

Strasbourg, le 15 mai 2003

CPGE (2003) 04

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

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

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

Bratislava, 01 – 03 juin 2003

LE ROLE DU MINISTERE PUBLIC PRES LA COUR DE CASSATION
DANS LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE
EN BELGIQUE

RAPPORT
par
M. Jean du Jardin
Procureur général près la Cour de cassation
(Belgique)

LE ROLE DU MINISTERE PUBLIC PRES LA COUR DE CASSATION DANS LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE EN BELGIQUE

I. Le Ministère Public en tant qu'institution

1. Il existe un ministère public dans chaque juridiction de l'Ordre judiciaire.

Cet office y est organisé en une magistrature indépendante, tant vis-à-vis des autres Pouvoirs de la Nation (Pouvoir législatif et Pouvoir exécutif), que vis-à-vis du Pouvoir judiciaire dont il relève, plus précisément vis-à-vis de la juridiction près laquelle il est établi.

2. Dans les juridictions de droit commun -celles qui jugent en fait et en droit-, le ministère public exerce une double fonction :

- Une fonction de réquisitions, en matières pénales (recherche et poursuite des auteurs d'infractions devant les juges pénaux de la juridiction à laquelle il est rattaché, dans le cadre d'une politique criminelle définie par le Ministre de la Justice ou par le ministère public lui-même, qui s'organise, soit en collège des procureurs généraux, soit en conseil des procureurs du Roi).
- une fonction d'avis en matières civiles et commerciales, dans les cas où les intérêts particuliers des parties ne sont plus seuls en cause, mais où l'intérêt général ou l'ordre public exige son intervention.

Ces doubles fonctions sont exercées aux niveaux des juridictions de première instance et d'appel.

Il existe depuis peu, pour les affaires pénales graves (par exemple la criminalité organisée) un *parquet fédéral*, exerçant l'action publique pour la recherche et la poursuite d'infractions particulières non plus au niveau d'un seul tribunal, mais au niveau du territoire entier; à cela s'ajoute une fonction de contact entre ministères publics de pays différents.

3. Dans la juridiction suprême que constitue la Cour de cassation, et dont la mission n'est pas de statuer en fait et en droit, mais exclusivement en droit (contrôle de la légalité des décisions), le ministère public n'exerce pas une fonction de poursuites, mais exclusivement une fonction d'avis.

Cet avis porte sur :

- 1. le mérite du pourvoi exercé contre une décision juridictionnelle dont l'annulation (la cassation) est demandée, ce pourvoi devant en règle indiquer avec précision les moyens invoqués à l'encontre de cette décision,
- 2. la solution proposée par le juge (conseiller rapporteur) chargé de faire l'analyse juridique du pourvoi; cette analyse est destinée à la formation de jugement de la Cour de cassation, appelée à statuer sur le pourvoi.

Cette fonction d'avis, qui a été exercée dans plusieurs pays européens, et en Belgique pendant plus d'un siècle et demi sans avoir soulevé la moindre critique, a été condamnée par la Cour européenne de Strasbourg, à deux égards :

-1 : pour absence de la faculté de *contredire* l'avis du ministère public.

Le ministère public près la Cour de cassation de Belgique s'est *de facto* conformé à la décision strasbourgeoise, en organisant la communication préalable de son avis écrit, et la faculté pour les parties d'y répliquer, que l'avis soit oral ou écrit.

La loi a, depuis lors, consacré cette pratique.

-2 : pour défaut d'*égalité des armes*, en ce que le ministère public participant au délibéré - toutefois sans voix délibérative- pouvait influencer la décision en l'absence des parties.

Le ministère public près la Cour de cassation de Belgique s'est également *de facto* conformée à la décision strasbourgeoise, en ne participant plus au délibéré. La loi a également abrogé la disposition du Code judiciaire prévoyant cette présence au délibéré.

-3 : Les critiques de la Cour européenne ont ensuite visé l'absence de communication du projet d'arrêt aux parties, alors que ce projet était transmis au ministère public.

Dans deux arrêts récents (l'affaire Berger c.France, arrêt du 3 décembre 2002, et affaire Mac Gee c.France, arrêt du 7 janvier 2003), la Cour européenne a jugé "qu'étant donné l'importance du rapport du conseiller rapporteur (...), le rôle de l'avocat général et les conséquences de l'issue de la procédure pour les intéressés, le déséquilibre créé, faute d'une communication identique du rapport au conseil du prévenu, ne s'accorde pas avec les exigences du procès équitable. "La Cour précise qu'elle "ne distingue en l'espèce aucune raison de s'écarter de (sa) jurisprudence".

On peut à cet égard objecter :

-que la loi ne fait nulle part référence à un 'projet d'arrêt'; ce document n'est donc ni juridiquement, ni légalement *relevant* (*cf* le terme anglais '*relevance*', difficilement traduisible) la décision de la Cour n'existant que par son prononcé après délibération de la Cour;

-qu'il est d'ailleurs difficile d'envisager la communication aux parties de ce 'projet d'arrêt', en ce qu'il constitue en quelque sorte une anticipation du délibéré,.

-que, si le ministère public obtient, lui, de par la loi, cette communication, ce n'est toutefois pas en qualité de partie, ni même d'assimilable à une partie, en telle manière qu'il ne peut être question à son égard d'une inégalité des armes ou d'une rupture du principe du contradictoire.

-que l'avis du ministère public -auquel les parties peuvent répliquer, ce qui constitue la reconnaissance du principe du contradictoire- ne peut avoir, vis-à-vis de la Cour elle-même, mais également vis-à-vis des parties, pleinement d'utilité que s'il est donné avec connaissance de cause, c'est-à-dire des solutions proposées par le conseiller rapporteur.

-que dans le cadre de la mission régulatrice et d'unification du droit qui est propre à la Cour de cassation, le rôle spécifique du ministère public au sein de cette Cour, dont il fait partie, ne peut atteindre sa réelle dimension de magistrature indépendante et impartiale, représentant la loi et l'intérêt général que s'il peut s'exercer en pleine connaissance de cause. Un avis détaché de ce contexte devient, en effet, purement théorique, dès lors qu'il ne pourrait plus contenir d'informations quant aux solutions proposées dont, dans l'état actuel de la procédure, les parties peuvent bénéficier. Cet avis en perd tant de sa spécificité que de sa raison d'être et de son utilité.

-que cette sorte d'ostracisme frappant le ministère public au sein de la Cour de cassation lui fait perdre une autre fonction qui lui est très spécifique, celle d'être, le cas échéant, le relais entre la Cour, la doctrine et les milieux politiques (Pouvoir législatif et Pouvoir exécutif), quand il s'agit de faire évoluer le droit, une fonction que les juges ne peuvent organiquement pas assumer.

La pratique belge du ministère public au sein de la Cour de cassation.

Il est, à l'évidence, de l'intérêt direct des justiciables que la réponse de la Cour de cassation au pourvoi dont elle a été saisie soit dûment préparée, ce qui ne se fait pas qu'au moment où la Cour constituée en formation de jugement délibère, mais déjà dans la phase préparatoire, celle qui précède le délibéré, à un moment où le conseiller rapporteur, désigné par le président de la Cour, est en contact avec le ministère public, l'avocat général désigné par le procureur général.

Le conseiller analyse, d'un point de vue strictement juridique, les moyens invoqués et rassemble la documentation nécessaire à la solution qu'il compte proposer à la formation de jugement.

Les pistes de réflexion ou de solution qu'il a retenues au cours de ce travail préparatoire, sont communiquées à l'avocat général qui, sauf s'il se rallie d'emblée à la solution proposée, en discute avec le conseiller.

Qu'il y ait consensus ou non, la phase préparatoire se termine par la communication du dossier au président de la formation de jugement, pour fixation à une audience déterminée.

C'est à ce moment et dans cette perspective que l'avocat général établit ses conclusions, qui peuvent être conformes ou non conformes à la solution proposée à la formation de jugement.

Cette façon d'agir ne peut qu'être profitable :

- à la Cour elle-même, parce qu'elle enrichit son information d'un second regard sur l'affaire, émanant d'un magistrat impartial et indépendant;
- aux parties, assurées que l'affaire a fait l'objet de cette double analyse, et que les conclusions de l'avocat général proviennent de ce magistrat indépendant et impartial, qui, surtout, était pleinement informé du sens que pourrait prendre l'arrêt, ce que sachant, les parties pourront utilement contredire, *alors qu'elles ne le pourraient pas, si l'avocat général avait été tenu à distance de la phase préparatoire.*

Si la communication du rapport du conseiller rapporteur à l'avocat général, critiquée par la Cour européenne, devait être supprimée -ce qui reviendrait à ne plus associer celui-ci à la phase préparatoire-, les parties ne pourraient plus bénéficier de ce *second regard, impartial et indépendant* (qualités que la Cour européenne n'a d'ailleurs jamais contestées).

Faut-il, comme l'entend la Cour européenne, que toutes pièces et observations présentées aux juges en vue d'influencer la décision soient communiquées aux parties ?

Cette exigence ne peut se concevoir qu'à l'égard des pièces de procédure, ce que ne sont pas les notes, écrites ou verbales, échangées entre conseiller et avocat général, ou entre conseillers, lesquelles sont légalement et juridiquement sans *relevance* (cfr. supra).

Les conclusions de l'avocat général, par contre, sont des pièces de la procédure. C'est pour cela que la loi en prévoit la communication aux parties, quand elles sont écrites, ce qui permet à celles-ci de répliquer; si les conclusions ne sont qu'orales et que, partant, elles ne sont connues qu'au moment de l'audience, la Cour européenne a considéré qu'il n'y a pas violation du principe du contradictoire, dès lors que ces conclusions peuvent encore être contredites, soit oralement soit par un écrit déposé dans un délai que la Cour détermine.

Jean du Jardin,
Procureur général près la Cour de cassation de Belgique,
Premier avocat général chef de parquet de la Cour de Justice du Benelux

Mai 2003.

Le rôle disciplinaire du Procureur général près la Cour de cassation, en Belgique.

1. La discipline judiciaire peut intervenir à l'égard de tout comportement par lequel un magistrat manque aux devoirs de sa charge, ou qui porte atteinte à l'honneur et la dignité de la fonction, au bon fonctionnement de la Justice ou à la confiance dans l'institution (art.404 Code judiciaire).

Les peines disciplinaires sont :

-soit mineures : avertissement, réprimande etc..;

-soit majeures : suspension, destitution des juges, révocation des magistrats du ministère public.

2. La loi du 7 juillet 2002, qui entrera en vigueur au plus tard le 14 février 2004, a organisé un système complexe à force de vouloir être cohérent et ne rien laisser échapper à l'autorité disciplinaire.

3. Il y a lieu de faire une distinction fondamentale selon que le magistrat faisant l'objet d'une action disciplinaire est juge ou magistrat du ministère public.

4. En ce qui concerne les juges, la décision disciplinaire incombe, en règle générale, à la juridiction dont le magistrat poursuivi fait partie, çàd le chef de corps lui-même, pour les peines mineures; pour les peines majeures, c'est une chambre de la juridiction supérieure qui est compétente.

A l'égard de la haute magistrature des juges, le droit d'action est exercé par le procureur général près la Cour de cassation, devant la Cour de cassation elle-même

5. En tout état de cause, il y a lieu de relever que le ministère public se voit octroyer un droit d'action (celui d'initier les poursuites et celui d'interjeter appel) qu'il peut exercer à pratiquement tous les niveaux des juridictions. Le rôle du procureur général près la Cour de cassation revêt une importance particulière, une de ses préoccupations étant de veiller à sauvegarder l'unité de la jurisprudence surtout en ce qui concerne les peines majeures.

6. A l'égard des hauts magistrats du ministère public –c'est-à-dire les magistrats du ministère public de son propre parquet, les procureurs généraux des cours d'appel et le procureur fédéral-, le procureur général près la Cour de cassation peut prononcer lui-même des sanctions. L'instance d'appel est le ministre de la Justice. Tous les autres magistrats du ministère public relèvent de l'autorité disciplinaire du procureur général près une cour d'appel. L'instance d'appel est le procureur général près la Cour de cassation.

Jean du Jardin,

Procureur général près la Cour de cassation de Belgique,

Premier avocat général chef de parquet près la Cour de Justice Benelux.