

## NRV

### Plaidoyer pour des procureurs indépendants

Des juges indépendants, libérés de toute influence politique ne suffisent pas à une bonne justice pénale. De même, des procureurs indépendants ne sauraient mener seuls une instruction pénale efficace.

Le procureur est le seul à décider en ce qui concerne :

- 1) Le soupçon initial : faut-il commencer l'instruction pénale d'une affaire, ou bien, une telle procédure n'est-elle pas nécessaire ?
- 2) Les preuves et les indices suffisants : Faut-il envoyer une certaine affaire en instance pour obtenir un arrêt?
- 3) La cessation de l'instruction pénale, avec ou sans obligations pour l'accusé, en cas d'infractions moins graves à la loi.

Ainsi, les procureurs décident tout seuls pour plus de 60 – 70% des affaires, sans que ces affaires n'arrivent en jugement.

Pour le reste des affaires, ils décident soit de mettre en mouvement l'action pénale et de renvoyer les dossiers pour un procès public, soit de résoudre l'affaire par un ordre écrit infligeant des peines.

Le parquet est un système d'alerte contre les errements de la société (violence extrémistes, trafic de personnes, corruption dans les services publics), mais souvent il n'a pas les moyens d'accomplir cette mission.

Les procureurs veillent à ce que la Police, qui fait partie de l'exécutif, respecte les droits des citoyens durant l'instruction des affaires. Ils veillent aussi sur la manière de respecter les lois pénales par l'exécutif. C'est pourquoi, le fait que le ministre de la justice, membre de l'exécutif surveille les surveillants par son droit de donner instructions, est un non sens.

Le Parquet ne fait pas la justice, car il ne lui appartient pas de donner une solution aux affaires avec force obligatoire, suite à une procédure contradictoire. Mais le Parquet filtre et dirige les conflits en décidant lesquels arrivent en instance pénale. Pour cela, le Parquet fait partie de l'autorité judiciaire.

La règle constitutionnelle de l'indépendance des juges leur donne la possibilité de rejeter toute influence illégale. Dans la mesure où les procureurs jouent également un rôle déterminant en matière pénale, leur indépendance devrait également être garantie.

NRV est consciente qu'il faut un changement radical de la conception des parquets, de manière à ce que ceux – ci deviennent eux aussi indépendants, comme les juridictions. Un tel modèle n'est pas neuf, il était déjà défendu par les mouvements allemands de XIX-ème siècle pour la liberté des citoyens, qui demandaient un procureur indépendant comme « juge de l'instruction pénale ».

Par comparaison avec la situation européenne, le statut des procureurs de l'Allemagne est lacunaire. En France et en quelques cantons suisses, l'instruction pénale est encore menée par des juges d'instruction indépendants. Mais au Portugal, comme en Italie, les procureurs sont encore plus indépendants que nos juges <sup>1</sup>.

Le Conseil Européen accepte que dans certaines Etats membres il y ait des parquets indépendants, tandis que dans autres Etats, les parquets soient soumis au pouvoir exécutif. Même dans le cas des parquets soumis au pouvoir exécutif, il faut s'assurer « que le parquet peut effectuer, sans aucune obstruction, les instructions pénales de toutes les infractions contre ceux qui agissent au nom de l'Etat, particulièrement pour corruption, abus en fonction, violation des droits de l'homme et du droit pénal international. » (Recommandation 19/2000).

Cette exigence n'est pas accomplie en ce qui concerne l'Allemagne, à cause droit du ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs <sup>2</sup>.

C'est pourquoi nous proposons un modèle de parquet indépendant, qui suppose le changement de la constitution et aussi le changement des lois et des certaines règlements. Ce modèle est seulement le pas initial : à long terme il sera nécessaire de créer un parquet indépendant qui va s'auto administrer, y compris du point de vue

budgétaire (qui correspond au modèle proposé par notre association pour l'auto administration des instances).

Ce premier pas sera le suivant :

Principe :

Le parquet indépendant exige un procureur bénéficiant d'une indépendance équivalente à celle du juge. Dans ce but, des changements de la constitution comme de toutes les lois où le procureur est défini comme employé public, sont nécessaires.

De plus, il est nécessaire de rompre le lien entre le parquet et l'exécutif, en annulant la subordination hiérarchique au Ministre de la Justice, et de concevoir des nouveaux mécanismes internes de la décision, en annulant la subordination hiérarchique (le droit du procureur hiérarchique supérieur de donner des dispositions obligatoires au procureur subordonné), ce qui suppose de modifier la Loi concernant l'organisation des instances.

## 2. Organisation des parquets

L'organisation et la structure des parquets doivent être reformée. Nous proposons de former un *du collège directeur* dirigé par le chef du parquet, dont les membres seraient élus par les procureurs. Cet organe fera la répartition des procureurs dans les sections, fera la répartition des affaires compte tenant de leur nature et de leur objet. Cette règle correspond à la modalité de la répartition des affaires sur complets de jugement.

Le collège décide en cas de conflits entre sections et le chef du parquet exerce aussi des attributions administratives.

La section est composée d'un chef de section et des autres membres. La section organise la répartition des affaires entre les procureurs par une décision annuelle. Si un procureur n'est pas d'accord avec la répartition ou le mouvement de l'affaire, il peut demander l'arrêt du collège directeur.

L'indépendance de chaque procureur exige quand – même un contrôle interne plus élaboré. Lors l'instruction pénale, un procureur excessif serait ainsi tempéré par la circonstance que la majeure part des mesures coercitives n'est disposée que par le juge.

En ce qui concerne le procureur qui n'est pas « très enthousiaste », le collège peut lui fixer un terme pour effectuer certains actes d'instruction de l'affaire pénale. Pour fixer le terme, il faut tenir compte de la nécessité d'assurer la qualité de l'instruction et de ce que l'affaire n'est pas influencée par des considérants incorrects.

La section peut retirer au procureur une affaire, qu'il n'a pas instrumenté correctement. En ce cas, le procureur peut adresser une demande au collègue.

Toutefois, les décisions qui cessent le procès pénal et auxquels la juridiction ne participe pas <sup>4</sup>, seront prises conformément à la règle « des 4 yeux », par le procureur de l'affaire, en accord avec le chef de section. En cas d'opinions divergentes, un tiers, nommé conformément à un plan permanent, va décider d'une manière ou d'une autre (départition).

Le droit de la partie lésée ou de l'autorité compétente d'obtenir l'obligation du procureur d'exercer l'action pénale par requête adressée au procureur général, reste ferme.

### 3. Le contrôle

LA subordination au ministre de justice n'est pas nécessaire pour assurer l'application uniforme de la loi. Il suffit de certaines recommandations (lignes directrices) élaborées par le procureur général. Le désir des procureurs de traiter d'une manière unitaire les affaires simples, mais qui sont en grande quantité, est assez grand pour assurer, en principe, l'application unitaire de la loi. Cette chose est prouvée dans l'activité des instances, par la manière d'appliquer les recommandations (indicatives) des instances supérieures du land <sup>5</sup> concernant les pensions alimentaires ou les tables des sommes accordés comme dédommagements morales.

Ce modèle peut être intégré dans les règlements existants si on étend les lois concernant le statut des juges (au niveau du land) aux procureurs. *Une vraie séparation des pouvoirs dans l'Etat sera assurée seulement quand la direction occulte des procureurs par l'exécutif, par l'emploi, la promotion et l'évaluation sera supprimée, et le pouvoir judiciaire auto administré.*

On considère que, de cette manière l'Allemagne assurerait au moins partiellement le modèle proposé par le Conseil Européen.

Fulda, 8.10.2006

---

<sup>1</sup> En Allemagne il n'y a pas un Conseil du Pouvoir Judiciaire, le ministre de la justice avec des conseils des juges étant impliqué en toute promotion ou nomination des juges en fonctions importants.

<sup>2</sup> Du texte ne résulte pas et je n'ai pas connaissance combien est ample ce droit, s'il peut viser aussi des affaires individuelles ou bien seulement des mesures générales pour combattre la criminalité.

<sup>3</sup> [www.nrv.net.de](http://www.nrv.net.de)

<sup>4</sup> en certaines affaires, l'instance doit exprimer son accord pour une cessation conditionnée de l'instruction pénale (équivalent b<sup>1</sup>) en infligeant des obligations ou des sanctions pour l'accusé.

<sup>5</sup> Oberlandesgerichte, l'équivalent des Courts d'appel. Il y a 2-4 instances supérieures en chaque land (16), en total il y en a 45 instances.