les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, tel que décrit au paragraphe 17 du présent avis, y compris les avis antérieurs du CCPE, devraient être pleinement applicables[28].

56. Les États membres doivent donc veiller à ce que les procédures de recrutement des procureurs soient concurrentielles, fondées sur le mérite et comportent des garanties contre toute approche favorisante ou prenant en compte des considérations politiques ou d'autres considérations indues.

57. Le statut, l'indépendance, le recrutement et la carrière des procureurs devraient, comme pour les juges, être clairement établis par la loi et régis par des critères transparents et objectifs[29]. Dans les États où les procureurs généraux sont compétents pour effectuer, superviser ou jouer tout autre rôle dans le recrutement de procureurs (avec ou sans le statut de fonctionnaire, selon le système juridique national), ils devraient, dans les limites de leurs compétences, veiller à ce que ce recrutement soit effectué sur la base des compétences, du mérite, de l'intégrité, des valeurs éthiques et d'autres critères objectifs des candidats, et soit exempt de toute forme de discrimination. Il convient d'éviter les recrutements qui reposent sur un pouvoir discrétionnaire excessif ou qui s'effectuent en dehors de procédures prédéfinies.

58. Si les procureurs généraux sont également chargés d'effectuer, de superviser ou de jouer tout autre rôle dans le recrutement du personnel des ministères publics (avec ou sans le statut de fonctionnaire, selon le système juridique national)[30], ces recrutements devraient être adaptés aux besoins du ministère public et être transparents et objectifs.

59. Dans diverses États, les procureurs généraux peuvent également assumer des responsabilités pour d'autres aspects liés à la carrière des procureurs et du personnel des ministères publics. Ces responsabilités peuvent englober les évaluations professionnelles, les promotions, les transferts, l'attribution de distinctions honorifiques en reconnaissance des réalisations professionnelles, le rôle dans les procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs et l'application de sanctions disciplinaires, ainsi que d'autres tâches et mesures.

[26] Avis n° 7 (2012) du CCPE sur la gestion des moyens des ministères publics, paragraphe 51.
[27] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 112.
[28] Cela inclut, sans s'y limiter, les garanties fournies par 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, la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, y compris la Charte de Rome, et l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.
[29] Avis du CCPE n° 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, Recommandation III ; voir également l'Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point XII.
[30] Aux fins du présent Avis, l'expression "personnel des ministères publics" s'entend comme incluant toutes les personnes travaillant dans les ministères publics, même si elles n'ont pas le statut de procureur (par exemple, les employés contractuels, les experts, les agents administratifs et financiers, les comptables, les greffiers, etc.)

60. En particulier, dans les États où les procureurs généraux sont compétents pour effectuer, superviser ou jouer tout autre rôle dans le recrutement des procureurs ou du personnel des ministères publics (avec ou sans le statut de fonctionnaire, selon le système juridique national), ils devraient veiller à ce que :

- tant la première nomination que la promotion des procureurs ou du personnel des ministères publics respectent des procédures et des critères de sélection clairs, précis et uniformes, notamment le mérite, inscrits dans la loi[31] ;

- les aspects liés à la carrière des procureurs ou du personnel des ministères publics et à leur profession soient régis par des critères transparents et objectifs, tels que la compétence et l'expérience[32], tout en évitant un pouvoir discrétionnaire excessif et des préférences personnelles ou autrement biaisées ;

- la mobilité soit notamment régie par les besoins du ministère public[33], et guidée par des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ;

- les procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs ou du personnel des ministères publics soient régies par le système juridique national et garantissent une évaluation et une décision équitables et objectives qui devraient faire l'objet d'un recours juridique effectif[34] ;

- les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des procureurs ou du personnel des ministères publics soient fondées sur des preuves claires et, en même temps, soient efficaces[35], proportionnées[36] et dissuasives ;

- la révocation des procureurs ou du personnel des ministères publics soit soumise à des exigences strictes qui, dans le cas des procureurs, ne devraient pas compromettre l'exercice indépendant et impartial de leurs activités[37].

3. Rôle des procureurs généraux dans l'application cohérente du droit et la gestion des affaires

61. Le concept d'indépendance s'applique non seulement à l'indépendance institutionnelle des ministères publics, mais aussi à l'indépendance fonctionnelle de ses organes structurels et des procureurs. Le principe d'indépendance exige que les procureurs soient libres dans leur prise de décision et protégés de toute ingérence illégale, de toute pression politique ou de tout type d'influence indue dans l'accomplissement de leurs devoirs statutaires[38].

62. En même temps, l'indépendance fonctionnelle des procureurs n'est pas contraire à une organisation hiérarchique du ministère public et l'émission de recommandations générales ou de lignes directrices sur l'application cohérente de la loi et de la jurisprudence ou la mise en œuvre des priorités de l'action du ministère public[39]. Les procureurs généraux sont les premiers compétents dans ce processus, soit en émettant eux-mêmes ces recommandations ou lignes directrices, soit en supervisant leur adoption par d'autres responsables du ministère public. Les décisions relatives à la mise en œuvre des politiques en matière de criminalité devraient être transparentes afin de garantir des activités équitables, cohérentes et efficaces de la part des procureurs[40], toujours dans le respect de la loi.

---

[31] Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : prévention de la corruption concernant les membres du parlement, les juges et les procureurs, Rapport d'évaluation concernant la Géorgie adopté par le GRECO lors de sa 74e réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre – 2 décembre 2017), paragraphe 94.
[32] Avis n° 9 du CCPE (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point XII.
[33] Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 51 ; Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)19 sur le *rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 octobre 2000, paragraphe 5, points a, b et c.
[34] 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, 6 octobre 2000, paragraphe 5, point e.
[35] Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : prévention de la corruption concernant les membres du parlement, les juges et les procureurs, Rapport d'évaluation concernant la Bosnie-Herzégovine adopté par le GRECO lors de sa 70e réunion plénière (Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2015), paragraphe 126.
[36] Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats,* Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 86.
[37] Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats,* Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphes 68-69.
[38] Avis n° 13 du CCPE (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, Recommandations I-III.
[39] Avis du CCPE n° 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, Recommandation V.
[40] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 45.

63. Dans ce contexte, le CCPE rappelle que les relations entre les différents niveaux hiérarchiques des ministères publics doivent être régies par des règles claires et non ambiguës afin que les considérations personnelles ou autres ne jouent pas un rôle injustifié[41]. Les procureurs généraux jouent un rôle clé dans la gestion de leurs services et pour garantir que toutes les opérations de poursuite soient mises en œuvre de manière transparente, impartiale, efficace et dans le strict respect de la loi.

64. En fonction du système juridique national, le procureur général peut également jouer un rôle dans la répartition des affaires et être habilité à réaffecter les affaires entre les procureurs. Ces processus devraient être équitables et transparents et se fonder sur des critères clairs, y compris, mais sans s'y limiter, la complexité, la nature ou le volume des affaires, l'expérience professionnelle, les compétences, la spécialisation et la charge de travail des différents procureurs. Ils devraient répondre aux exigences d'impartialité en ce qui concerne la structure, les responsabilités et les compétences décisionnelles des ministères publics[42]. Les décisions des procureurs supérieurs de retirer des affaires aux procureurs subordonnés devraient être motivées et écrites[43].

65. Prenant note du processus de développement de la digitalisation du travail des ministères publics[44], le CCPE note également que les procureurs généraux peuvent utiliser leur pouvoir de gestion et leur compétence pour introduire ou renforcer l'utilisation des technologies modernes dans le travail des procureurs ainsi que dans le processus de gestion et de répartition des affaires lorsque cela est considéré comme important pour répondre aux besoins et à l'efficacité du ministère public, et conformément aux outils pertinents, notamment ceux développés par la CEPEJ[45]. A cet égard, les procureurs généraux devraient s'efforcer d'assurer la participation du ministère public à la conception et à la mise en œuvre des systèmes d'information judiciaire et de gestion des affaires.

66. Dans ce contexte, un répertoire unique de données et de documents devrait être mis en place au niveau national, et des moyens de recherche et d'analyse plus efficients, efficaces et faciles à mettre au point devraient être fournis[46].

67. Le CCPE souhaite également rappeler un aspect important concernant l'organisation des ministères publics en Europe, à savoir la possibilité d'introduire la spécialisation des procureurs et le rôle des procureurs généraux à cet égard[47]. A cet égard, et compte tenu de la tendance croissante à la spécialisation des ministères publics en Europe, le CCPE souligne que tous les principes susmentionnés applicables au rôle des procureurs généraux dans l'application cohérente de la loi et la gestion des affaires, devraient également s'appliquer *ipso facto* aux organes de poursuite spécialisés et à leurs procureurs.

68. Le CCPE souligne également le rôle important que jouent les procureurs généraux dans le renforcement de la coopération internationale entre les ministères publics, ainsi qu'entre les organes judiciaires des États membres et les tribunaux et organes internationaux. Cette coopération peut contribuer au plein respect des engagements et obligations internationaux des États membres et à la mise en œuvre des décisions rendues par les organes internationaux. À cet égard, il convient de souligner que tous les

[41] Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 9.
[42] Avis du CCPE n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 43.
[43] Quatrième cycle d'évaluation du GRECO : prévention de la corruption concernant les membres du parlement, les juges et les procureurs, Rapport de conformité concernant la Géorgie adopté par le GRECO lors de sa 82e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2019), paragraphe 64.
[44] Étude thématique du CCPE sur la digitalisation des activités des ministères publics et la coopération internationale (2023).
[45] Charte éthique européenne de la CEPEJ sur l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les systèmes judiciaires et leur environnement (2018), Lignes directrices de la CEPEJ sur la numérisation des dossiers judiciaires (e-filing) et la digitalisation des tribunaux (2021), Lignes directrices de la CEPEJ sur la visioconférence dans les procédures judiciaires (2021).
[46] Lignes directrices de la CEPEJ sur la numérisation des dossiers judiciaires (e-filing) et la digitalisation des tribunaux (2021), paragraphe 71.
[47] Comme le mentionne la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 8, afin de mieux répondre aux nouvelles formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée, la spécialisation devrait être considérée comme une priorité, en termes d'organisation des procureurs, ainsi qu'en termes de formation et de carrières. Le CCPE a également parlé de la spécialisation, par exemple dans son Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 119, mentionnant que le besoin de spécialisation des procureurs devrait être considéré comme une priorité, afin de mieux répondre aux nouvelles formes de criminalité, ainsi que dans les cas où le procureur a des compétences en dehors du domaine du droit pénal. Cela permettrait également d'améliorer et de faciliter la coopération internationale.

principes susmentionnés concernant le rôle des procureurs généraux dans la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des ministères publics sont également pleinement applicables lorsqu'il s'agit de tout domaine de coopération internationale impliquant les ministères publics.

IV. Les recommandations

Considérant que

- dans de nombreux systèmes juridiques, les ministères publics sont structurés comme des institutions très hiérarchisées ;

- les procureurs généraux jouent un rôle central dans la gestion des ministères publics et sont les principaux garants de leur indépendance et de leur autonomie ;

- l'indépendance et l'impartialité des ministères publics dépendent *inter alia* largement du degré d'indépendance et d'impartialité de leurs chefs et de leur rôle à l'égard des procureurs ;

le CCPE s'est donc mis d'accord sur les recommandations suivantes :

1. Les procureurs généraux doivent être totalement indépendants et impartiaux, et être perçus comme tels, afin de garantir l'indépendance et l'autonomie des institutions qu'ils gèrent et dont ils sont responsables.

2. Un moyen de réduire le risque de politisation serait de limiter au minimum le rôle de l'exécutif dans la nomination/élection des procureurs généraux, ou de l'assortir de garanties significatives. Cela peut se faire par divers moyens, y compris l'implication d'organes de l'autonomie de gestion des procureurs, tels que les conseils des procureurs lorsqu'ils existent, ou d'autres organes indépendants, y compris le pouvoir législatif, dans le processus de sélection et/ou de nomination.

3. Des critères d'éligibilité objectifs, transparents et fondés sur le mérite devraient être établis pour les candidats au poste de procureur général.

4. Les procureurs généraux devraient être nommés/élus pour une période suffisamment longue ou de manière permanente afin de garantir la stabilité de leur fonction et de les protéger des changements politiques. Leur nomination/élection et la cessation de leurs fonctions devraient être réglementées par la loi au niveau le plus élevé possible et selon des procédures claires.

5. Lorsque la révocation avant terme est possible en vertu du système juridique national, les conditions applicables devraient être clairement définies. Une telle révocation devrait être fondée sur des motifs clairs et objectifs. Elle devrait être *ultima ratio*, prendre en considération la gravité des raisons et être fondée sur une procédure libre de toute interférence politique, transparente, bien motivée et clairement communiquée au public.

6. En particulier, les motifs de la révocation avant terme ne devraient pas être formulés de manière large ou vague afin d'éviter un pouvoir discrétionnaire excessif dans le processus de prise de décision et des interprétations arbitraires. Toute révocation qui se produit en dehors de la procédure prédéfinie sur la base de critères objectifs prédéterminés, ainsi que de motifs politiques ou de préférences personnelles, devrait être interdit.

7. Les procureurs généraux devraient adhérer aux normes éthiques et professionnelles les plus élevées et toujours se comporter de manière impartiale et objective. Ils devraient également être soumis aux principes juridiques de transparence et de responsabilité pendant leur mandat.

8. Toute procédure disciplinaire éventuelle à l'encontre des procureurs généraux devrait être fondée sur des motifs, des critères et des procédures clairs, objectifs et transparents et devrait être définie sans ambiguïté et clairement par le système juridique national. En aucun cas, ces procédures ne devraient être motivées par des raisons politiques ou faire l'objet d'une quelconque ingérence politique ou autre.

9. Les fonctions et les tâches déléguées aux procureurs généraux devraient être explicitement et clairement stipulées dans la législation et la réglementation applicables afin de garantir la transparence, l'indépendance et la responsabilité.

10. Lorsqu'ils sont chargés par le droit national de gérer les ressources des ministères publics, les procureurs généraux devraient également veiller à une utilisation rentable de ces ressources.

11. Lorsqu'ils sont chargés de représenter les ministères publics au sein de la structure globale des organes de l'État dans les États membres, ainsi que devant les ministères publics étrangères et les organisations internationales, les procureurs généraux devraient donc veiller à préserver leur indépendance institutionnelle et leur impartialité et promouvoir leur coopération avec les institutions de l'État et divers autres organes et acteurs, tout en n'interférant pas avec leurs compétences.

12. Dans les juridictions où les procureurs généraux sont compétents pour effectuer, superviser ou avoir tout autre rôle dans le recrutement des procureurs (avec ou sans le statut de fonctionnaire, selon le système juridique national), ils devraient, dans les limites de leur compétence, s'assurer que ce recrutement est effectué sur la base des compétences, du mérite, de l'intégrité, des valeurs éthiques et d'autres critères objectifs des candidats, et qu'il est exempt de toute forme de discrimination. Il convient d'éviter les recrutements qui reposent sur un pouvoir discrétionnaire excessif ou qui s'effectuent en dehors de procédures prédéfinies.

13. Les relations entre les différents niveaux hiérarchiques des ministères publics doivent être régies par des règles claires et sans ambiguïté afin que les considérations personnelles ou autres ne jouent pas un rôle injustifié. Les procureurs généraux ont un rôle clé à jouer dans la gestion de leurs services et pour garantir que toutes les opérations de poursuite soient mises en œuvre de manière transparente, impartiale, efficace et dans le strict respect de la loi.

14. Les procureurs généraux peuvent jouer un rôle dans la gestion et la répartition des affaires et être habilités à réaffecter les affaires entre les procureurs. Ces processus devraient être équitables et transparents et se fonder sur des critères clairs, y compris, mais sans s'y limiter, la complexité, la nature ou le volume des affaires, l'expérience professionnelle, les compétences, la spécialisation et la charge de travail de chaque procureur.

15. Les procureurs généraux peuvent utiliser leur pouvoir de gestion et leur compétence pour introduire ou renforcer l'utilisation des technologies modernes dans le travail des procureurs ainsi que dans le processus de gestion et de répartition des affaires lorsque cela est jugé important pour répondre aux besoins et à l'efficacité du système de poursuites.

16. Les procureurs généraux jouent un rôle important dans le renforcement de la coopération internationale entre les ministères publics, ainsi qu'avec les organes judiciaires des États membres et les juridictions et organes internationaux. Tous les principes relatifs au rôle des procureurs généraux dans la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des ministères publics sont également pleinement applicables lorsqu'il s'agit d'un domaine de coopération internationale impliquant les ministères publics.

Le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) est un organe consultatif du Conseil de l'Europe créé en 2005 sur les questions relatives à l'indépendance, l'impartialité et la compétence des procureurs. Le CCPE est composé exclusivement de procureurs en exercice. Pour remplir sa mission, le CCPE fournit des conseils et des orientations par le biais de ses avis adoptés lors des réunions plénières du CCPE. Ces avis reflètent les meilleures normes et pratiques européennes et fournissent des recommandations pertinentes pour renforcer le statut des procureurs et garantir leur travail indépendant et impartial au profit d'une justice équitable rendue au public.

Le site web du Conseil consultatif de procureurs européens peut être consulté à l'adresse suivante : **www.coe.int/ccpe**

PREMS 192324

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE