



Recommandation 1604 (2003)¹

Rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît et apprécie le rôle essentiel du ministère public dans la défense de la sécurité et de la liberté dans les sociétés européennes: il préserve le principe de la primauté du droit, protège les citoyens contre les violations criminelles de leurs droits et libertés, garantit le respect des droits et libertés des personnes soupçonnées ou accusées d'infractions pénales, et veille au bon fonctionnement des organismes chargés des enquêtes et des poursuites.
2. L'Assemblée considère que l'obligation des Etats de garantir à toute personne placée sous leur juridiction les droits et libertés définis par la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a des conséquences aussi bien pour les ministères publics que pour les personnes concernées par des poursuites pénales. De plus, le respect de la démocratie et de la primauté du droit demande une véritable séparation des pouvoirs de l'Etat, notamment entre le ministère public (en tant qu'organe administratif du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif) d'une part, et le pouvoir judiciaire de l'autre.
3. L'Assemblée prend note de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et considère que ce texte constitue un document de référence détaillé, qui devrait servir de guide au travail actuel et aux réformes futures des parquets dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée souligne en particulier la nécessité de renforcer la lutte contre la criminalité aux niveaux national et international, et d'améliorer la coopération internationale en matière pénale, toujours dans le plus grand respect des principes de la CEDH. L'Assemblée recommande aux Etats membres de travailler à l'application réelle et entière de cette recommandation.
4. L'Assemblée reconnaît que, dans une Europe de plus en plus interconnectée et mobile, dont les citoyens sont de plus en plus exposés (directement ou indirectement) aux systèmes juridiques et aux cultures des autres pays, il est important d'atteindre un certain degré d'harmonisation entre les systèmes de justice pénale des Etats membres, afin de conserver, d'une part, leur efficacité face aux nouveaux défis soulevés par le crime organisé transnational et, d'autre part, le respect des citoyens pour la primauté du droit et la confiance dans l'application de ce principe. Il faut reconnaître qu'il existe des pratiques et des traditions spécifiques à chaque pays, mais, lorsque le rôle des différents parquets présente des aspects préoccupants, il convient d'agir de manière appropriée au niveau européen, dans le cadre du Conseil de l'Europe.
5. A cet égard, l'Assemblée salue la création de la Conférence des procureurs généraux d'Europe, qui a tous les atouts pour jouer un rôle central et actif en rapprochant les différentes cultures et expériences des ministères publics de tous les pays membres du Conseil de l'Europe. Cet organisme, remarquable réservoir de connaissances et grand forum de débats spécialisés, possède un potentiel énorme pour présenter et étudier des propositions, donner des conseils, comparer les situations dans les différents pays et identifier les meilleures pratiques, au grand bénéfice des activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine. L'Assemblée estime donc que cette conférence mérite de devenir un organisme permanent, au même titre que le Conseil consultatif des juges européens (CCJE), et d'être dotée de ressources appropriées.

1. (voir [Doc. 9796](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Arabadjiev). Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 27 mai 2003



6. Sur la base de leurs réponses à un questionnaire, l'Assemblée considère que les pratiques suivantes, constatées dans certains Etats membres, suscitent des inquiétudes quant au respect des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe:

- 6.1. lorsque la police assume la responsabilité des poursuites;
- 6.2. lorsque le ministère public joue un rôle d'intermédiaire dans les contestations des décisions initiales de placement en détention, ou en est responsable;
- 6.3. lorsqu'un appel du procureur contre une décision judiciaire ordonnant la mise en liberté d'une personne détenue a un effet suspensif;
- 6.4. lorsque l'établissement de preuves entraîne automatiquement la décision de poursuivre; et
- 6.5. lorsque le ministère public assume diverses responsabilités non pénales.

7. En ce qui concerne ces préoccupations, l'Assemblée recommande aux gouvernements des Etats membres:

- 7.1. que l'organisme responsable des poursuites soit distinct et indépendant de la police;
- 7.2. que les détentions soient signalées de façon rapide, directe et automatique à la juridiction compétente, ce qui garantit le respect de l'article 5, alinéa 3, de la CEDH;
- 7.3. en règle générale ou automatiquement, qu'un appel du procureur n'ait pas d'effet suspensif, une exception n'étant envisageable que si des facteurs objectifs recommandant fortement le maintien de la détention préventive sont clairement établis (par exemple, lorsque le tribunal a ordonné la mise en liberté à condition qu'une forme de contrainte plus légère soit appliquée et s'il y a eu une décision judiciaire séparée subséquente de suspendre la mise en liberté);
- 7.4. que les intérêts de la justice par le traitement efficace des affaires, en même temps que ceux des accusés et des victimes, soient servis au mieux par un système laissant une marge d'appréciation dans la décision de poursuivre ou non. L'Assemblée renvoie à cet égard à la Recommandation no R (87) 18 du Comité des Ministres concernant la simplification de la justice pénale, tout en considérant que le principe de la poursuite discrétionnaire devra être adopté universellement; et
- 7.5. quant aux responsabilités non pénales:
 - a. que le rôle des procureurs dans la protection des droits de l'homme ne donne lieu à aucun conflit d'intérêts et n'ait aucun effet dissuasif sur les personnes qui demandent à l'Etat de protéger leurs droits;
 - b. qu'une véritable séparation des pouvoirs soit respectée dans l'attribution aux procureurs des fonctions additionnelles et que le ministère public jouisse d'une indépendance complète par rapport au gouvernement au niveau des affaires individuelles; et
 - c. que les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soient établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions; de plus:
 1. que les Recommandations no R (87) 18 et Rec(2000)19 du Comité des Ministres soient mises en œuvre concrètement, efficacement et sans délai.

8. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:

- 8.1. de poursuivre ses efforts afin de garantir concrètement la pleine mise en œuvre de ses Recommandations no R (87) 18 et Rec(2000)19 dans tous les Etats membres;
- 8.2. de soutenir les importantes activités de la Conférence des procureurs généraux d'Europe, en particulier en lui donnant le statut d'un organisme permanent, au même titre que le CCJE, et en la dotant de ressources appropriées;
- 8.3. de charger ses organismes concernés – avec la participation de la Conférence des procureurs généraux d'Europe – d'entreprendre une étude détaillée afin de préparer une recommandation aux Etats membres sur les aspects du rôle du ministère public non abordés dans la Recommandation Rec(2000)19, qui s'inspire des recommandations de l'Assemblée mentionnées ci-dessus dans le paragraphe 7, alinéas i à v, et qui proposerait également l'adoption universelle du principe de l'opportunité des poursuites