

PARQUET GENERAL

CITE JUDICIAIRE

« Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs »

I) Principales problématiques concernant l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.

Un des problèmes majeurs du Luxembourg est bien celui que la pratique constante des gouvernements luxembourgeois depuis une bonne trentaine d'années ne correspond plus aux dispositions légales figurant dans la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et en particulier l'article 70 qui dispose que :

« Les fonctions du ministère public sont exercées, sous l'autorité du ministre de la Justice, par le procureur général d'Etat et sous sa surveillance et la direction de celui-ci par les magistrats de son parquet, les procureurs d'Etat et leurs substituts.

Les substituts exercent en outre leurs fonctions sous la surveillance et la direction des procureurs d'Etat. »

respectivement l'article 19 du Code de procédure pénale qui dispose que :

« Le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes. »

Il s'entend que si le ministre de la Justice peut ordonner au ministère public d'engager une poursuite pénale, il ne peut en aucun cas lui donner des ordres astreignants ou péremptoires de s'abstenir d'une poursuite déterminée. (Ch. des mises 24 janvier 1972, Pas. 22, p.110).

Monsieur le Ministre de la Justice entend déposer sous peu un projet de loi qui aura pour objet de supprimer le lien de dépendance fonctionnelle du Procureur général d'Etat et partant des procureurs d'Etat sur lesquels le Procureur général d'Etat conservera son autorité en raison de la structure hiérarchisée du ministère public.

L'indépendance du ministère public sera également définitivement ancrée dans la Constitution au même titre que celle des magistrats du siège par la disposition suivante :

« (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ses fonctions.

Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi »

Le Conseil d'Etat, organe consultatif, s'est dans son avis du 15 décembre 2017 prononcé contre ce dernier alinéa qui tout en voulant consacrer le fait que le ministère public constitue un organe structuré de manière hiérarchique et que c'est bien dans ce cadre que les magistrats du ministère public exercent leurs fonctions, pourrait être compris comme limitatif de l'indépendance fonctionnelle consacrée.

Par ailleurs la proposition de révision de la Constitution entend enfin prévoir l'institution d'un Conseil suprême de la Justice lequel veillera au bon fonctionnement de la justice et au respect de l'indépendance des magistrats tout en se voyant attribuer des compétences en matière de proposition au Grand-Duc de nomination et d'avancement des magistrats ainsi qu'en matière de procédure disciplinaire.

II) Recommandations sur le thème de l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.

L'Etat de droit ne peut être garanti que par une Justice impartiale et équitable.

Les juges et le ministère public qui ont des rôles distincts mais complémentaires sont les garants de cette Justice équitable. A ce titre il appartient au ministère public de veiller à l'application de la loi afin de garantir les droits et libertés individuelles de chaque citoyen et à la protection de l'ordre public.

Dans le cadre de **l'exercice de ses fonctions** le ministère public doit être autonome dans sa prise de décision et donc agir en toute indépendance même s'il est soumis à une structure hiérarchisée. Il ne devrait pas pouvoir être soumis à des influences ou pressions extérieures.

Le **recrutement, la promotion et la mutation** des membres du ministère public doivent être prévus par la loi selon des procédures impartiales similaires à celles des juges et donc sur proposition d'un Conseil de la magistrature « debout ». Les critères objectifs de recrutement devraient être précisés donc connus se basant sur la compétence, l'intégrité, le mérite et l'expérience du magistrat permettant de garantir une procédure de nomination juste et impartiale.

L'indépendance du ministère public est renforcée par le fait qu'un magistrat doit pouvoir occuper successivement des fonctions du ministère public et de juge ou vice versa, ces changements de fonctions devant intervenir à la demande du magistrat ou de son consentement exprès.

Le ministère public devrait donc afin de préserver son indépendance décisionnelle et son impartialité s'abstenir de toute activité politique et ne pas agir dans des affaires dans lesquelles il a un intérêt personnel.

Dans la même optique le déroulement des **procédures disciplinaires** devrait être similaire à celle prévue pour les juges et ce afin d'éviter des décisions arbitraires. A ce titre le ministère public doit être soumis à un Code de déontologie similaire à celui des juges, le manquement à ces règles donnant lieu à des poursuites disciplinaires suivies de sanctions proportionnées à la gravité des faits.

L'organisation et le fonctionnement interne du ministère public ainsi que la répartition des dossiers doit répondre à des conditions d'impartialité en suivant plus particulièrement des critères de spécialisation.

Le ministère public doit régulièrement et publiquement **rendre compte** de ses activités et de ses priorités afin d'accroître la transparence de la justice et la confiance du public dans le système judiciaire.

Dans les Etats dans lesquels le ministère public dépend du pouvoir politique et en particulier du Ministre de la justice, les pouvoirs de ce dernier doivent être ancrés dans la loi et toute instruction de poursuite dûment motivée et écrite et à verser au dossier tout en permettant au ministère public de conserver la liberté de parole à l'audience. **Les instructions de non poursuites** devraient être **prohibées** ou soumises à un contrôle a posteriori.

L'indépendance et l'autonomie du ministère public est le corollaire de l'indépendance des juges et donc du pouvoir judiciaire.

C'est ainsi que le ministère public et en particulier le magistrat du ministère public ne devrait pas pouvoir engager personnellement sa responsabilité dans le cadre de l'exercice l'action publique.

Finalement il faut bien concéder que compte tenue de la nature et de l'étendue des pouvoirs du Ministère public veillant à l'application de la loi en exerçant l'action publique au nom de la société, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect du principe de la séparation des pouvoirs ne peut que se concevoir que grâce à l'indépendance du ministère public qui fait partie des juridictions auprès desquelles il exerce ses fonctions.

Martine SOLOVIEFF
Procureur général d'État