



Strasbourg, 18 novembre 2016

**CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE)**

Avis n° 11 (2016)
du Conseil consultatif de procureurs européens
sur
la qualité et l'efficacité du travail des procureurs,
y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée
adopté par le CCPE lors de sa 11^e réunion plénière
(Strasbourg, 17-18 novembre 2016)

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 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 croissante 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 Etats 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 publicité¹. 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 à la mise en œuvre de politiques pénales nationales visant à améliorer la qualité et l'efficacité du travail des procureurs.

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).

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 induite

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 professionnelles². Cette formation devrait également porter sur les techniques de traitement de l'information, l'éthique, les capacités de communication³, 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.

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.

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 formation⁵, 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.

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 juridiction⁶. 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 États 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 États 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

⁵ Ibid., Charte de Rome, article XIII, Note explicative, paragraphes 57 et 62.

⁶ Voir Avis du CCPE No. 7(2012) sur la gestion des moyens du ministère public, paragraphe 47.

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.

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 CEDH¹¹.
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.

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.

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.

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'enquête¹², 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 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

¹² Voir les paragraphes 40-43.

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 émanant 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 collègues 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 la 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 disponibilité¹³.
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.

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>.

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.
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.
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.

¹⁴ Voir Avis du CCPE No. 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, article XX.

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 induite 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 États membres devraient prendre des mesures appropriées et proportionnées pour permettre aux procureurs l'utilisation de techniques spéciales d'enquête.