



ROLE DU MINISTERE PUBLIC DANS LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE

Recommandation Rec(2000)19

*adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 6 octobre 2000*

et Exposé des motifs

*Ces textes sont disponibles sur l'Internet : <http://cm.coe.int>
Cliquer sur « Documents », puis « Textes adoptés / Recommandations »*

Références juridiques

1. La Recommandation Rec(2000)19, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000, a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité d'experts sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale (PC-PR), placé sous l'égide du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC).
2. La présente publication contient le texte de la Recommandation Rec(2000)19 et l'exposé des motifs y relatif.

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

RECOMMANDATION Rec(2000)19

DU COMITE DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES SUR LE ROLE DU MINISTERE PUBLIC DANS LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE

*(adoptée par le Comité des Ministres le 6 octobre 2000,
lors de la 724^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Ayant à l'esprit que le Conseil de l'Europe a notamment pour objet de promouvoir la prééminence du droit, fondement de toute démocratie véritable ;

Considérant que le système de justice pénale joue un rôle majeur pour la sauvegarde de l'Etat de droit ;

Conscient de la nécessité commune à tous les Etats membres de mieux combattre la criminalité tant au niveau national qu'au niveau international ;

Considérant qu'à cette fin il convient d'accroître l'efficacité aussi bien des systèmes nationaux de justice pénale que de la coopération pénale internationale, dans le respect des principes définis dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Conscient en outre que le ministère public joue un rôle déterminant dans le système de justice pénale, ainsi que dans la coopération pénale internationale ;

Convaincu qu'à cette fin la définition de principes communs aux ministères publics des Etats membres est à promouvoir ;

Tenant compte de l'ensemble des principes et normes qui se dégagent des textes qu'il a adoptés dans le domaine des problèmes criminels,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer, dans leurs législations et pratiques quant au rôle du ministère public dans le système de justice pénale, des principes ci-après :

Missions du ministère public

1. 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. Dans tous les systèmes de justice pénale, le ministère public :

- décide s'il y a lieu d'engager ou de continuer les poursuites ;
- exerce les poursuites devant les tribunaux ;
- peut former des recours à l'encontre de toutes ou certaines décisions de justice.

3. Dans certains systèmes de justice pénale, le ministère public également :

- met en œuvre la politique pénale nationale, en l'adaptant, le cas échéant, aux réalités régionales ou locales ;
- conduit, dirige ou supervise l'enquête ;
- veille à ce que les victimes reçoivent aide et assistance effectives ;
- décide des mesures alternatives à la poursuite ;
- supervise la mise à exécution des décisions de justice ;
- etc.

Garanties reconnues au ministère public pour l'exercice de ses activités

4. Les Etats doivent prendre toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du ministère public.

5. Les Etats doivent prendre des mesures pour :

a. le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public soient mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste et excluant toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, 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, les promotions et la mobilité des membres du ministère public soient fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ;

c. la mobilité des membres du ministère public soit fondée également sur les besoins du service ;

d. la loi garantisse, pour l'exercice de ces fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une rémunération et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite ;

e. la loi prévoit une procédure disciplinaire pour les membres du ministère public leur garantissant une évaluation et des décisions justes et objectives soumises à un contrôle indépendant et impartial;

f. les membres du ministère public aient accès à une procédure satisfaisante de recours, y compris le cas échéant le droit de saisir un tribunal dès lors que leur statut juridique est affecté ;

g. les membres du ministère public et leur famille soient protégés physiquement par les autorités lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions.

6. Les Etats doivent également faire en sorte que les membres du ministère public se voient reconnaître un droit effectif à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion. Ils ont en particulier le droit de prendre part à tout débat public portant sur des questions touchant au droit, à l'administration de la justice ainsi qu'à la promotion et à la protection des droits de l'homme ; d'adhérer à ou de constituer toute organisation locale, nationale ou internationale et de participer à titre individuel à ses réunions, sans pour cela subir aucune entrave dans le déroulement de leur carrière du fait de leur appartenance à une organisation reconnue par la loi ou de toute action licite menée en rapport avec une telle organisation. Des restrictions ne peuvent être apportées aux droits précités que dans la mesure où elles sont à la fois prescrites par la loi et absolument nécessaires pour garantir le rôle statutaire du ministère public. Lorsque les droits ci-dessus mentionnés sont violés, un recours effectif doit être offert.

7. La formation constitue à la fois un devoir et un droit pour les membres du ministère public, tant avant la prise de leurs fonctions que de manière permanente. En conséquence, les Etats doivent prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux membres du ministère public une formation adéquate, tant avant la prise de leurs fonctions que dans le cours de leur exercice. Il convient notamment que ceux-ci aient été dûment informés sur :

a. les principes et les exigences éthiques inhérents à leurs fonctions ;

b. la protection garantie par la Constitution et la loi aux suspects, aux victimes et aux témoins ;

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, et notamment les droits énoncés aux articles 5 et 6 de cette Convention ;

d. la théorie et la pratique de l'organisation du travail, de la gestion et des ressources humaines, dans un contexte judiciaire ;

e. les mécanismes et éléments qui peuvent contribuer à assurer la cohérence de leurs activités.

En outre, les Etats doivent prendre toute mesure utile permettant un surcroît de formation dans des questions ou des matières spécifiques en fonction de l'actualité, en tenant compte notamment des caractéristiques et de l'évolution de la criminalité, ainsi que dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale.

8. Pour mieux répondre à l'évolution de la criminalité, notamment organisée, la spécialisation doit être une priorité, tant en ce qui concerne l'organisation du ministère public que la formation ou le déroulement des carrières. Le recours à des équipes de spécialistes, y compris des équipes pluridisciplinaires, destinées à assister les membres du ministère public dans leurs tâches doit également être développé.

9. S'agissant de l'organisation et du fonctionnement interne du ministère public notamment la répartition des affaires et l'évocation des dossiers, elles doivent répondre à des conditions d'impartialité et être exclusivement guidées par le souci du bon fonctionnement du système de justice pénale, notamment la prise en considération du niveau de qualification juridique et de spécialisation.

10. Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel.

Rapports entre le ministère public et les pouvoirs exécutif et législatif

11. Les Etats doivent prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les membres du ministère public puissent remplir leur mission sans ingérence injustifiée et sans risquer d'encourir, au-delà du raisonnable, une responsabilité civile, pénale ou autre. Toutefois, le ministère public doit rendre compte, périodiquement et publiquement, de l'ensemble de ses activités, en particulier de la mise en œuvre de ses priorités.

12. Le ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

13. Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'Etat prend toutes mesures afin de garantir que :

a. la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du ministère public soient précisées par la loi ;

b. le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit ;

c. toute instruction à caractère général émanant du gouvernement revête une forme écrite et soit publiée selon des modalités appropriées ;

d. 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 ;

e. le ministère public conserve le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique, même dans les cas où, lorsqu'il la saisi par écrit, il est dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'il a reçues;

f. les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et que, s'il n'en est pas ainsi, de telles instructions, par ailleurs exceptionnelles, soient assujetties non seulement aux règles énoncées aux paragraphes *d.* et *e.* mais également à un contrôle spécifique approprié dans le but notamment de garantir la transparence.

14. Dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'Etat doit prendre toutes mesures afin que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi.

15. Afin de favoriser l'équité et l'efficacité de la politique pénale, le ministère public doit coopérer avec les services et institutions de l'Etat dans la mesure où cela est conforme à la loi.

16. Le ministère public doit, en tout état de cause, être en mesure d'exercer sans entrave les poursuites des agents de l'Etat pour les délits commis par eux, notamment des délits de corruption, d'abus de pouvoir, de violation patente des droits de l'homme et d'autres délits reconnus par le droit international.

Rapports entre le ministère public et les juges

17. Les Etats prennent 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. Les Etats garantissent en particulier que nul ne puisse à la fois exercer les fonctions de membre du ministère public et de juge.

18. Toutefois, si le régime juridique le permet, les Etats doivent prendre des mesures concrètes afin de permettre à une même personne d'occuper successivement des fonctions de ministère public 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.

19. Les membres du ministère public doivent respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges ; ils ne sauraient notamment remettre en cause les décisions juridictionnelles ou faire obstacle à leur exécution, sauf dans l'exercice des voies de recours ou procédures assimilées.

20. Les membres du ministère public doivent faire preuve d'objectivité et d'équité au cours de la procédure judiciaire. Ils doivent en particulier veiller à ce que les tribunaux disposent de tous les éléments de fait ou de droit nécessaires à une bonne administration de la justice.

Rapports entre le ministère public et la police

21. D'une manière générale, le ministère public doit vérifier la légalité des enquêtes de police, à tout le moins lorsqu'il décide d'engager ou de continuer l'action publique. A cet égard, il doit aussi contrôler la façon dont la police respecte les droits de l'homme.

22. Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du ministère public ou lorsque les enquêtes de police sont dirigées ou supervisées par ce dernier, l'Etat prend toutes mesures pour que le ministère public puisse :

a. donner des instructions utiles aux services de police pour une application effective des priorités de politique pénale, s'agissant en particulier de l'élucidation des affaires, du mode de recherche des preuves, des moyens en personnel à utiliser, de la durée des enquêtes, de l'information du ministère public, etc. ;

b. en cas de pluralité de services, saisir d'une enquête individuelle le service de police qu'il juge adéquat ;

c. procéder aux évaluations et aux contrôles nécessaires au respect de ses instructions et de la loi ;

d. sanctionner ou faire sanctionner le cas échéant d'éventuelles violations.

23. Les Etats où la police est indépendante du ministère public prennent toutes mesures pour que le ministère public et la police coopèrent de façon appropriée et efficace.

Devoirs et responsabilités du ministère public vis-à-vis des justiciables

24. Dans l'exercice de sa mission, le ministère public doit notamment :

a. agir de façon équitable, impartiale et objective ;

b. respecter et faire protéger les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

c. veiller à ce que le système de justice pénale fonctionne avec autant de célérité que possible.

25. Le ministère public s'abstient de toute discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, tel que le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, la santé, les handicaps ou toute autre qualité.

26. Le ministère public veille à l'égalité de chacun devant la loi, tient dûment compte de la situation du suspect, prend en considération tous les éléments de l'affaire susceptibles de présenter un intérêt, que ces éléments jouent en faveur ou au détriment du suspect.

27. Le ministère public ne saurait engager ou continuer des poursuites lorsqu'une instruction impartiale a montré que les charges étaient sans fondement.

28. Le ministère public ne doit pas faire usage contre les suspects de preuves dont il sait ou peut raisonnablement supposer qu'elles ont été obtenues en recourant à des méthodes contraires à la loi. En cas de doute, le ministère public doit demander au tribunal de se prononcer sur la recevabilité de cette preuve.

29. Le ministère public veille au respect du principe de l'égalité des armes, notamment en transmettant aux autres parties – sauf exception prévue par la loi – les informations en sa possession qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès.

30. Le ministère public préserve vis-à-vis des tiers la confidentialité des informations recueillies, notamment lorsque la présomption d'innocence est en cause, à moins que leur communication ne soit nécessaire dans l'intérêt de la justice ou ne soit requise par la loi.

31. Lorsque le ministère public est habilité à prendre des mesures qui entraînent des atteintes aux droits et aux libertés fondamentales du suspect, ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

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.

34. Les parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues telles ou identifiables, en particulier les victimes, doivent avoir la possibilité de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites ; une telle contestation peut se faire, le cas échéant après contrôle hiérarchique, soit dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, soit en autorisant les parties à mettre en œuvre elles-mêmes les poursuites.

35. Les Etats doivent veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un «code de conduite». Les manquements à ce code peuvent donner lieu à des sanctions appropriées conformément au point 5 ci-dessus. La façon dont les membres du ministère public accomplissent leurs fonctions doit par ailleurs faire l'objet d'un contrôle interne régulier.

36. *a.* Pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, les Etats doivent veiller :

- à privilégier une organisation hiérarchique sans que toutefois cette organisation entraîne la constitution de structures bureaucratiques, inefficaces ou paralysantes ;

- à définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique pénale ;

- à 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 décisions.

b. Cette organisation ainsi que ces lignes directrices, principes et critères sont décidés par le parlement ou le gouvernement ou, si le droit national consacre l'indépendance du ministère public, par les représentants du ministère public eux-mêmes.

c. Le public est informé de cette organisation et de ces lignes directrices, principes et critères, qui sont aussi communicables à tout justiciable sur simple demande.

Coopération internationale

37. Indépendamment du rôle qui peut être imparti à d'autres organes en matière de coopération judiciaire internationale, les contacts directs entre les membres de ministère public des différents pays dans le cadre de conventions internationales en vigueur ou, à défaut, en vertu d'arrangements pratiques doivent être favorisés.

38. Des efforts en différentes directions doivent être mis en œuvre afin de favoriser des contacts directs entre ministères publics dans le cadre de la coopération judiciaire internationale, notamment :

a. la diffusion d'outils documentaires ;

b. l'établissement d'une liste de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents dans les différents parquets ainsi que leur spécialisation, leur domaine de responsabilité, etc. ;

c. l'établissement de contacts personnels et périodiques entre membres du ministère public de différents pays, en particulier la tenue de réunions régulières entre procureurs généraux ;

d. la mise sur pied de sessions de formation et de sensibilisation ;

e. la création et le développement de magistrats de liaison en poste dans les pays étrangers ;

f. l'enseignement de langues étrangères ;

g. le développement des transmissions par voie électronique ;

h. l'organisation de séminaires de travail avec d'autres Etats, tant sur les questions d'entraide que sur les questions criminelles communes.

39. Afin d'améliorer la rationalisation et d'obtenir une coordination des procédures d'entraide judiciaire, des efforts doivent être développés afin :

a. de promouvoir chez les membres du ministère public en général la conscience de la nécessité de leur participation active dans la coopération internationale ; et

b. de favoriser la spécialisation de certains membres du ministère public dans le domaine de la coopération internationale.

A cette fin, les Etats doivent faire en sorte que le ministère public de l'Etat requérant, lorsqu'il est chargé de la coopération internationale, puisse adresser des demandes d'entraide judiciaire directement à l'autorité de l'Etat requis compétente pour sa mise en exécution, et que celle-ci puisse lui retourner directement les éléments de preuve recueillis.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

Sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité d'experts sur le rôle du Ministère Public dans le système de justice pénale (PC-PR) a été chargé d'étudier le statut du Ministère Public et son rôle dans le système de justice pénale en vue de l'élaboration de recommandations.

Le PC-PR s'est réuni à sept reprises entre octobre 1996 et novembre 1999.

Le comité a rédigé un questionnaire qui a été distribué à tous les Etats membres. Les réponses ont constitué la base de ses travaux. Une synthèse de ces réponses est jointe en annexe au présent exposé des motifs.

Lors de sa dernière réunion, le comité a adopté le projet de recommandation et le projet d'exposé des motifs. Au cours de sa 48^e session plénière (juin 2000), le CDPC a examiné ces textes. Il a approuvé le projet de recommandation et l'a soumis au Comité des Ministres. Il a en outre adopté l'exposé des motifs.

Lors de la 724^{ème} réunion des Délégués des Ministres en octobre 2000, le Comité des Ministres a adopté le texte de la recommandation et autorisé la publication de l'exposé des motifs.

Considérations générales

Depuis sa création, le Conseil de l'Europe a mené des efforts constants en faveur de l'harmonisation des lois, des structures et des usages des différents Etats-membres, s'agissant de la lutte contre la criminalité.

D'abord parce que les problèmes criminels constituent un domaine où sont mis directement en pratique les principes sur lesquels le Conseil de l'Europe a été fondé et qu'il a pour vocation de défendre, à savoir la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme.

Ensuite, car *“l'efficacité des réponses apportées à la criminalité dépend largement de leur harmonisation dans le cadre d'une politique européenne cohérente et concertée”*¹.

¹ Préambule de la Recommandation N° R (96) 8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la politique criminelle dans une Europe en transformation.

Cette exigence est aujourd'hui encore plus prégnante du fait de l'existence de phénomènes criminels, tels la criminalité organisée et la corruption, dont la dimension internationale est de plus en plus importante et face auxquels les dispositifs nationaux risquent de se révéler insuffisants.² Cette situation requiert, outre une redéfinition de la coopération répressive, des principes et des modes d'action davantage harmonisés, voire communs.

Si l'Europe judiciaire est toujours divisée entre deux cultures - qu'il s'agisse de l'organisation de la procédure pénale (accusatoire ou inquisitoriale) et de la mise en oeuvre des poursuites (système dit de "légalité" ou "d'opportunité") -, une telle division historique a tendance à s'amenuiser compte-tenu des modifications normatives entreprises par les différents Etats-membres autour de principes européens désormais communs, en particulier ceux de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

S'agissant toutefois des acteurs de la répression, et en l'occurrence de l'autorité chargée de poursuivre les délinquants présumés, le souci d'harmonisation s'est révélé plus tardivement, vraisemblablement parce que cette question touchait de près aux institutions et à l'organisation des pouvoirs publics de chaque Etat.

Plusieurs textes du Conseil de l'Europe ont toutefois déjà défini des orientations dans des domaines liés à la présente Recommandation, textes dont le Comité a bien évidemment tenu le plus grand compte :

- Recommandation n° R (80) 11 relative à la détention provisoire;
- Recommandation n° R (83) 7 sur la participation du public à la politique criminelle;
- Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale;
- Recommandation n° R (87) 18 relative à la simplification de la justice pénale, notamment dans sa partie sur l'opportunité des poursuites
- Recommandation n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation;
- Recommandation n° R (92) 17 relative à la cohérence dans le prononcé des peines;
- Recommandation n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges;
- Recommandation n° R (95) 12 sur la gestion de la justice pénale ;
- Recommandation n° R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense ;
- Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation pénale.

Mais force est de constater que, jusqu'à présent, le statut, le rôle et la façon d'opérer de l'autorité chargée de poursuivre les délinquants présumés n'avait pas fait l'objet d'un examen d'ensemble approfondi en vue d'une harmonisation européenne.

² Voir notamment la Résolution (97) 24 portant sur les Vingt Principes Directeurs pour la Lutte contre la Corruption.

Les bouleversements politiques qu'a connu l'Europe centrale et orientale, comme les réformes profondes entreprises par certains autres Etats (Italie, Pays-Bas, France...) ont été l'occasion, pour le Conseil de l'Europe, d'inscrire cette question parmi ses priorités actuelles. Le nombre des Etats (25) ayant désigné un participant pour faire partie du Comité restreint d'experts chargé d'instruire le problème montre l'intérêt comme l'actualité de l'effort d'harmonisation à entreprendre.

Pour autant, il serait illusoire de considérer qu'une telle harmonisation est aisée, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, le concept même d'autorité chargée de poursuivre les délinquants présumés est dual en Europe, comme s'inspirant, historiquement, de deux grands systèmes d'inspiration différente :

- le modèle français du "Ministère Public", confiant le quasi-monopole de la poursuite à des agents publics dans un cadre inquisitorial ;
- le modèle anglo-saxon, dans lequel les poursuites sont traditionnellement exercées à la diligence soit de la victime, soit de la police, dans un cadre accusatoire.

Aujourd'hui, tous les Etats membres connaissent une autorité publique de poursuite qualifiée, selon les cas, de "procureur", de "procurateur" ou de "Ministère Public"³, qui joue un rôle clé dans l'ensemble des systèmes de justice pénale, mais à des degrés variés en fonction du caractère ancien ou plus récent de l'institution. Le statut et le rôle des ministères publics est, en outre, affecté d'une évolution notable, compte-tenu de l'importance des réformes entreprises en la dernière décennie dans nombre d'Etats membres.

Deuxièmement, la place institutionnelle reconnue au Ministère Public diffère, en outre, profondément d'un Etat à l'autre, d'une part en ce qui concerne ses relations avec le pouvoir exécutif, qui vont de la subordination à l'indépendance ; d'autre part vis-à-vis des juges eux-mêmes, certains systèmes privilégiant l'appartenance à un corps unique, d'autres deux corps totalement distincts.

Le Comité a considéré que son rôle n'était, ni d'extrapoler à partir des systèmes actuels pour définir une éventuelle troisième voie, ni de proposer une unification des systèmes en vigueur, ni de suggérer un modèle supranational. Il n'a pas entendu non plus limiter ses travaux à la recherche du plus petit dénominateur commun. Privilégiant, au contraire, une perspective dynamique, il a souhaité dégager les grands principes directeurs communs qui devraient, selon lui, régir les ministères publics à l'aube du III^e millénaire, tout en recommandant des objectifs concrets à atteindre pour parvenir à un équilibre institutionnel dont dépendent largement la démocratie et la prééminence du droit en Europe.

Le texte de la Recommandation n'étant pas juridiquement contraignant, toute formulation qui autrement pourrait être interprétée comme imposant une quelconque obligation aux Etats, ne vise en effet qu'à indiquer qu'il incombe à l'Etat de mettre en œuvre le principe dont il s'agit.

³ C'est cette dernière dénomination qui sera privilégiée dans tout le corps de la Recommandation

Commentaires sur chaque point de la Recommandation

MISSIONS DU MINISTÈRE PUBLIC

1. 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.

Eu égard au mandat du comité d'experts, la présente recommandation traite exclusivement du rôle du Ministère Public dans le système de justice pénale. Toutefois, le Ministère Public peut se voir confier dans certains pays d'autres missions d'importance en matière commerciale ou civile par exemple.

L'expression de "*loi pénalement sanctionnée*" désigne le droit pénal au sens large. Si ce dernier concept a été écarté, c'est qu'il fait référence, dans l'esprit de beaucoup de gens, à une source normative précise (le "code pénal"), alors même qu'aujourd'hui, une part croissante et de plus en plus hétérogène de la législation peut être qualifiée de "pénale", non parce qu'elle s'incarne dans un texte juridique dont la nature pénale est reconnue, mais bien plutôt parce que la violation des dispositions qu'elle comporte est systématiquement sanctionnée pénalement.

Comme les juges, les membres du Ministère Public ont pour mission d'appliquer et de faire appliquer la loi : les premiers de manière réactive, dans les affaires dont ils sont saisis ; les seconds, de manière pro-active, en "*veillant*" à cette application. Les juges siègent et statuent ; les membres du Ministère Public observent, agissent et saisissent le juge.

Agissant ni au nom d'un autre pouvoir qu'il soit politique ou économique, ni en leur nom propre, mais en celui de la société, le Ministère Public doit être guidé, dans l'exercice de ses missions, par le souci de l'intérêt général. Son action doit respecter deux impératifs d'égale importance : l'un a trait aux droits individuels des gens, l'autre à la nécessaire efficacité attendue du système de justice pénale, dont le Ministère Public est, en quelque sorte, le garant. Le Comité a entendu ainsi insister sur ce concept d'efficacité, dans la mesure où, s'il appartient aux juges, plutôt qu'au Ministère Public, de se prononcer dans des affaires individuelles mettant en cause les libertés en général et les droits de la défense en particulier, c'est sur le Ministère Public plus que sur le juge que pèse la responsabilité de veiller à l'efficacité de la justice pénale dans son ensemble par référence à la notion d'intérêt général.

Tout au long de la présente Recommandation, le terme "*loi*" est utilisé dans son acception la plus large, celle d'un ensemble de règles juridiques émanant de différentes sources, écrites ou non écrites.

- 2. Dans tous les systèmes de justice pénale, le Ministère Public :**
- **décide s'il y a lieu d'engager ou de continuer les poursuites ;**
 - **exerce les poursuites devant les tribunaux ;**
 - **peut former des recours à l'encontre de toute ou partie des décisions de justice.**

Lorsque l'on analyse les missions précises conférées aux ministères publics des différents Etats membres, on constate qu'elles procèdent par cercles concentriques. Le premier cercle rassemble les attributions qui se retrouvent dans l'ensemble des systèmes de justice pénale - le "noyau dur" en quelque sorte sur lequel le Comité a fait porter l'essentiel de sa réflexion.

En premier lieu, le Ministère Public joue un rôle prépondérant dans l'engagement ou la continuation des poursuites, même si ce rôle diffère selon que s'applique le principe de légalité ou celui d'opportunité.

En second lieu, l'exercice formel des poursuites et le soutien de l'accusation devant les tribunaux constitue l'apanage du Ministère Public.

Enfin, le droit de former recours contre les décisions de justice est inséparable de la mission générale du Ministère Public puisqu'il constitue l'un des moyens de veiller à l'application de la loi tout en participant à la recherche de l'efficacité du système, notamment de la cohérence de la jurisprudence et donc de la répression. A cet égard, le comité a souhaité que soient reconnues au Ministère Public de larges possibilités de recours, ce qui n'est pas toujours le cas dans certains systèmes juridiques de l'Europe centrale et orientale; cette proposition est d'ailleurs inséparable des dispositions de la recommandation relatives aux relations entre les membres du Ministère Public et les juges.

- 3. Dans certains systèmes de justice pénale, le Ministère Public également :**
- **met en œuvre la politique pénale nationale, en l'adaptant, le cas échéant, aux réalités régionales ou locales ;**
 - **conduit, dirige ou supervise l'enquête ;**
 - **veille à ce que les victimes reçoivent aide et assistance effectives ;**
 - **décide des mesures alternatives à la poursuite ;**
 - **supervise la mise à exécution des décisions de justice;**
 - **...etc.**

Sont ici rassemblées, quoique de manière non exhaustive, les attributions du Ministère Public relevant du deuxième cercle, lesquelles ne se retrouvent pas dans tous les systèmes juridiques pour des raisons institutionnelles, raisons qui font obstacle à ce qu'un consensus puisse se dégager aujourd'hui en faveur de leur généralisation.

Elles n'en revêtent pas moins un aspect très important pour plusieurs grands systèmes continentaux.

La mise en oeuvre de la politique pénale définie par le pouvoir législatif et (ou) le pouvoir exécutif est l'une des missions majeures de plusieurs ministères publics. L'adaptation de la politique nationale aux réalités régionales et locales ne signifie pas que le Ministère Public soit libre de s'écarter des priorités définies au plan central et d'en compromettre la cohérence ; bien au contraire, cette adaptation aux spécificités territoriales est une des conditions de la bonne application de ces priorités.

S'agissant du rôle dévolu au Ministère Public en matière d'enquêtes, toutes les situations se retrouvent entre les deux extrêmes que constituent l'absence totale de pouvoir d'initiative et la reconnaissance d'un pouvoir général d'investigations. Dans certains pays, le Ministère Public n'agit généralement que lorsque son attention est attirée - le plus souvent par l'autorité policière chargée de l'enquête - sur des situations dans lesquelles la loi pénale paraît avoir été violée. Dans d'autres pays, le Ministère Public peut prendre les devants et jouer lui-même un rôle actif dans la recherche des illégalismes et, partant, diriger l'action des services enquêteurs. La recommandation ne se borne toutefois pas à prendre acte de ces différences, puisqu'elle contient des développements particuliers sur ce point (cf. *point 21 et suivants*).

L'aide aux victimes est, quant à elle, spécifiquement abordée aux *points 33 et 34* de la Recommandation.

Quant au rôle du Ministère Public dans le choix des alternatives aux poursuites qui prennent dans tous les systèmes - y compris dans ceux régis par le principe de légalité - une place de plus en plus prégnante, il n'a pas fait l'objet de développements particuliers, le Comité préférant se référer à la Recommandation N° R (87) 18 sur la simplification de la justice pénale qui décrit de manière précise les objectifs à atteindre et les modalités à respecter.

S'agissant de la mise à exécution des décisions de justice, le rôle du Ministère Public est divers selon les systèmes. Dans certains cas, il ordonne lui-même la mise en exécution ; dans d'autres, il la contrôle ; dans tous les cas, son rôle s'avère particulièrement important pour les peines privatives de liberté.

Enfin, dans plusieurs Etats membres, le Ministère Public connaît d'autres attributions essentielles comme :

- la prise de réquisition s'agissant de la peine susceptible d'être prononcée⁴.
- en matière de coopération pénale internationale, dont l'importance justifie les recommandations 37, 38 et 39 .

GARANTIES RECONNUES AU MINISTERE PUBLIC POUR L'EXERCICE DE SES ACTIVITES

4. Les Etats doivent prendre toutes mesures utiles pour permettre aux membres du Ministère Public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du Ministère Public.

Comme pour les juges, la possibilité pour les membres du Ministère Public d'accomplir pleinement leurs devoirs et responsabilités professionnelles est directement fonction de leur statut, de l'organisation retenue et des moyens affectés, qu'il s'agisse du

⁴ Dans certains pays de «common law», le procureur ne propose pas une peine déterminée, ni avant, ni après la « conviction » (déclaration de culpabilité). Le procureur peut décider d'accepter des «pleas of guilty » (aveux de culpabilité) pour certains chefs d'accusation. Cela n'implique pas qu'il y ait débat sur la peine, celle-ci étant de la compétence du juge du fond. Même lorsque le Ministère Public peut former un recours contre des peines qu'il estime être légères, le procureur fait seulement valoir que la peine est trop légère, sans recommander à la cour d'appel une peine déterminée.

personnel, des locaux, des moyens de transport, des moyens strictement financiers...La détermination de ces conditions en concertation avec les représentants du corps constitue une garantie de bonne connaissance des besoins existants.

5. Les Etats doivent faire en sorte que :

- (a) le recrutement, la promotion et la mutation des membres du Ministère Public soient mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste et excluant toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, ou toute autre qualité ;**
- (b) le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du Ministère Public soient fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ;**
- (c) la mobilité des membres du Ministère Public soit fondée également sur les besoins du service ;**
- (d) la loi garantisse, pour l'exercice de ces fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une rémunération et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite ;**
- (e) la loi prévoit une procédure disciplinaire pour les membres du Ministère Public leur garantissant une évaluation et des décisions justes et objectives soumises à un contrôle indépendant et impartial;**
- (f) les membres du Ministère Public aient accès à une procédure satisfaisante de recours, y compris le cas échéant le droit de saisir un tribunal dès lors que leur statut juridique est affecté ;**
- (g) les membres du Ministère Public et leur famille soient protégés physiquement par les autorités lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions.**

Sont ici précisées les principales garanties nécessaires au bon fonctionnement du Ministère Public, dont tout Etat membre devrait s'inspirer, car elles correspondent à un souci unanimement partagé qui est motivé, non par des raisons corporatistes, mais par la volonté de mettre fin à certaines pratiques illégitimes, notamment de la part des autorités politiques.

Les premières garanties (*a,b,c*) ont trait à la nécessaire impartialité qui doit présider, sous différentes formes, au recrutement et à la carrière des membres du Ministère Public. L'organisation de concours d'accès à la profession, comme la création de Conseils supérieurs de la magistrature ou du Ministère Public stricto sensu, participent à cette recherche d'impartialité. Pour autant, les membres du Ministère Public ne doivent pas être inamovibles au contraire des juges mais leur mobilité doit être fondée, outre la compétence et l'expérience, sur les besoins avérés du service et non procéder du "fait du prince". La recherche d'une telle mobilité ne doit pas pour autant inciter à privilégier des recrutements ou des nominations temporaires qui peuvent entraîner des effets néfastes.

S'agissant du statut, de la rémunération et de la pension (*d*), ils doivent être définis en tenant compte de la nécessité de garantir un certain équilibre entre les juges et les membres du Ministère Public qui, malgré la nature différente de leurs missions, participent tous au système de justice pénale. De plus, les conditions matérielles d'exercice des fonctions doivent

refléter l'importance et la dignité de la charge, ainsi que le respect qui s'y attache. Enfin, l'amélioration de la condition des magistrats du Ministère Public de certains Etats membres serait de nature à éviter le départ dans le privé que l'on observe notamment en Europe centrale et orientale.

S'agissant des décisions disciplinaires (e) celles-ci doivent pouvoir faire l'objet in fine d'un contrôle par une entité indépendante et impartiale, ce qui n'interdit pas un contrôle administratif ou hiérarchique préalable.

Au paragraphe f, le terme tribunal est utilisé au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'exigence de protection des membres du Ministère Public (g) fait référence au contenu de la Recommandation (94) 12.

6. Les Etats doivent également faire en sorte que les membres du Ministère Public se voient reconnaître un droit effectif à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion. Ils ont en particulier le droit de prendre part à tout débat public portant sur des questions touchant au droit, à l'administration de la justice ainsi qu'à la promotion et à la protection des droits de l'homme ; d'adhérer à ou de constituer toute organisation locale, nationale ou internationale et de participer à titre individuel à ses réunions, sans pour cela subir aucune entrave dans le déroulement de leur carrière du fait de leur appartenance à une organisation reconnue par la loi ou de toute action licite menée en rapport avec une telle organisation. Des restrictions ne peuvent être apportées aux droits précités que dans la mesure où elles sont à la fois prescrites par la loi et absolument nécessaires à garantir le rôle statutaire du Ministère Public. Lorsque les droits ci-dessus mentionnés sont violés, un recours effectif doit être offert.

Cette recommandation s'inspire notamment de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Elle doit être interprétée à la lumière des devoirs du Ministère Public, notamment son devoir de réserve. A ce titre, dans certains Etats membres, les membres du Ministère Public ne peuvent, ni adhérer à des partis politiques, ni être actifs en politique.

7. La formation constitue à la fois un devoir et un droit pour les membres du Ministère Public, tant avant la prise de leur fonction que de manière permanente. En conséquence, les Etats doivent prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux membres du Ministère Public une formation adéquate, tant avant la prise de leurs fonctions que dans le cours de leur exercice. Il convient notamment que ceux-ci aient été dûment informés sur :

- (a) les principes et les exigences éthiques inhérents à leurs fonctions ;
- (b) la protection garantie par la Constitution et la loi aux suspects, aux victimes et aux témoins ;
- (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, et notamment les droits énoncés aux articles 5 et 6 de cette Convention ;
- (d) la théorie et la pratique de l'organisation du travail, de la gestion et des ressources humaines, dans un contexte judiciaire ;

(e) les mécanismes et éléments qui peuvent contribuer à assurer la cohérence de leurs activités.

En outre, les Etats doivent prendre toute mesure utile permettant un surcroît de formation dans des questions ou des matières spécifiques en fonction de l'actualité, en tenant compte notamment des caractéristiques et de l'évolution de la criminalité, ainsi que dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale.

Le comité est parti du principe que, dans tous les Etats européens, la formation des membres du Ministère Public est un élément fondamental de leur organisation, mais qu'il convient encore de la renforcer, en qualité comme en quantité, avant la prise de service comme de manière permanente, en l'érigeant en véritable droit. Parallèlement, chaque membre doit être convaincu que se former constitue un devoir, à l'égard notamment des justiciables.

Les membres du Ministère Public doivent, en particulier, être mieux conscients :

- des idéaux et des devoirs éthiques de leurs fonctions;
- de la protection constitutionnelle et juridique des droits du suspect et de la victime;
- des droits de l'homme et des libertés consacrés dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, notamment ceux établis aux articles 5 et 6 de ladite Convention, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Il doit être aussi tenu compte du rôle dévolu aux chefs de parquet en terme de gestion, d'administration et d'animation d'équipes pluridisciplinaires (*d*). L'expression "*dans un contexte judiciaire*" fait référence à de nombreux systèmes dans lesquels le Ministère Public, les juges et d'autres acteurs sont appelés à travailler ensemble au sein de mêmes structures administratives opérationnelles ou de structures différentes mais très proches et développant de nombreuses inter-relations. En outre, la gestion et l'administration judiciaire présentent des spécificités par rapport à la gestion administrative classique, qu'il importe de prendre en compte.

Enfin, une meilleure égalité de traitement entre les justiciables passe par une plus grande cohérence de l'action des différents membres du Ministère Public au niveau local, régional et central, au-delà de la prise de décision individuelle⁵. Aussi, la formation doit-elle porter sur les différents mécanismes susceptibles de favoriser cette cohérence (*e*), notion qui est explicitée au *point 36a*.

De manière générale, ces deux dernières recommandations prennent en compte et précisent les objectifs de la Recommandation (95) 12 sur "la gestion de la justice pénale", qui dispose que :

«Des principes, stratégies et techniques de gestion peuvent contribuer considérablement à un fonctionnement efficace et efficient de la justice pénale. A cette fin, les services concernés devraient déterminer des objectifs relatifs à la gestion de leurs charges de travail, de leurs finances, de leurs infrastructures, de leurs ressources humaines et de la communication.

⁵ cf. le 8è Colloque criminologique du Conseil de l'Europe (1987) sur les "disparités dans le prononcé des peines : causes et solutions".

La réalisation d'une justice pénale plus efficace et efficiente peut être facilitée considérablement si les objectifs des différents services font l'objet d'une concertation s'inscrivant dans le contexte plus large des politiques relatives au contrôle de la criminalité et à la justice pénale.»

Au plan technique et compte tenu de l'évolution de la criminalité, une formation supplémentaire apparaît souhaitable dans des secteurs particuliers comme :

- la criminalité transfrontalière et d'autres formes de criminalité de portée internationale ;
- la criminalité organisée ;
- la criminalité informatique ;
- le trafic international de substances psychotropes ;
- les délits relatifs aux transactions financières compliquées tels que le blanchiment de l'argent et la fraude à grande échelle ;
- la coopération internationale en matière pénale ;
- les systèmes de justice pénale comparés et le droit comparé ;
- les stratégies de poursuite ;
- les témoins vulnérables et les victimes ;
- la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement, en particulier les textes du Conseil de l'Europe dans ce domaine, à savoir la Résolution (77) 28 et la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE 172) ;
- les modes de preuve scientifiques, notamment le recours aux technologies récentes comme les empreintes génétiques.

8. Pour mieux répondre à l'évolution de la criminalité, notamment organisée, la spécialisation doit être une priorité, tant en ce qui concerne l'organisation du Ministère Public que la formation ou le déroulement des carrières. Le recours à des équipes de spécialistes, y compris des équipes pluridisciplinaires, destinées à assister les membres du Ministère Public dans leurs tâches doit également être développé.

Tous les membres du Ministère Public doivent avoir de bonnes connaissances dans la plupart des secteurs du droit. En ce sens, ils doivent être des généralistes plutôt que des spécialistes. Toutefois, pour des raisons d'efficacité, la spécialisation est indispensable dans les secteurs de haute technicité (par exemple la délinquance économique et financière), comme dans les domaines relevant de la grande criminalité organisée.

Deux types de spécialisation sont ainsi préconisées :

- l'une, de type classique, qui consiste à prévoir, au sein de l'organisation du Ministère Public (dans les grands parquets ou au plan régional, voire national) des équipes de procureurs spécialisés dans des secteurs précis. A ce sujet, la dissociation du grade et de la fonction peut être de nature à encourager la spécialisation, comme l'énonce déjà la Recommandation (95) 12, en son point 13 libellé ainsi :
«Il faudrait s'employer activement à planifier le déroulement des carrières, notamment en facilitant la spécialisation, en dissociant, le cas échéant, grade et fonction, et en donnant au personnel d'autres possibilités d'acquérir de nouvelles connaissances théoriques et pratiques. [...]» ;

- l'autre, qu'il convient de favoriser, consiste à créer, sous l'égide de procureurs eux-mêmes spécialisés, de véritables équipes pluridisciplinaires composées de personnels de divers horizons (par exemple, pour la lutte contre la délinquance financière et le blanchiment : des experts-comptables, des douaniers, des spécialistes bancaires...), ce regroupement de compétences dans un pôle unique étant l'une des conditions de l'efficacité de l'intervention du système.

9. S'agissant de l'organisation et du fonctionnement interne du Ministère Public, notamment la répartition des affaires et l'évocation des dossiers, elles doivent répondre à des conditions d'impartialité et être exclusivement guidées par le souci du bon fonctionnement du système de justice pénale, notamment la prise en considération du niveau de qualification juridique et spécialisation.

Le bon fonctionnement de tout Ministère Public passe, compte tenu des missions qui lui sont conférées, par une organisation hiérarchique. Il importe toutefois que les rapports entre les différents niveaux de hiérarchie répondent à des règles claires et transparentes afin d'éviter des considérations personnelles injustifiées. Telle est la raison d'être des recommandations 9 et 10, qui seront complétées par la 36a.

La première de ces recommandations (9) pose en principe que l'exigence d'impartialité qui doit présider au statut des membres du Ministère Public doit aussi se retrouver dans les modalités d'organisation et de fonctionnement interne de chaque parquet.

10. Tout membre du Ministère Public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel.

S'agissant des instructions hiérarchiques - question particulièrement délicate lorsque le système juridique reconnaît le droit à la hiérarchie d'émettre des instructions dans les affaires individuelles ou relatives à la politique pénale à appliquer -, deux excès doivent être évités.

D'une part, reconnaître, de manière générale, à tout membre du Ministère Public un "droit de désobéissance" générerait des excès que ne pourrait pallier la création d'organismes de recours qui, au surplus, conduirait à une judiciarisation des rapports hiérarchiques susceptibles d'entraver le bon fonctionnement du système.

D'autre part, il n'est pas humainement acceptable et sans danger pour les libertés publiques de contraindre tout magistrat du Ministère Public d'exécuter une instruction lui paraissant contraire à la loi ou à sa conscience.

Aussi est-il recommandé, dans ces hypothèses, de prévoir deux types de garanties:

- l'une, dont bénéficie déjà tout administré et tout justiciable, c'est de pouvoir demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite, afin que la hiérarchie prenne clairement ses responsabilités. L'éventail des instructions hiérarchiques étant très hétérogène - elles vont de la décision la plus courante et la plus anodine jusqu'à la décision de principe -, il n'est en effet pas

apparu souhaitable ni possible d'obliger à les coucher toutes, et de manière systématique, par écrit, sauf à vouloir transformer le Ministère Public en une vaste bureaucratie (cf. la recommandation n° 13 *c et d* relative aux instructions du pouvoir exécutif, qui diffère sur ce point).

- l'autre consiste en l'élaboration d'une procédure interne au Ministère Public permettant le remplacement éventuel du subordonné qui en fait la demande pour mettre à exécution l'instruction contestée.

Les garanties en question doivent s'entendre comme étant établies dans l'intérêt tant des membres du Ministère Public que de la société en général. C'est dire qu'elles n'ont qu'une vocation exceptionnelle à s'appliquer et qu'elles ne doivent pas être utilisées à des fins abusives, par exemple pour entraver le bon fonctionnement du système. Il est d'ailleurs évident que l'organisation hiérarchique doit laisser une large place à la concertation et à l'esprit d'équipe.

Pour autant, l'exercice de ces garanties par un membre du Ministère Public dans une situation qui le justifie ne saurait entraîner, à son égard, de conséquences néfastes dans le déroulement de sa carrière.

RAPPORTS ENTRE LE MINISTÈRE PUBLIC ET LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF

L'Europe judiciaire est divisée sur cette question clé entre les systèmes juridiques qui défendent une totale indépendance du Ministère Public vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif, et ceux dans lesquels le Ministère Public reste subordonné à l'un ou l'autre de ces pouvoirs tout en bénéficiant d'une marge d'autonomie plus ou moins grande.

Dans la mesure où cette question est de nature institutionnelle - elle concerne la répartition fondamentale des pouvoirs de l'Etat - et qu'elle est aujourd'hui au coeur de nombreuses réformes internes motivées soit par l'évolution du contexte historique, soit par les difficultés rencontrées dans les rapports entre justice et politique, l'idée même d'une harmonisation européenne autour d'un concept unique est apparue comme trop précoce.

Le Comité s'est ainsi efforcé, en analysant les deux types de systèmes en vigueur, à définir les conditions d'un équilibre afin d'éviter les excès de part et d'autre. Outre la détermination de règles communes à tout Ministère Public (cf. les recommandations n° 11 *et 12*), il s'est attaché à créer des "gardes-fou" qui concernent, plus spécifiquement, soit les systèmes où prime une certaine subordination (cf. recommandations n° 13 *et 16*), soit ceux qui favorisent l'indépendance (cf. recommandations n° 14 *et 15*).

11. Les Etats doivent faire en sorte que les membres du Ministère Public soient en mesure de remplir leur mission sans ingérence injustifiée et sans risquer d'encourir, au-delà du raisonnable, une responsabilité civile, pénale ou autre. Toutefois, le Ministère Public doit rendre compte, périodiquement et publiquement, de l'ensemble de ses activités, en particulier de la mise en œuvre de ses priorités.

Deux conditions sont posées pour le bon fonctionnement de tout Ministère Public :

- d'une part, ses membres doivent bénéficier de l'indépendance ou de l'autonomie nécessaire à l'exercice de leurs fonctions ⁶, et notamment pouvoir agir quels que soient les intérêts en cause, "*sans ingérence injustifiée*" (c'est-à-dire dans d'autres cas que ceux prévus par la loi) de la part de tout autre pouvoir, qu'il s'agisse de l'exécutif ou de législatif - et ceci concerne principalement les systèmes qui connaissent le régime de la subordination -, mais aussi du pouvoir économique ou du pouvoir politique local. Cette protection est généralement assurée par la loi elle-même, l'ingérence injustifiée étant même parfois sanctionnée pénalement. Mais l'ingérence peut revêtir des formes plus insidieuses et provenir, par exemple, de ressources insuffisantes pour le Ministère Public, qui le rendrait dépendant de sources de financement non étatiques.
- d'autre part, si les membres du Ministère Public, compte-tenu des pouvoirs importants qui leur sont reconnus et des conséquences que leur exercice peut avoir pour les libertés individuelles, doivent pouvoir voir leur responsabilité être engagée en cas de faute personnelle, tant sur le plan disciplinaire, administratif, civil ou pénal, cette possibilité doit rester dans le domaine du raisonnable afin de ne pas entraver le bon fonctionnement du système ; le recours hiérarchique ou devant des commissions ad-hoc et la poursuite disciplinaire doivent être ainsi privilégiés, sauf à l'agent à répondre, bien entendu, comme n'importe quel autre citoyen, des infractions commises. Il est toutefois évident que la responsabilité est d'autant plus grande que le membre du Ministère Public bénéficie d'une totale indépendance.

Ces conditions vont de pair avec une exigence de transparence. Au-delà des décisions individuelles qui font l'objet de recommandations particulières, tout Ministère Public, puisqu'il agit au nom de la société, doit rendre compte de ses activités au plan local, régional, voire central s'il est organisé à ce niveau. Ce compte-rendu périodique s'adresse au public dans son ensemble - soit directement par l'intermédiaire des médias ou d'une publication, soit devant les assemblées élues ; il peut prendre la forme d'un rapport, de statistiques expliquant l'activité passée, les objectifs atteints, le cas échéant la façon dont la politique pénale a été mise en œuvre par rapport aux pouvoirs d'opportunité dont il dispose, les fonds publics dépensés, et énonçant les priorités futures. Souvent déjà mis en œuvre dans les systèmes où le Ministère Public bénéficie d'une large indépendance, un tel compte-rendu public présente aussi des avantages dans les autres systèmes, en permettant une meilleure lisibilité de l'action du Ministère Public.

⁶ Voir notamment la Résolution (97) 24 portant sur les Vingt Principes Directeurs pour la Lutte contre la Corruption.

12. Le Ministère Public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

Corollaire de la recommandation précédente, il s'agit de la reprise du principe bien connu de la séparation des pouvoirs.

En particulier, sauf lorsque la loi en dispose autrement, l'interprétation des textes normatifs ainsi que le contrôle de leur constitutionnalité ne relèvent pas du Ministère Public mais sont réservés aux juges. Si le Ministère Public peut recommander des modifications législatives, ainsi que - dans certaines circonstances - délivrer des avis interprétatifs, il ne peut pas, de sa propre autorité, faire oeuvre d'interprétation de la loi.

13. Dans les pays où le Ministère Public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'Etat prend toutes mesures afin que :

- (a) la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du Ministère Public soient précisées par la loi ;
- (b) le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit ;
- (c) toute instruction à caractère général émanant du gouvernement revête une forme écrite et soit publiée selon des modalités appropriées ;
- (d) 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 ;
 - dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et les acheminer par la voie hiérarchique ;
 - avant l'audience, verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis et les soumettre au débat contradictoire ;
- (e) le Ministère Public conserve le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique même dans les cas où, lorsqu'il la saisi par écrit, il est dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'il a reçues ;
- (f) les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et que, s'il n'en est pas ainsi, de telles instructions, par ailleurs exceptionnelles, soient assujetties non seulement aux règles énoncées aux paragraphes (d) et (e) mais également à un contrôle spécifique approprié dans le but notamment de garantir la transparence.

Cette recommandation concerne spécifiquement les systèmes où le Ministère Public est subordonné au pouvoir exécutif. Elle précise la manière dont doivent s'articuler les deux entités, non pas au plan institutionnel, mais dans leurs modalités pratiques, afin que la subordination respecte une certaine autonomie considérée comme absolument nécessaire au fonctionnement de tout Ministère Public, notamment lorsqu'il traite des affaires individuelles.

Les instructions à caractère général - par exemple en matière de politique pénale à mettre en oeuvre - doivent être toujours écrites et publiées (*c*), plus d'ailleurs pour l'information des justiciables que pour la garantie des membres du Ministère Public. Il convient aussi de veiller à ce que ces instructions, notamment lorsqu'elles portent sur la non-poursuite de telle ou telle catégorie de faits, respectent strictement l'équité et l'égalité et que, sous couvert d'instructions générales, il ne soit pas en fait question d'apporter une solution à une affaire particulière.

Les instructions de nature individuelle posent de plus amples difficultés, notamment dans les systèmes connaissant le principe de l'opportunité des poursuites; c'est d'ailleurs elles qui ont posé question, ces dernières années, dans plusieurs Etats membres, compte tenu du risque de voir le pouvoir exécutif privilégier des solutions partisans.

Le Comité a d'abord considéré que le pouvoir de donner des instructions de nature individuelle n'était pas consubstantiel aux systèmes connaissant le principe de la subordination : certains ministères publics, pourtant reliés à l'exécutif voire au législatif, ne peuvent recevoir que des instructions à caractère général. Si ces instructions sont possibles, leur principe doit donc résulter d'une disposition expresse de la loi (*a et d*).

Encore le Comité a-t-il considéré, après une longue réflexion, que ces instructions individuelles devaient être limitées aux seules instructions de poursuite, en recommandant que soient prohibées les instructions tendant à un classement (*f*) compte tenu des risques particuliers qu'elles font courir au principe de l'égalité des justiciables, faute de contrôle juridictionnel. Il s'agit, en conséquence, de réserver l'appréciation du classement en opportunité, au Ministère Public et à lui seul. Pour les systèmes connaissant une telle possibilité, un renforcement des garanties existantes est, à tout le moins, recommandé, par la création d'un contrôle spécifique a posteriori des instructions données afin de garantir la transparence.⁷

S'agissant des instructions de poursuite, elles devraient aussi s'entourer de tout ou partie des garanties particulières citées en (*d*) : consultation préalable du Ministère Public ; motivation des instructions ; versement au dossier ; et liberté de parole du Ministère Public à l'audience.

⁷ A titre d'exemple : la loi entrée en vigueur aux Pays-Bas le 1^{er} juin 1999 prévoit les garanties suivantes:

- lorsqu'il envisage de rendre une instruction, le ministre de la Justice est tenu de consulter le Conseil des avocats généraux (qui est à la tête du Ministère Public). Le ministre peut certes s'écarter de l'avis de ce conseil, mais uniquement de façon motivée;
- l'instruction et l'avis doivent être présentés sous forme écrite. Le procureur concerné est tenu de verser ces pièces au dossier, de telle sorte que le juge et le prévenu puissent en prendre connaissance et formuler toute observation à cet égard;
- bien que l'instruction présente un caractère contraignant, le Ministère Public est libre de soumettre tout autre argument juridique à la cour;
- lorsque le ministre donne une instruction de ne pas poursuivre, il est tenu d'en informer le parlement. Cette information est accompagnée de l'avis écrit du Ministère Public sur la question. Un contrôle public exhaustif est donc prévu;
- les victimes et autres parties intéressées peuvent faire appel devant la justice de toute décision de ne pas poursuivre.

14. Dans les pays où le Ministère Public est indépendant du gouvernement, l'Etat doit prendre toutes mesures afin que la nature et l'étendue de l'indépendance du Ministère Public soient précisées par la loi.

Lorsque le Ministère Public est indépendant du pouvoir exécutif, la loi doit préciser la nature et l'étendue de cette indépendance afin d'éviter, tant des pratiques clandestines qui pourraient mettre à mal ce principe, que tout risque de dérive corporatiste du Ministère Public lui-même.

15. Afin de favoriser l'équité et l'efficacité de la politique pénale, le Ministère Public doit coopérer avec les services et institutions de l'Etat dans la mesure où cela est conforme à la loi.

L'indépendance du Ministère Public fait courir le risque d'une césure au sein de l'appareil d'Etat par rapport aux administrations qui participent aussi à la conduite ou à la mise en oeuvre de la politique pénale. Aussi est posée l'exigence d'une bonne coopération entre le Ministère Public et ces différents services qui relèvent ordinairement du pouvoir exécutif, dont le principe et les modalités doivent relever de la loi.

La coopération avec ces administrations suppose que le Ministère Public dispose d'une organisation interne stricte et de représentants habilités à contracter. De tels mécanismes internes sont d'ailleurs indispensables pour assurer la cohérence globale de l'action des différents membres du Ministère Public, en particulier quant à la politique pénale effectivement mise en oeuvre par eux dans le cadre des pouvoirs d'opportunité qui leur sont reconnus⁸.

16. Le Ministère Public doit, en tout état de cause, être en mesure d'exercer sans entrave les poursuites des agents de l'Etat pour les délits commis par eux, notamment des délits de corruption, d'abus de pouvoir, de violation patente des droits de l'homme et d'autres délits reconnus par le droit international.

Malgré sa portée générale, cette recommandation concerne surtout les systèmes où le Ministère Public est subordonné à l'exécutif, une telle subordination ne devant pas mettre obstacle à la poursuite des agents de l'état - et par extension des élus ou des membres des appareils politiques - qui commettent des infractions, notamment en cas de corruption.

Par « entrave » il faut entendre, non seulement les obstructions qui pourraient être faites aux poursuites dont il s'agit, mais aussi les éventuelles représailles dont pourraient faire l'objet les membres du Ministère Public.

⁸ L'on entend parler de tous les pouvoirs d'opportunité reconnus au Ministère Public et pas simplement de ses prérogatives en matière d'opportunité des poursuites.

RAPPORTS ENTRE LE MINISTÈRE PUBLIC ET LES JUGES

Le Comité a tenu à énoncer clairement que, malgré leur appartenance commune au système judiciaire et la proximité de leurs statuts et de certaines de leurs missions, les membres du Ministère Public ne sont pas des juges et que toute équivoque en la matière doit être condamnée comme doit être prohibée toute forme d'emprise des premiers sur les seconds. Au contraire, les relations entre les titulaires des deux fonctions, forcément fréquentes, doivent être marquées du sceau du respect et de l'objectivité et régies par la procédure.

17. Les Etats prennent toutes mesures afin que le statut, 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. Les Etats garantissent en particulier que nul ne puisse à la fois exercer les fonctions de membre du Ministère Public et de juge.

En premier lieu, il est recommandé de lever toute ambiguïté quant au statut et au rôle respectif des membres du Ministère Public et des juges, afin que les uns et les autres soient clairement identifiés par le public et qu'il ne puisse y avoir de confusion dans l'esprit des justiciables. A cet effet, la détermination de règles procédurales claires concernant le droit d'action du Ministère Public apparaît primordiale.

En second lieu, il est rappelé le principe fondamental selon lequel on ne peut cumuler les fonctions de Ministère Public et de juge dans la même espèce. Ceci n'est pas contraire à la recommandation n° 5 h destinée à favoriser la création de passerelles entre les deux fonctions, afin de permettre, en cours de carrière, à un membre du Ministère Public de devenir juge ou inversement. De même, le fait que certains procureurs puissent, en début de carrière, être affectés comme juges temporaires afin d'évaluer leurs qualifications n'est pas contraire au principe posé.

18. Toutefois, si le régime juridique le permet, les Etats doivent prendre des mesures concrètes afin de permettre à une même personne d'occuper successivement des fonctions de Ministère Public 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.

La possibilité de "passerelles" entre les fonctions de juge et celles de Ministère Public est fondée sur le constat de la complémentarité des missions des uns et des autres, mais aussi sur la similitude des garanties qui doivent être offertes en termes de qualification, de compétence et de statut. Elle constitue par ailleurs une garantie pour les membres du Ministère Public.

19. Les membres du Ministère Public doivent respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges ; ils ne sauraient notamment remettre en cause les décisions juridictionnelles ou faire obstacle à leur exécution, sauf l'exercice des voies de recours ou procédures assimilées.

La proximité des magistrats du Ministère Public et des juges ne doit pas entamer l'impartialité de ces derniers. Il appartient aux premiers cités d'y veiller comme garants de l'application de la loi, tout en respectant scrupuleusement les décisions de justice qu'ils ont souvent pour mission de faire exécuter, sauf le jeu normal des voies de recours.

Il va sans dire, que la réciproque est aussi vraie, les juges devant respecter les représentants de la société que constituent les membres du Ministère Public et ne pas s'immiscer dans l'exercice de leurs fonctions.

Par «procédures assimilées», on entend toute procédure ayant les mêmes effets qu'un recours sans en être un techniquement.

20. Les membres du Ministère Public doivent faire preuve d'objectivité et d'équité au cours de la procédure judiciaire. Ils doivent en particulier veiller à ce que les tribunaux disposent de tous les éléments de fait ou de droit nécessaires à une bonne administration de la justice.

La troisième recommandation sur ce chapitre a trait à la nécessaire objectivité des membres du Ministère Public et à la transparence qu'ils doivent manifester à l'égard des juges afin de mettre ces derniers en mesure de bien juger. Cette transparence doit, en priorité, s'exercer par la communication de tous les éléments utiles au procès ; il est aussi opportun que, par-delà les affaires individuelles, les juges soient informés des priorités générales retenues par le Ministère Public et des critères d'action retenus par ce dernier.

RAPPORTS ENTRE LE MINISTÈRE PUBLIC ET LA POLICE

Les liaisons institutionnelles entre le Ministère Public et la police constituent une autre pierre d'achoppement dans la volonté d'harmonisation européenne. Un partage existe entre les Etats dans lesquels la police, indépendante du Ministère Public, dispose de larges prérogatives non seulement pour mener les enquêtes, mais aussi parfois pour décider des poursuites, et ceux qui subordonnent l'action policière au contrôle, voire à la direction du Ministère Public. Là encore toutefois, les exigences des droits de l'homme et du respect des libertés individuelles ont été à l'origine d'évolutions récentes qui - partant du principe que l'auto-contrôle de la police est insuffisant eu égard aux pouvoirs considérables qu'elle détient et aux conséquences particulièrement néfastes des illégalismes éventuels - favorisent une certaine convergence. C'est cette convergence qui a incité le Comité à poser un principe général commun à tous les systèmes, avant d'émettre des recommandations propres à chacun d'entre eux.

21. D'une manière générale, le Ministère Public doit vérifier la légalité des enquêtes de police, à tout le moins lorsqu'il décide d'engager ou de continuer l'action publique. A cet égard, il doit aussi contrôler la façon dont la police respecte les droits de l'homme.

Tout Ministère Public doit avoir, au minimum, une double mission en ce qui concerne l'action policière : d'abord, vérifier la légalité des enquêtes entreprises avant toute décision de mise en mouvement de l'action publique ; ensuite contrôler, à cette même occasion, la manière générale dont les droits de l'homme sont respectés.⁹

22. Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du Ministère Public ou lorsque les enquêtes de police sont dirigées ou supervisées par ce dernier, l'Etat prend toutes mesures pour que le Ministère Public puisse :

- (a) **donner des instructions utiles aux services de police pour une application effective des priorités de politique pénale, s'agissant en particulier de l'élucidation des affaires, du mode de recherche des preuves, des moyens en personnel à utiliser, de la durée des enquêtes, de l'information du Ministère Public, etc. ;**
- (b) **en cas de pluralité de services, saisir d'une enquête individuelle le service de police qu'il juge adéquat ;**
- (c) **procéder aux évaluations et contrôles nécessaires au respect de ses instructions et de la loi ;**
- (d) **sanctionner ou faire sanctionner le cas échéant d'éventuelles violations.**

Cette recommandation concerne exclusivement les systèmes qui reconnaissent au moins un droit de regard au Ministère Public sur la police et son action. A cet égard, si le Comité n'a pas voulu trancher la question récurrente du rattachement de tout ou partie de la police au Ministère Public, il a entendu faire part de ses préoccupations quant à l'effectivité des pouvoirs de direction et de contrôle reconnus à ce dernier, un décalage important existant souvent entre les attributions légales et leur exercice quotidien.

L'effectivité de ces attributions suppose, tout d'abord, que, en sus des instructions susceptibles d'être données aux services d'enquête à l'occasion de chaque affaire individuelle, le Ministère Public soit pleinement habilité à donner des instructions à caractère général pour que les priorités de politique pénale, qu'il est souvent chargé de mettre en oeuvre, soient pleinement respectées. Ces priorités demandent, par exemple, de faire porter l'essentiel des efforts sur l'élucidation de telle ou telle forme de délinquance, eu égard aux choix effectués par l'Etat (cf., par exemple, les efforts à faire pour élucider la délinquance quotidienne d'appropriation ou les infractions de blanchiment) ; de privilégier tels modes de recherche des preuves (cf., par exemple, les investigations à mener en cas de vols par effraction ou le recours aux empreintes génétiques) ; d'affecter tels types de moyens à telle enquête particulière ou à la recherche de telles natures d'infractions ; de cantonner la durée des enquêtes (souvent trop longues) ; d'informer systématiquement le Ministère Public de toute infraction d'une certaine importance mais aussi de l'avancement des enquêtes.

⁹ La formulation retenue correspond à un compromis qui reflète, d'une part, le maximum admis par certains systèmes s'inspirant du common law et, d'autre part, un minimum par rapport à ce qui d'autres systèmes auraient souhaité.

En outre, lorsque plusieurs services d'enquête ont vocation à intervenir sur une enquête individuelle, il appartient au Ministère Public de saisir celui qu'il juge adéquat en respectant, naturellement, la compétence territoriale et matérielle de chacun, ainsi que leurs contraintes matérielles et opérationnelles.

Enfin, les policiers seront d'autant plus à même d'appliquer effectivement les instructions du Ministère Public que ce dernier participera à leur formation.

Si l'échange et la concertation doivent présider aux relations entre Ministère Public et police, il importe aussi que le premier cité dispose des moyens de veiller à l'application de ses instructions et de sanctionner d'éventuelles violations.

23. Les Etats où la police est indépendante du Ministère Public prennent toutes mesures pour que le Ministère Public et la police coopèrent de façon appropriée et efficace.

Lorsque le Ministère Public et la police ne sont pas liés par des relations d'ordre institutionnel, il appartient à l'Etat de définir les modalités d'une coopération qui reste indispensable.

DEVOIRS ET RESPONSABILITES DU MINISTÈRE PUBLIC VIS-A-VIS DES JUSTICIABLES

Les garanties reconnues au Ministère Public pour l'exercice de ses activités ont nécessairement pour pendant les devoirs que ce même Ministère Public doit avoir vis-à-vis des justiciables, qu'il s'agisse du suspect, du témoin ou de la victime.

24. Dans l'exercice de sa mission, le Ministère Public doit notamment :

- (a) agir de façon équitable, impartiale et objective ;**
- (b) respecter et faire protéger les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;**
- (c) veiller à ce que le système de justice pénale fonctionne avec autant de célérité que possible.**

L'on retrouve là les deux impératifs déjà mentionnés dans la recommandation n° 1, à savoir le respect des droits des individus et la recherche de l'efficacité appréhendée sous l'angle de la célérité, dont le Ministère Public est, pour partie, comptable.

25. Le Ministère Public s'abstient de toute discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, tel que le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, la santé, les handicaps ou toute autre qualité.

Le fait que le Ministère Public soit en charge de l'accusation ne doit pas faire oublier qu'il est, avant tout, gardien de la loi : il doit ainsi se comporter de manière impartiale, les conséquences pratiques de ce principe étant détaillées dans les recommandations qui suivent.

26. Le Ministère Public veille à l'égalité de chacun devant la loi, tient dûment compte de la situation du suspect, prend en considération tous les éléments de l'affaire susceptibles de présenter un intérêt, que ces éléments jouent en faveur ou au détriment du suspect.

27. Le Ministère Public ne saurait engager ou continuer des poursuites lorsqu'une instruction impartiale a montré que les charges étaient sans fondement.

28. Le Ministère Public ne doit pas faire usage contre les suspects de preuves dont il sait ou peut raisonnablement supposer qu'elles ont été obtenues en recourant à des méthodes contraires à la loi. En cas de doute, le Ministère Public doit demander au tribunal de se prononcer sur la recevabilité de cette preuve.

Garant de l'application de la loi, le Ministère Public doit prendre en compte la manière dont les preuves contre les suspects ont été obtenues.

Par "*méthodes contraires à la loi*", on vise moins des illégalités mineures de nature formelle qui, souvent, sont sans incidence sur la validité de la procédure globale, que les illégalités attentatoires aux droits fondamentaux.

Deux cas de figure peuvent se présenter : soit l'illégalisme de la preuve n'est pas douteux et le Ministère Public doit, de lui-même, écarter la preuve litigieuse ; soit il y a doute, et il revient au Ministère Public de demander au tribunal de statuer sur la recevabilité de la preuve en question, avant ou à l'occasion de l'exercice de la poursuite.

29. Le Ministère Public veille au respect du principe de l'égalité des armes, notamment en transmettant aux autres parties – sauf exception prévue par la loi - les informations en sa possession, qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès.

Corollaire de la recommandation n° 20 qui fait obligation au Ministère Public de se comporter loyalement à l'égard des juges, le devoir d'information des parties conditionne le caractère contradictoire qui s'attache au débat judiciaire. Le Comité a toutefois entendu réserver les cas où un intérêt public primordial justifie que soit préservée la confidentialité du document et de l'information (par exemple, lorsque la loi prévoit la protection de certaines sources d'information pour des raisons de sécurité), mais ces cas ne sauraient revêtir qu'un caractère exceptionnel.

Le principe de l'égalité des armes est contenu dans l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ; il constitue un aspect de la notion plus large de procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial (affaire Delcourt, arrêt du 17.01.70, § 28).

« En vertu du principe de l'égalité des armes, (...) chaque partie doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage par rapport à son adversaire. Dans ce contexte, la Cour attribue une importance aux apparences autant qu'à la sensibilité accrue aux garanties d'une bonne justice. » (affaire Bulut, arrêt du 22.02.96 § 47).

30. Le Ministère Public préserve vis-à-vis des tiers la confidentialité des informations recueillies, notamment lorsque la présomption d'innocence est en cause, à moins que leur communication ne soit nécessaire dans l'intérêt de la justice ou ne soit requise par la loi.

Le Ministère Public doit préserver la présomption d'innocence reconnue dans tous les systèmes démocratiques, étant entendu qu'il peut exister des cas - là encore exceptionnels - où la levée de la confidentialité de l'information recueillie, par exemple en cours d'enquête, est nécessaire : elle doit être alors autorisée ou requise par la loi.

31. Lorsque le Ministère Public est habilité à prendre des mesures qui entraînent des atteintes aux droits et libertés fondamentales du suspect, ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Selon les systèmes juridiques, le Ministère Public peut être autorisé à prendre, soit directement, soit par l'intermédiaire des services placés sous sa direction ou son contrôle, des mesures attentatoires aux libertés individuelles. Si le Comité n'a pas jugé utile d'entrer dans le détail des principes et garanties posés par la Convention européenne des droits de l'homme ou d'autres textes internationaux, il a tenu à rappeler l'exigence d'un contrôle juridictionnel, le juge étant, en dernier recours, le seul garant des libertés.

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.

La lutte contre la criminalité organisée rend de plus en plus nécessaire l'adoption de mesures destinées à la protection des témoins. Il appartient ordinairement au Ministère Public, en charge de l'accusation, de prescrire les mesures utiles ou de veiller à ce qu'elles soient prises par la police.

A cet égard, il convient de se reporter à la Recommandation n° R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense.

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.

La place accordée à la victime au sein du procès pénal varie en fonction des systèmes juridiques, selon notamment que l'action civile peut être ou non intentée devant la juridiction répressive. Pour autant, la prise en considération des victimes constitue aujourd'hui un élément majeur des politiques criminelles menées en Europe. Aussi le Comité a-t-il jugé nécessaire d'inscrire dans la Recommandation les devoirs principaux du Ministère Public, quelque soit le système de référence, vis-à-vis de la victime.

Bien évidemment, nombre de systèmes sont plus ambitieux : il convient de se reporter aux principaux instruments déjà adoptés par le Conseil de l'Europe en la matière, à savoir :

- la Résolution (77) 27 sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales ;
- la Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal de la procédure pénale ;
- la Recommandation n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation ;
- la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes ;
- la Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation pénale.

34. Les parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues telles ou identifiables, en particulier les victimes, doivent avoir la possibilité de contester la décision prise par le Ministère Public de ne pas engager de poursuites ; une telle contestation peut se faire, le cas échéant après contrôle hiérarchique, soit dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, soit en autorisant les parties à mettre en œuvre elles-mêmes les poursuites.

Dans tous les systèmes juridiques et notamment dans ceux qui reconnaissent au Ministère Public un pouvoir d'opportunité quant à l'exercice de l'action publique, les décisions de classement sans suite d'infractions pourtant constituées - décisions souvent accompagnées d'alternatives aux poursuites (transaction, médiation, rappel à la loi, avertissement, conditions...) - posent un problème difficile lorsqu'elles sont controversées par les personnes intéressées ou (et) suscitent des interrogations quant à leur raison d'être.

En complément de la recommandation n° 13e relative à la prohibition des instructions de classement émanant du pouvoir exécutif, le Comité a entendu contribuer à renforcer l'ensemble des contrôles et équilibres visant à garantir que le système de justice pénale n'est pas détourné de ses objectifs et ceci sans préjudice d'autres droits attribués aux parties en vertu de la loi nationale.

Il s'est heurté à deux types de difficultés : si la grande majorité des infractions font des victimes directes, individuelles voire collectives mais toujours identifiables, d'autres - telles la corruption ou les atteintes aux intérêts financiers de l'Etat ou d'une collectivité territoriale - ne présentent pas ce caractère. Ouvrir un droit aux seules victimes reviendrait ainsi à laisser sans contrôle démocratique l'action du Ministère Public dans des domaines particulièrement sensibles. En sens inverse, reconnaître indistinctement à toute personne qui s'estime intéressée par l'infraction le droit de contester le classement intervenu reviendrait à paralyser le Ministère Public et à multiplier les recours dilatoires.

Aussi le Comité a-t-il voulu reconnaître des droits, non seulement aux victimes, mais aussi à ce qu'il a dénommé "*les parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues telles ou identifiables*", qui peuvent être, par exemple, une personne qui porte les faits à l'attention de la justice (sous certaines conditions), ou une association habilitée ou exceptionnellement autorisée à défendre un intérêt d'ordre général.

La deuxième difficulté a trait aux mécanismes de contrôles à instaurer, étant entendu qu' ils ne doivent pas produire des résultats indésirables - tels la paralysie du système ou l'introduction d'un contrôle judiciaire généralisé des décisions prises, à juste titre et en toute légalité, par le Ministère Public -. En sens inverse, le contrôle ou recours hiérarchique n'est pas toujours paru ni suffisant, ni parfois approprié, notamment lorsque la décision d'un membre du Ministère Public a été prise sur les instructions de ses supérieurs.

S'inspirant de la Recommandation N° R (87) 18 sur la simplification de la justice pénale, le Comité recommande l'instauration, soit d'un contrôle juridictionnel - étant entendu que cette notion peut varier d'un Etat à l'autre -, soit d'autoriser les parties ainsi définies à engager elles-même les poursuites, cette autorisation pouvant se faire alors de manière générale ou au cas d'espèce.

Dans certains pays, même si des voies allant dans le sens décrit ci-dessus sont disponibles, leur portée est néanmoins limitée.

35. Les Etats doivent veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du Ministère Public soit régi par un « code de conduite ». Les manquements à ce code peuvent donner lieu à des sanctions appropriées conformément au point 5 ci-dessus. La façon dont les membres du Ministère Public accomplissent leurs fonctions doit par ailleurs faire l'objet d'un contrôle interne régulier.

Les membres du Ministère Public doivent, en particulier, faire preuve d'excellence dans leurs décisions et leur conduite professionnelle.

A une époque où l'indépendance ou l'autonomisation du Ministère Public se renforce et compte tenu de la nécessaire responsabilisation qui va de pair, les règles statutaires et procédurales sont apparues insuffisamment précises pour régir la déontologie et la conduite de ses membres.

Pour autant, par "*code de conduite*", les rédacteurs n'entendent pas proposer un code formel, mais bien plutôt un ensemble de prescriptions assez souples concernant la manière de faire, et visant de manière claire à marquer les limites de ce qui est et de ce qui n'est pas acceptable dans la conduite professionnelle des membres du Ministère Public.

Le contrôle effectif du respect de ces règles de conduite suppose des inspections régulières.

36. (a) **Pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du Ministère Public, les Etats doivent veiller à :**
- **privilégier une organisation hiérarchique sans que toutefois cette organisation entraîne la constitution de structures bureaucratiques, inefficaces ou paralysantes ;**
 - **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 décisions.**
- (b) **Cette organisation ainsi que ces lignes directrices, principes et critères sont décidés par le parlement ou le gouvernement ou, si le droit national consacre l'indépendance du Ministère Public, par les représentants du Ministère Public eux-mêmes.**
- (c) **Le public est informé de cette organisation et de ces lignes directrices, principes et critères, qui sont aussi communicables à tout justiciable sur simple demande.**

L'égalité des citoyens devant la loi comme d'ailleurs l'efficacité du système de justice pénale commandent une certaine unité d'action et une recherche de cohérence, par delà le traitement des affaires individuelles. Ces exigences sont d'autant plus fortes lorsque le Ministère Public est érigé en autorité indépendante ou dispose d'une très forte autonomie.

Trois moyens doivent être privilégiés à cet effet :

- une organisation hiérarchique intelligente, qui bannisse tout effet pervers de type bureaucratique, chaque membre du Ministère Public devant se sentir responsable de ses propres décisions et susceptible de prendre les initiatives que commande l'exercice de ses missions spécifiques (cf. aussi en ce sens les recommandations n° 9 et 10) ;
- des lignes directrices générales quant à la mise en oeuvre de la politique pénale définissant les priorités et les moyens de les atteindre, eu égard aux pouvoirs d'opportunité reconnus au Ministère Public ;
- des critères de référence guidant les prises de décision dans les affaires individuelles, afin, par exemple, qu'un même genre d'affaire ne soit pas systématiquement poursuivi dans tel parquet et classé par tel autre, ou fasse l'objet de types de procédures dissemblables ou soit encore qualifié différemment.

De tels critères doivent être déterminés de manière qu'ils puissent jouer effectivement le rôle que l'on en attend, sans présenter une rigidité telle qu'ils feraient obstacle à la nécessaire appréciation dans chaque cas d'espèce et en fonction des situations locales, ou pourraient être utilisés par les délinquants pour agir impunément en marge du système.

Prioritairement, le Comité estime que ces lignes directrices, principes et critères doivent être approuvés par le Parlement ou le Gouvernement. Ce n'est que dans l'hypothèse où le droit national consacre l'indépendance du Ministère Public que ce dernier devrait être habilité à poser ces lignes de conduite.

De tels instruments n'ayant pas pour raison première de garantir les membres du Ministère Public mais bien les justiciables eux-mêmes, il est nécessaire qu'ils soient portés à la connaissance du public, voire de tout intéressé. Cette exigence prend une importance particulière lorsque le Ministère Public est indépendant ou lorsqu'il dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

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

37. Indépendamment du rôle qui peut être imparti à d'autres organes en matière de coopération judiciaire internationale, les contacts directs entre les membres du Ministère Public des différents pays dans le cadre de conventions internationales en vigueur ou, à défaut, en vertu d'arrangements pratiques, doivent être favorisés.

Le comité n'ignore pas que, en l'état actuel et en vertu d'accords internationaux existants, certains Etats font appel à des autorités centrales. Les contacts directs doivent toutefois être privilégiés, notamment dans le cadre des rapports entre les Etats membres du Conseil de l'Europe.

38. Des efforts en différentes directions doivent être mis en œuvre afin de favoriser des contacts directs entre Ministère Public dans le cadre de la coopération judiciaire internationale, notamment :

- (a) la diffusion d'outils documentaires ;
- (b) l'établissement d'une liste de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents dans les différents parquets, leur spécialisation, leur domaine de responsabilité, etc. ;
- (c) l'établissement de contacts personnels et périodiques entre membres du Ministère Public de différents pays, en particulier la tenue de réunions régulières entre Procureurs généraux ;
- (d) la mise sur pied de sessions de formation et de sensibilisation ;
- (e) la création et le développement de magistrats de liaison en poste dans les pays étrangers ;
- (f) l'enseignement de langues étrangères ;
- (g) le développement des transmissions par voie électronique ;
- (h) l'organisation de séminaires de travail avec d'autres Etats, tant sur les questions d'entraide que sur les questions criminelles communes.

Les outils documentaires incluent, par exemple, les documents contenant des informations sur la législation applicable dans les différents pays.

Les sessions de formation et de sensibilisation consistent à organiser, à intervalles réguliers, sous les auspices du Conseil de l'Europe, des séminaires de formation internationaux destinés aux membres des ministères publics des différents pays et aussi des formations linguistiques.

L'objectif à moyen terme devrait être de créer un réseau judiciaire pan-européen.

39. Afin d'améliorer la rationalisation et d'obtenir une coordination des procédures d'entraide judiciaire, des efforts doivent être développés afin de :

- (a) promouvoir chez les membres du Ministère Public en général la conscience de la nécessité de leur participation active dans la coopération internationale et**
- (b) favoriser la spécialisation de certains membres du Ministère Public dans le domaine de la coopération internationale,**
- (c) à cette fin, les Etats doivent faire en sorte que le Ministère Public de l'Etat requérant, lorsqu'il est chargé de la coopération internationale, puisse adresser des demandes d'entraide judiciaire directement à l'autorité de l'Etat requis compétente pour sa mise en exécution, et que celle-ci puisse lui retourner directement les éléments de preuve recueillis.**

Parmi les mesures qui pourraient être utilement prises, citons les suivantes:

- le Ministère Public est habilité à recevoir des demandes d'entraide judiciaire parvenant dans sa juridiction;
- le Ministère Public est habilité à aider l'organe responsable de l'exécution des demandes;
- le Ministère Public est habilité à coordonner des enquêtes le cas échéant;
- dans son rôle de gardien des intérêts propres à la coopération internationale, le Ministère Public est habilité 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 ;
- enfin, devrait être étudiée la possibilité d'étendre les dispositifs existants¹⁰ favorisant l'échange spontané d'informations entre les Ministères Publics des différents pays.

Afin de renforcer les coopérations policière et judiciaire en ce domaine et lorsque le système juridique le permet, le Ministère Public doit avoir accès et, le cas échéant, être représenté dans les instances nationales gérant les informations utiles à l'entraide répressive internationale, ainsi que dans les organisations internationales de coopération policière.

¹⁰ Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg, 09.11.90 ; Projet de Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale; etc.

Tenant compte de la place déterminante du ministère public dans le cadre de l'Etat de droit et en particulier du système de justice pénale, cette Recommandation vise à énoncer les principes fondamentaux qui doivent régir son action, notamment la définition de ses missions et des garanties nécessaires à l'exercice de celles-ci, ses rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif, les juges, la police, ses devoirs et responsabilités vis-à-vis des justiciables, et enfin, son rôle dans le domaine de la coopération internationale.