

**Dixième anniversaire du réseau des procureurs généraux  
ou institutions équivalentes près les cours suprêmes  
judiciaires des Etats membres de l'Union Européenne**

**Tenth anniversary of Network of Public Prosecutors  
or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts  
of the Member States of the European Union**



**Sous la présidence de Monsieur Jean-Claude MARIN,  
procureur général près la Cour de cassation  
Paris – Cour de cassation – 16, 17 et 18 mai 2018**

## SOMMAIRE / SUMMARY

**Allocution inaugurale de la conférence par Madame Nicole BELLOUBET, garde des Sceaux, ministre de la justice .....page 6**  
*Inaugural allocution by Madame Nicole BELLOUBET, Minister of Justice*

**Propos introductif par Monsieur Jean-Claude MARIN, procureur général près la Cour de cassation .....page 10**  
*Opening speech by Mr. Jean-Claude MARIN, procureur général près la Cour de cassation*

**Points de jurisprudence des cours européennes**  
*Jurisprudence of European Courts*

**Cour européenne des droits de l'homme, André POTOCKI, juge français.....page 14**  
*European Court of Human Rights, André POTOCKI, French Judge*

**Cour de justice de l'Union européenne, Yves BOT, avocat général.....page 20**  
*Court of Justice of the European Union, Yves BOT, Advocate General*

**Première table ronde : Ministères publics en Europe.....page 28**  
*First session : Models of Public Prosecutor's Offices in Europe*

**Présidence**

**Joana MARQUES VIDAL, procureur général du Portugal**

*Presidency*

**Joana MARQUES VIDAL, Prosecutor General of Portugal**

**Présentation des intervenants par le président de la table ronde**

*Speakers's presentation by the President of the round table*

**Première intervention.....page 29**

**L'exemple du ministère public au Luxembourg : le modèle continental**

**Martine SOLOVIEFF, procureur général d'État – Luxembourg**

*First speech*

**The example of the Public Prosecutor's Office in Luxembourg : the continental model**

**Martine SOLOVIEFF, Prosecutor General of State - Luxembourg**

**Deuxième intervention.....page 40**  
L'exemple du ministère public en Angleterre et au Pays de Galles : le modèle de common law  
Alison SAUNDERS, directeur des poursuites judiciaires  
*Second speech*  
*The example of the Public Prosecutor's Office in England and Wales : the common law model*  
*Alison SAUNDERS, Director of Public Prosecutions for England and Wales*

**Troisième intervention.....page 46**  
L'exemple du ministère public en Allemagne : le modèle fédéral  
Peter FRANK, procureur général fédéral d'Allemagne  
*Third speech*  
*The example of the Public Prosecutor's Office in Germany: the federal model*  
*Dr. Peter FRANK, Federal Public Prosecutor General at the Federal Court of Justice of Germany*

**Synthèse de la première table ronde.....page 51**  
Diversité des ministères publics au sein de l'UE et tendances communes  
Joana MARQUES VIDAL, président de la table ronde  
*Synthesis*  
*Diversity of Public prosecutor's Offices within the European Union and common trends*  
*Joana MARQUES VIDAL, President of the round table*

**Association européenne des Barreaux des cours suprêmes.....page 53**  
Didier LE PRADO, président  
*European Association of Supreme Courts Bars*  
*Didier LE PRADO, President*

**Deuxième table ronde : Instruments européens de coopération.....page 63**  
*Second session : European cooperation instruments*

Présidence  
Augustin LAZAR, procureur général de Roumanie  
*Pridency*  
*Augustin LAZAR, Prosecutor General of Romania*

Présentation des intervenants par le président de la table ronde  
*Speakers's presentation by the President of the round table*

**Première intervention.....page 63**  
Europol et Eurojust, agences de l'Union européenne, doivent-elles disposer de pouvoirs propres ?  
Ladislav HAMRAN, président d'Eurojust  
*First speech*  
*Should Europol and Eurojust, European Union Agencies, hold executives powers towards member states ?*  
*Ladislav HAMRAN, President of Eurojust*

**Deuxième intervention.....page 68**  
Réseau Judiciaire Européen (RJE) et magistrats de liaison, quels atouts et  
quelles perspectives pour ces réseaux déconcentrés ?  
Péter POLT, procureur général de Hongrie  
*Second speech*  
*European Judicial Network (EJN) and liaison magistrates, what strengths and*  
*opportunities for these decentralised networks ?*  
*Dr. Péter POLT, Prosecutor General of Hungary*

**Troisième intervention.....page 76**  
Évolution vers une nouvelle ère de coopération en matière pénale  
Alexandra JOUR-SCHROEDER, Directrice de la justice pénale à la direction  
générale Justice et consommateurs  
*Third speech*  
*From traditional MLAs to a new era of co-operation in criminal matters*  
*Alexandra JOUR-SCHROEDER, Director Criminal Justice, DG Justice and*  
*Consumers*

**Synthèse de la deuxième table ronde .....page 81**  
Comment harmoniser la politique européenne de coopération judiciaire à  
travers les instruments de coopération que sont Eurojust, le Réseau Judiciaire  
Européen et les magistrats de liaison ?  
Augustin LAZAR, président de la table ronde  
*Synthesis*  
*How should we coordinate the European judicial cooperation policy through Eurojust, the*  
*European Judicial Network and liaison magistrates ?*  
*Augustin LAZAR, President of the round table*

**Le rôle international de l'École nationale de la magistrature.....page 83**  
Olivier LEURENT, directeur  
*Influence position of the French National School for the Judiciary*  
*Olivier LEURENT, Director*

**Troisième table ronde : Europe judiciaire et parquet européen.....page 91**  
*Third session : Judicial Europe and European Public Prosecutor's Office*

Présidence  
Lavly PERLING, procureur général d'Estonie  
*Presidency*  
*Lavly PERLING, Prosecutor General of Estonia*

Présentation des intervenants par le président de la table ronde  
*Speaker's presentation by the President of the round table*

**Première intervention .....page 91**

Organisation et garanties du parquet européen

Lars WERKSTRÖM, directeur des Affaires judiciaires du parquet de l'Autorité suédoise des poursuites

*First speech*

*Organisation and operational guarantees of the European Public Prosecutor's Office*

*Lars WERSTRÖM, Director of legal affairs of the Swedish Prosecution Authority*

**Deuxième intervention.....page 97**

Quelles plus-values pour la lutte contre la fraude transfrontalière ?

Franz PLÖCHL, procureur général d'Autriche

*Second speech*

*What added values for the fight against cross border fraud?*

*Dr. Franz PLÖCHL, Prosecutor General of Austria*

**Troisième intervention.....page 104**

Le Parquet européen, le nouvel acteur de l'espace judiciaire européen

Peter CSONKA, Chef de l'Unité Justice pénale

*Third speech*

*The European Public Prosecutor's Office, the new actor in the European Judicial Area*

*Peter CSONKA, Head of Unit, General Criminal Law*

**Synthèse de la troisième table ronde.....page 105**

Que peut-on attendre du parquet européen ?

Lavly PERLING, président de la table ronde

*Synthesis*

*What could be expected from the EPPO ?*

*Lavely PERLING, President of the round table*

**Synthèse générale des travaux.....page 107**

*General Synthesis*

**Assemblée générale du Réseau.....page 117**

*Network general meeting*

**Résolution finale.....page 118**

*Final Resolution*

**Livre d'Or.....page 120**

*Golden Book*

**Allocution inaugurale de la conférence par Madame Nicole BELLOUBET,  
garde des Sceaux, ministre de la justice**  
*Inaugural allocution by Madame Nicole BELLOUBET, Minister of Justice*



Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation;  
Mesdames, Messieurs les Procureurs généraux des cours suprêmes de l'union  
européenne,  
Mesdames, Messieurs les Magistrats de liaison  
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie de me faire l'honneur d'ouvrir les travaux de votre réseau, alors que vous en fêtez le dixième anniversaire.

Je mesure d'ailleurs tout le symbole de votre réunion cette année à Paris et m'exprimant devant les éminents représentants des plus hautes juridictions des Etats membres de l'Union européenne, je tiens à vous remercier de votre présence en France. Celle-ci témoigne de la vitalité des liens qui unissent les acteurs judiciaires des Etats membres. A travers vous, les liens de dialogue entre hautes personnalités permettent de faire vivre de manière très concrète l'espace judiciaire européen.

Permettez –moi de m'en réjouir : votre réseau permet des échanges de fond entre ministères publics, à la fois sur les grands défis auxquels l'espace judiciaire européen est confronté mais également des discussions entre praticiens pour partager des bonnes pratiques ou mettre en commun les analyses que vous faites des grandes décisions jurisprudentielles de la CEDH ou de la CJUE. A ce titre, vous êtes les acteurs de la diplomatie judiciaire.

Je sais que la lutte contre le terrorisme a beaucoup occupé vos travaux ces dernières années. Je sais aussi que cette année d'autres points sont à l'ordre du jour, comme la mise en place du futur parquet européen. C'est en effet une avancée majeure dans la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne. J'y reviendrai.

Un mot tout de même sur la lutte contre le terrorisme qui reste centrale, malheureusement. Sans pour autant obérer les autres sujets, celle-ci continue de constituer le défi collectif auquel l'ensemble de l'UE reste confrontée.

Les attaques terroristes nous affectent collectivement. Dans ces circonstances dramatiques, la fluidité de notre coopération judiciaire et la qualité du travail mené en concertation entre nos autorités judiciaires permet de nombreuses avancées.

Au niveau européen, nos Etats sont aussi à l'initiative de la négociation de textes européens pour que la réponse judiciaire au terrorisme puisse s'inscrire dans un cadre commun. Les réflexions passées ou en cours au sein des Conseil des ministres Justice et Affaires intérieures auxquels je participe en témoignent. A cet égard, comme vous le savez, la France s'est montrée - et se montre toujours- ambitieuse afin que l'espace européen permette une appréhension harmonisée de cette matière, pourtant protéiforme.

La menace terroriste à laquelle nous sommes confrontés est, bien sûr, en perpétuelle évolution et elle connaît des spécificités incontestables selon les Etats. Cependant, certaines problématiques communes demeurent et nécessitent des échanges réguliers pour consolider les moyens opérationnels mis au service de l'efficacité de la lutte anti-terroriste.

Faisant suite aux attentats de janvier 2015, La France avait déjà exprimé son souhait d'une adaptation du droit de l'UE. C'est chose faite avec la directive 2017/541 du 15 mars 2017 sur la lutte contre le terrorisme qui prévoit l'harmonisation de l'incrimination d'infractions à caractère terroriste et a également pour objectif de renforcer les dispositions spécifiques pour la prise en charge des victimes du terrorisme.

Les victimes des attentats, de toutes nationalités, sont malheureusement souvent le reflet tragique des liens de proximité entre nos pays. Leur prise en charge est donc au cœur de nos réflexions au niveau européen. En France, le caractère transversal des besoins des victimes a conduit à la création par décret en août 2017 d'une délégation interministérielle à l'aide aux victimes.

Les réflexions sont également engagées s'agissant de la lutte contre le financement du terrorisme, au moyen de nouveaux textes présentés par la Commission en décembre 2016 et qui sont actuellement en cours d'examen. Ce sont donc des questions actuellement à l'ordre du jour, tout comme la question de l'extension du système d'interconnexion des casiers judiciaires (ECRIS) aux ressortissants d'Etats tiers.

L'ambition française en la matière demeure. C'est la raison pour laquelle le Président de la République a souhaité ouvrir la réflexion s'agissant de l'extension du champ de compétence de notre futur parquet européen en conformité avec l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que les attributions du

parquet pourront être, à terme, élargies à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière.

La mise en place du parquet européen constitue la prochaine étape fondamentale pour l'espace judiciaire européen : ce sera désormais la première autorité judiciaire européenne compétente en matière pénale. La création de ce Parquet européen constitue l'aboutissement de négociations longues, porté particulièrement par la France. Je forme le vœu devant vous que les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait rejoignent la coopération renforcée qui en a permis la création.

Véritable autorité judiciaire européenne indépendante, ce parquet aura compétence, comme vous le savez, pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites contre les infractions pénales portant atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne. Chaque année, ce sont en effet plus 50.6 milliards d'euros de recettes qui échapperaient aux budgets nationaux dans toute l'UE du fait de la fraude, des détournements et des irrégularités transfrontalières.

La France a toujours souligné l'importance et l'opportunité de la création d'une telle autorité judiciaire. Je ne cacherai pas devant vous que nous maintenons désormais un haut degré d'ambition s'agissant de sa mise en œuvre.

L'actualité politique judiciaire européenne est également marquée par la lutte contre le phénomène de la radicalisation, et le combat contre l'utilisation abusive d'internet et des médias sociaux par les groupes terroristes, sans perdre de vue notre attachement commun à la liberté d'expression. Nos travaux au sein des conseils des ministres JAI portent également sur l'accès aux données électroniques, le cryptage des données et techniques spéciales d'enquête, autant de sujets majeurs pour lesquels la coopération internationale est déterminante.

La coopération internationale en matière judiciaire est cruciale à bien des égards. La vitalité de votre réseau en est une des illustrations et l'invitation faite aux magistrats de liaison d'assister à vos travaux atteste de leur rôle primordial de facilitateur de l'entraide internationale. A l'échelle de mon ministère, je tiens à souligner devant vous la priorité que j'accorde à la coopération internationale.

Ainsi, en janvier dernier, j'ai présenté la stratégie que j'entends voir mener par le ministère de la Justice à l'international et, notamment, les objectifs que je fixais, pour cette année et la suivante, à la coopération internationale mise en œuvre avec nos partenaires étrangers, qu'ils soient européens ou non.

Je ne vous surprendrais pas en soulignant devant vous que l'objectif principal que j'assigne aux actions de coopération internationale menées par mon ministère est de faciliter le traitement par les juridictions des affaires judiciaires qui, pour bon nombre d'entre elles, ont désormais des ramifications qui dépassent largement le cadre des frontières nationales de chacun de nos Etats.



En France, en effet, plus de la moitié des procédures civiles et pénales comportent désormais un élément d'extranéité, qui justifie a minima l'émission ou l'exécution de demandes d'entraide. Cette proportion est évidemment plus élevée pour les affaires traitées par nos JIRS - toutes infractions confondues - en raison de la nature des matières traitées telles que la criminalité organisée, la délinquance transnationale en matière économique et financière mais aussi la traite d'êtres humains ou le trafic de stupéfiants.

La réalité de l'espace judiciaire européen s'évalue à l'aune de notre capacité à fluidifier ou faciliter le traitement de ces affaires complexes. Aussi, l'entrée en vigueur l'an dernier de la Décision d'Enquête européenne marque une nouvelle étape de la construction d'un espace européen de justice et de sécurité. Consacrant une nouvelle fois le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires aux fins de l'obtention de preuves, ce nouvel outil constitue une plus-value indéniable pour le traitement des enquêtes comme le fut, en son temps, le mandat d'arrêt européen.

Alors que l'Union européenne traverse une période de fortes turbulences et de remise en cause, le Président de la République a annoncé le projet de refonder l'Europe en mobilisant les citoyens au moyen de Consultations Citoyennes de grande ampleur. Mon ministère s'investit fortement dans ce projet qui permettra de faire vivre de nouveau l'idéal porté par l'UE.

En effet, comme l'a rappelé le Président de la République, l'Union européenne est fondée autour des valeurs et idéaux qui sont nos biens communs, au premier rang desquels se trouvent la Justice et les libertés fondamentales.

En conclusion, je tiens à souligner devant vous l'importance que j'accorde à la coopération internationale en matière de Justice également en ce qu'elle est le vecteur de diffusion des valeurs communes qui nous unissent telles que le respect des droits fondamentaux et l'Etat de droit.

Je vous remercie pour votre attention

**Propos introductif par Monsieur Jean-Claude MARIN, procureur général près la Cour de cassation**  
*Opening speech by Mr. Jean-Claude MARIN, procureur général près la Cour de cassation*



Madame la garde des Sceaux,  
Monsieur le premier président,  
Mesdames et Messieurs les procureurs généraux des cours suprêmes ou institutions équivalentes des Etats membres de l'Union européenne,  
Mesdames et Messieurs,

Madame la garde des Sceaux,  
Je suis particulièrement sensible à l'honneur que vous faites à notre Réseau, en ouvrant, ce matin, solennellement, nos travaux et en partageant avec nous, non pas une part d'un gâteau d'anniversaire, mais l'orée de notre 11ème conférence annuelle consacrant les 10 ans de notre existence.

En cet instant, je tiens, devant notre assemblée, à vous remercier d'avoir largement contribué à la tenue de cette conférence qui, sans votre aide, n'aurait pu se tenir dans les mêmes conditions.

Mais votre engagement ne se limite pas à l'apport de moyens propres à permettre la belle organisation, à Paris, de cet événement attendu de nos collègues de l'Union, il témoigne surtout de l'intérêt que vous portez aux enjeux européens en général, et à la coopération judiciaire en particulier.

L'Europe judiciaire a besoin de la volonté sans faille des gouvernements pour que soient élaborés des institutions et des outils utiles et efficaces afin que, par-delà nos nombreuses différences, l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice prenne tout son sens.

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux, Chers collègues,

Je suis heureux de vous accueillir à l'occasion du dixième anniversaire de notre Réseau, créé en 2008 à Paris à l'initiative de mon prédécesseur, Jean-Louis Nadal.

Lors de sa création, ce dernier rappelait, je le cite, que « l'objectif ultime [du réseau est] le renforcement, au niveau européen de l'Etat de droit et de la régulation par la norme juridique des relations économiques et sociales ».

Cet objectif demeure mais il repose avant tout sur une idée forte : nos différences peuvent exister, nos visions de l'Europe être parfois contrastées, nos impatiences être plurielles, mais c'est par le partage de nos expériences, de nos interrogations et de nos tâtonnements que nous ferons progresser la concrétisation d'une ambition commune, abolir entre nous ces barrières et ces fossés qui sont autant de passeports pour la criminalité la plus organisée.

Les fonctions que nous occupons doivent nous autoriser à être, ensemble, un cercle d'évaluation des besoins concrets d'une lutte efficace contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme, une force de proposition pour une meilleure coopération entre nos systèmes judiciaires et un baromètre de la bonne mise en œuvre et de l'efficacité des outils dont nous disposons.

Notre Réseau ne doit pas devenir un club dont la réunion annuelle serait une sorte de rituel auquel il serait agréable d'assister.

Notre Réseau est et doit, au contraire, demeurer l'occasion unique de partager nos bonnes pratiques en matière de coopération entre nos institutions judiciaires, d'évaluer les raisons des dysfonctionnements en ce domaine, d'imaginer l'avenir de nos ministères publics dans l'Europe de demain.

Je crois sincèrement pouvoir dire que nos rencontres, notamment depuis quelques années, ont été la pierre angulaire de débats particulièrement enrichissants liés à une actualité, souvent dramatique, rendant d'autant plus nécessaire le renforcement de nos liens.

Ces propos ne tendent pas à dessiner un programme ; ils veulent seulement souligner une nécessité au moment même où la création d'un parquet européen, voulue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cesse d'être une idée pour devenir une réalité.

En effet, la création du parquet européen a été actée le 12 octobre 2017 lors du Conseil des ministres Justice et Affaires intérieures, par vingt Etats membres devenus aujourd'hui vingt-deux.

Cette nouvelle entité va, dans les dix prochaines années, bousculer nos habitudes, nos tropismes nationaux et, sans aucun doute, notre façon d'aborder nos fonctions et notre rôle.

Une chose est en effet certaine : nos Ministères publics nationaux devront s'adapter à la nouvelle architecture judiciaire européenne.

Cette création intervient à l'heure où nos sociétés, devenues émotives, sont affamées d'informations instantanées et continues, phénomène largement amplifié par l'omniprésence d'internet dans tous les interstices de nos sociétés.

Les actes terroristes ayant massivement endeuillé l'Europe depuis trois ans ont accru l'attente des peuples d'Europe d'une justice efficace et ils n'admettent plus que les frontières nationales puissent constituer un obstacle légitime.

La création de ce parquet européen suscite bien des interrogations chez certains pour qui la nouveauté du concept et la complexité apparente de son futur fonctionnement inquiètent sur la réelle plus-value du dispositif.

Mais, ces questionnements de femmes et d'hommes de terrain, s'ils sont légitimes, ne doivent pas constituer un frein à la mise en œuvre d'une réforme d'une importance capitale dans la lignée de l'instauration d'Eurojust, du mandat d'arrêt européen et des équipes communes d'enquête et bien d'autres avancées encore.

Face à ce défi que représente l'émergence du parquet européen, nous devons réfléchir, proposer et, le cas échéant, agir ensemble, pour contribuer à faire de ce nouvel instrument une arme de lutte efficace contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union.

Les succès dans l'exercice de cette compétence essentielle mais limitée seront, à n'en pas douter, le socle d'une extension future de son champ d'action à d'autres contentieux tels le terrorisme et la criminalité organisée comme l'a évoqué le président de la République, Emmanuel Macron, en septembre dernier.

A l'heure du bilan de ces dix premières années, nous devons densifier nos propres relations. Je ferai demain, dans le cadre de l'Assemblée générale, quelques propositions en ce sens. Il semble notamment qu'il serait souhaitable de créer rapidement un site internet dédié au réseau afin de fluidifier et de densifier nos échanges.

La création de ce site pourrait, le cas échéant, être confiée à un groupe de travail qui pourrait élaborer une proposition concrète lors de la prochaine rencontre du Réseau en 2019 en Estonie.

Par ailleurs, j'aurai le plaisir de vous soumettre l'entrée d'un nouvel observateur de nos travaux, en l'espèce le procureur général de Moldavie.

Enfin, je souhaite terminer ces propos en vous présentant en quelques mots les thématiques qui articuleront ces deux journées de travail.

Vous l'aurez compris, au moment où l'on célèbre le dixième anniversaire de notre Réseau, le parquet européen se crée, et avec lui, un procureur en chef européen. C'est

la raison pour laquelle j'ai proposé de consacrer la dernière des trois tables rondes à ce sujet, comme l'aboutissement de nos réflexions.

Préalablement, parce que nous sommes différents dans nos organisations et nos attributions, nous allons consacrer la première des tables rondes aux trois grands modèles de Ministère public en Europe, soit les modèles continental, de common law et fédéral, afin d'en mieux rappeler les contours, les différences mais aussi les convergences.

Il a ensuite semblé pertinent de faire le point, au sein d'une deuxième table ronde, sur l'état des lieux de la mise en œuvre concrète des instruments européens de coopération.

Ces échanges seront précédés, dans un instant, de la présentation, par M. André Potocki, juge français à la Cour Européenne des Droits de l'Homme et par M. Yves Bot, avocat général français à la Cour de Justice de l'Union Européenne d'un point de jurisprudence de ces deux cours européennes dont les décisions irriguent, chaque jour davantage, nos droits nationaux.

Cet après-midi, l'intervention de M. Didier le Prado, président de l'association européenne des barreaux des cours suprêmes, et, demain, celle de M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature nous offriront l'opportunité d'un regard sur la place de l'avocat devant les cours suprêmes et sur la question fondamentale de la formation des juges et procureurs.

Comme vous le constatez, le programme de ces deux journées est dense, mais il témoigne avant tout de la pertinence de nos rencontres.

Pour illustrer ces propos, il me semble que votre présence en nombre à Paris, chers collègues, mais aussi celle, que je salue, des institutions de l'Union montre, avec éclat, le succès de notre Réseau lancé ici-même, dans cette Grand' chambre, il y a dix ans.

A l'orée de cette conférence, comment ne pas conclure mes propos en cédant la parole à l'un des pères fondateurs de l'Europe, Jean Monnet<sup>1</sup>, qui aimait à dire, je le cite : « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes ».

Je vous remercie.

---

<sup>1</sup> Jean Monnet (1888-1979).

**Points de jurisprudence des cours européennes**  
*Jurisprudence of European Courts*

**Cour européenne des droits de l'homme, André POTOCKI, juge français**  
*European Court of Human Rights, André POTOCKI, French Judge*



Mesdames et Messieurs, vos très hautes fonctions et la nature de vos responsabilités font de cette rencontre un moment particulièrement important pour moi. C'est pourquoi je tiens à remercier sincèrement Jean-Claude Marin, Procureur général de la Cour de cassation française, de m'offrir l'occasion de m'adresser à vous.

J'aimerais pouvoir nouer avec vous un dialogue qui serait passionnant pour moi. Mais le temps est compté. Je me limiterai donc à vous livrer quelques informations et quelques réflexions dans trois domaines : l'actualité institutionnelle de la Cour, le recours aux techniques de renseignement dans la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité et, enfin, les relations entre la Convention et la démocratie.

Trois points méritent d'être soulignés au titre de l'actualité institutionnelle de la Cour.

Le premier est l'entrée en vigueur du Protocole n°16 à la Convention. Le 12 avril dernier, au nom de la France, Mme Belloubet, ministre de la justice, a déposé l'instrument de ratification de ce Protocole. Cette dixième ratification a déclenché l'entrée en vigueur au 1er août prochain de cet instrument, entre la Cour de Strasbourg et les hautes juridictions désignées par les Etats membres qui l'ont également ratifié. Malgré les apparences, ce dispositif est très différent du renvoi préjudiciel prévu par l'article 267 du TFUE : la demande d'avis ne peut émaner que de l'une des hautes juridictions désignées par l'Etat contractant dont elle relève ; une demande d'avis n'est jamais obligatoire et l'avis rendu par la Cour n'est pas contraignant. De plus, alors que l'objet du renvoi préjudiciel est d'assurer une interprétation et une application uniformes du droit de l'Union, le Protocole n°16 est avant tout un instrument de

dialogue entre la Cour de Strasbourg et les hautes juridictions nationales. En plus des 10 États ayant ratifié le Protocole, 9 autres l'ont signé. Je suis convaincu du succès de ce nouvel instrument. Toutefois, les hautes juridictions nationales devront l'utiliser à bon escient, afin d'éviter que trop de demandes d'avis n'alourdissent le système.

Le deuxième point concerne l'arrêt *Burmych et autres c. Ukraine*<sup>2</sup>, rendu par la Grande chambre de la Cour le 12 octobre 2017, qui apporte une solution originale à un problème posé par les arrêts pilotes. Comme vous le savez, l'arrêt pilote est une procédure permettant à la Cour de répondre à des requêtes répétitives provoquées par un dysfonctionnement structurel du droit ou de la pratique d'un État. Elle consiste à ajourner la masse des affaires de même type et à choisir l'une d'entre elles comme exemplaire. Cette affaire est alors traitée en priorité. Dans l'arrêt pilote qu'elle prend, la Cour constate la violation mais surtout indique les mesures que l'État défendeur doit prendre pour redresser le dysfonctionnement à l'origine des requêtes répétitives. Cette procédure a connu de nombreux succès, conduisant à traiter rapidement les multiples affaires ajournées, soit par application de la solution donnée par l'arrêt pilote, soit par règlement amiable. Mais elle a également ses limites.

Ainsi, l'Ukraine est confrontée à un problème chronique de non-exécution des décisions de justice internes définitives condamnant l'État ou des débiteurs publics à payer certaines sommes. La Cour a rendu en 2009 un arrêt pilote *Ivanov*<sup>3</sup> pour tenter de résoudre ce dysfonctionnement. Or, non seulement cet arrêt n'a pas résolu la difficulté mais il a attiré vers la Cour des milliers de requêtes émanant de toutes les victimes voulant obtenir de la Cour une décision d'indemnisation.

La Cour, dans l'arrêt *Burmych*, a pris une décision radicale : elle a jugé qu'en constatant, dans son premier arrêt pilote, *Ivanov*, l'existence d'une violation et en indiquant les mesures à prendre pour y remédier, elle avait rempli sa mission. Elle a ajouté que les milliers de requêtes identiques dont elle était saisie étaient en réalité des problèmes d'exécution de son arrêt pilote. Elle en a déduit que ces milliers de requêtes devaient être radiées, car elles ne relevaient plus de sa compétence, et qu'elles devaient être renvoyées vers le Comité des ministres, chargé de surveiller l'exécution de ses arrêts.

Cet arrêt a le mérite de protéger la Cour contre une menace d'enlèvement et de souligner clairement son rôle juridictionnel.

Enfin, je veux souligner que le Conseil de l'Europe, et donc la Cour, sont dans une situation budgétaire fragile. Pour des raisons politiques, la Turquie a réduit sa contribution au budget de l'institution et la Russie a suspendu la sienne. Cette crise pourrait menacer sérieusement le fonctionnement de la Cour. À l'issue de la « conférence de haut niveau » organisée par la présidence danoise les 12 et 13 avril derniers, une déclaration solennelle a été adoptée à Copenhague. Ce texte contient notamment un appel aux États pour qu'ils assurent à la Cour un support budgétaire suffisant pour accomplir sa mission.

<sup>2</sup> *Burmych et autres c. Ukraine* [GC], 12 octobre 2017, nos. 46852/13 et autres

<sup>3</sup> *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, 15 octobre 2009, no. 40450/04

En deuxième lieu, la lutte contre le terrorisme est pour nous tous, et pour vous en particulier, une préoccupation majeure, comme vient de le souligner Mme la Garde des Sceaux. La position de la Cour est bien connue : les Etats ont non seulement le droit mais aussi l'obligation de lutter contre le terrorisme. Cependant, s'ils disposent d'une marge d'appréciation assez large, ils ne peuvent pas pour autant porter atteinte aux valeurs fondamentales de la Convention. Je me limiterai à vous rappeler quelques informations sur l'état de la jurisprudence de la Cour relative à trois sujets importants.

Il s'agit tout d'abord des interceptions secrètes, qui constituent un outil central du renseignement mais représentent une ingérence d'autant plus lourde dans les droits protégés par l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale) que la technologie offre des instruments toujours plus puissants et sophistiqués.

Pour l'instant, la décision de référence est l'arrêt de Grande chambre *Roman Zakharov c. Russie*<sup>4</sup> du 4 décembre 2015. La Cour y applique sa jurisprudence relative à l'article 8 de la façon suivante: il faut que les interceptions soient prévues par la loi ; qu'elles poursuivent un ou des buts légitimes, tels que la sécurité nationale et la prévention des infractions ; que l'ingérence dans le droit à la vie privée soit proportionnée au but légitime. Cette proportionnalité est appréciée en tenant compte notamment des catégories de personnes pouvant être visées et des motifs de ces interceptions, des procédures d'autorisation de l'interception, de la durée de ces mesures, des modalités de conservation et de destruction des données interceptées, du contrôle des interceptions par des autorités indépendantes et des recours disponibles.

La Cour est actuellement saisie de nombreuses requêtes sur ce sujet, notamment contre la Suède, l'Autriche, le Royaume-Uni et la France. Elles émanent en particulier d'avocats et de journalistes. La jurisprudence de la Cour sera donc précisée par les arrêts qui seront rendus dans ces affaires.

Le deuxième point concerne les fichiers. Deux cultures entrent ici en tension : pour les autorités, plus les informations versées dans un fichier sont nombreuses, plus celui-ci est efficace. Au contraire, pour la Cour, l'inscription d'informations personnelles dans un fichier doit constituer une exception encadrée. La Cour a ainsi mis en garde les États contre « une logique excessive de maximalisation des données et de leur durée de conservation »<sup>5</sup>.

Lorsque les fichiers sont alimentés par des interceptions secrètes, les personnes concernées ignorent le plus souvent que des informations les concernant sont détenues dans un fichier. Il leur est donc difficile de bénéficier d'un contrôle de leurs droits. La Cour a admis depuis son arrêt *Klass et autres c. Allemagne*<sup>6</sup>, en 1978, arrêt fondateur en ce qui concerne les mesures de surveillance dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, que le refus d'accès par les personnes surveillées aux informations détenues sur elles par l'État pouvait être nécessaire s'il existait une

<sup>4</sup> *Roman Zakharov c. Russie* [GC], 4 décembre 2015, no. 47143/06

<sup>5</sup> *Aycaguer c. France*, 22 juin 2017, no. 8806/12 8806/12

<sup>6</sup> *Klass et autres c. Allemagne* [Plén.], 6 septembre 1978, no. 5029/71



crainte légitime qu'un tel accès compromette l'efficacité du système. Cette position sera sans doute complétée et précisée dans les arrêts à venir.

Enfin, la Cour a également eu à se prononcer sur le contrôle juridictionnel des activités de surveillance secrète. Mais comment concilier les exigences de l'article 6 avec le secret qui s'attache aux activités en cause ? Cette question a été traitée, dans un domaine différent, par l'arrêt de Grande chambre *Regner c. République tchèque*, du 19 septembre 2017<sup>7</sup>. Cet arrêt concerne un fonctionnaire qui contestait devant les tribunaux la suppression de son habilitation au secret défense et la perte de son emploi qui en est résultée. Mais lors de cette procédure, ni lui, ni son avocat n'avaient pu accéder à une partie des documents, classés confidentiels. De plus, les motifs de la décision rejetant sa demande ne lui avaient pas été communiqués car ils se fondaient sur ces éléments confidentiels. Il se plaignait donc d'une violation de l'article 6§1, qui protège le droit à un procès équitable. La Cour a recherché si, en examinant la procédure dans sa globalité, d'autres éléments lui avaient offert, en compensation, des garanties suffisantes. Elle a attaché une grande importance aux points suivants : le requérant a pu saisir des juges ; ceux-ci avaient accès à toutes les informations ; ils pouvaient ordonner la communication au requérant de celles qu'ils estimaient ne pas mériter le secret ; ils pouvaient prendre en compte tous les faits et les arguments juridiques que le requérant n'avait pas soulevé en raison de sa connaissance limitée du dossier et ils avaient le pouvoir d'annuler la décision de révocation du requérant s'ils la jugeaient arbitraire. Au vu de ces éléments, la Cour a donc estimé que l'article 6 n'avait pas été violé.

Je voudrais, pour finir, partager avec vous quelques idées sur les liens entre la Convention et la démocratie, sujet essentiel et sensible.

Au sens de la Convention, la démocratie comporte deux volets distincts mais complémentaires. Le premier est constitué par des règles de répartition du pouvoir émanant du peuple. Ces règles se traduisent par une Constitution et des élections libres. Ce premier volet est essentiel mais, à lui seul, il peut ne recouvrir qu'une démocratie purement formelle.

Le second volet est substantiel. Il repose lui-même sur deux piliers. Le premier est la primauté du droit, dont les normes encadrent toutes les relations au sein de la société et s'appliquent de façon égale à toutes les personnes, privées et publiques. Le second est constitué par les droits fondamentaux, c'est à dire des droits subjectifs, inhérents à la nature humaine, constituant le socle substantiel de l'État de droit dans les démocraties. Or, il faut bien avoir à l'esprit que la Convention n'est pas seulement une couche normative supplémentaire qui vient s'ajouter à toutes les autres règles internes et internationales. Elle est avant tout l'expression solennelle et juridique de la démocratie substantielle que 47 États souverains ont librement décidé d'adopter.

Dès le 26 avril 1979, dans l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*, la Cour a exprimé ce lien avec force : « il n'est pas de société démocratique sans que le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture se traduisent effectivement dans son régime institutionnel, que celui-ci soit soumis au principe de la prééminence du droit,

<sup>7</sup> *Regner c. République-Tchèque* (GC), 19 septembre 2017, no. 35289/11

qu'il comporte essentiellement un contrôle efficace de l'exécutif, exercé sans préjudice du contrôle parlementaire, par un pouvoir judiciaire indépendant, et qu'il assure le respect de la personne humaine. »<sup>8</sup>

Les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention protègent quatre droits particulièrement importants : la vie privée et familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association. Malgré l'importance de ces droits, ces articles prévoient qu'ils peuvent faire l'objet de certaines limitations. Cependant, ils exigent que ces limitations soient « nécessaires dans une société démocratique ». Le 30 janvier 1998, dans l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, la Cour en a déduit que « la seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique ». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. »<sup>9</sup> La Cour a ainsi souligné l'enracinement de la démocratie dans le texte même de la Convention.

L'article 18 de la Convention est une barrière importante pour éviter un détournement de la Convention. Il est ainsi rédigé : « Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. » L'objectif de ce texte est d'interdire l'abus de pouvoir consistant, par exemple, à emprisonner un opposant, non pas dans l'un des cas prévus par l'article 5 de la Convention mais pour un but caché, le plus souvent politique. Dans un arrêt important, *Merabishvili c. Géorgie*, du 28 novembre 2017<sup>10</sup>, la Grande chambre a exposé de façon détaillée les conditions de mise en œuvre de cet article.

Je souhaiterais conclure ces observations en soulignant le rôle des organes de poursuites pénales dans la protection de la démocratie. Certes, le juge est la figure centrale du dispositif de protection des droits fondamentaux et la Cour a été amenée à préciser que les rôles du juge et de l'accusation sont bien distincts. Pour autant, la Cour ne néglige pas le rôle essentiel joué par les organes du ministère public. Ainsi, les procureurs dirigent et contrôlent la première phase de la procédure pénale, lorsque le juge n'est pas encore intervenu et n'interviendra peut-être jamais. Le procureur est donc ce que j'appellerais « la sentinelle avancée des droits de l'homme ». De même, lorsqu'une personne se plaint d'atteinte à la vie (article 2) ou d'atteinte au droit de ne pas subir de torture (article 3), la Cour exige que soit menée une enquête indépendante et rapide sur les faits pertinents. Les procureurs sont souvent les autorités en charge de ces enquêtes essentielles pour la protection des droits fondamentaux. Enfin, dans l'arrêt *Karelin c. Russie* du 20 septembre 2016<sup>11</sup>, la Cour a rappelé que l'absence du représentant du parquet à l'audience peut entraîner la violation du principe du procès équitable. En effet, cette situation incite le juge à se substituer au Procureur et à soutenir lui-même l'accusation, quittant ainsi son rôle d'arbitre.

<sup>8</sup> *Sunday Times c. Royaume-Uni* [Plén.], 26 avril 1979, no. 6538/74, §8

<sup>9</sup> *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], 30 janvier 1998, no. 19392/92, §45

<sup>10</sup> *Merabishvili c. Géorgie* [GC], 28 novembre 2017, no. 72508/13

<sup>11</sup> *Karelin c. Russie*, 20 septembre 2016, no. 926/08

Mesdames et Messieurs, en conclusion, je veux rappeler, avec force et conviction, que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un miracle engendré par un cauchemar. Nous avons tous, vous comme nous, l'impérieux devoir de protéger ce miracle et de conserver en mémoire ce cauchemar pour éviter qu'il ne revienne empoisonner nos démocraties.

Merci de votre attention.

**Points de jurisprudence des cours européennes**  
*Jurisprudence of European Courts*

**Cour de justice de l'Union européenne, Yves BOT, avocat général**  
*Court of Justice of the European Union, Yves BOT, Advocate General*



Madame le Garde des Sceaux,

Monsieur le Premier Président, Monsieur le Procureur général de la Cour de Cassation,

Mesdames et Messieurs les Procureurs généraux et chers collègues

J'aurais aimé vous parler aujourd'hui exclusivement du parquet européen, de ses premiers succès, de l'élargissement proche de ses compétences initiales, et de la manière dont par sa jurisprudence à la fois hardie mais mesurée, efficace mais respectueuse des libertés et des garanties, la Cour avait participé à cette réussite. Il est temps cependant de souligner tout ce que l'avènement du parquet européen doit à la commission qui d'emblée a su concevoir un projet ambitieux et le défendre avec talent, même si la frilosité des états a considérablement diminué l'ambition du projet initial.

Assurément, tout cela se fera, tellement cette création est une nécessité et le regret que vous avez perçu dans ma voix n'est que celui généré par une trop longue attente, celle de la réalisation d'un degré supplémentaire et fondamental dans la concrétisation de l'espace de Liberté, de sécurité et de justice. Cet espace est vaste, trop pour passer en revue ici tous ses aspects. Il me faut donc faire un choix. Me trouvant en compagnie de Procureurs généraux, c'est bien évidemment à la dimension pénale de cet espace que je me consacrerai. Ce faisant, je vais laisser de côté le domaine de la coopération en matière civile et celui de l'asile.

Je le ferai avec d'autant moins de scrupule concernant l'asile que la saga des règlements Dublin est en voie d'être complétée par Dublin IV dont il faut espérer qu'il corrigera les défauts manifestes de Dublin III dont l'évidence transparaît dans le contentieux actuel de la Cour, et qu'il permettra de faire jouer et donc de mettre en lumière le principe de solidarité entre les états membres, principe qui est de ceux sur lesquels l'Union est fondée.

Le domaine de ce que le traité appelle « la coopération judiciaire en matière pénale » pose quant à lui des questions fondamentales qui touchent aux principes de confiance mutuelle et de reconnaissance mutuelle, le premier, pilier constitutionnel de l'Union, et le second, pierre angulaire de la construction de l'espace de Liberté, de sécurité et de justice. Or, on constate que ces principes sont considérés trop souvent encore avec méfiance et qu'ils sont parfois contredits par les magistrats nationaux invoquant à leur encontre le principe de proportionnalité

Des rapports entre confiance mutuelle, reconnaissance mutuelle et principe de proportionnalité, je traiterai donc en premier.

La prescription est une autre des difficultés majeures qui se révèlent actuellement. Ce n'est pas à vous que je vais l'apprendre, bien sûr, je l'aborderai donc par la suite.

Enfin, l'Europe qui protège étant une des préoccupations essentielles et légitimes de nos concitoyens je terminerai par cette problématique

Mais auparavant peut-être est-il utile de rappeler toute l'importance qui est celle de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Sa construction est le dernier grand enjeu de la construction européenne. C'est espace est celui de la vie de tous les jours. Car il traite de la vie des gens de tous les jours qui peuplent cet espace, espace unique dont la réalisation est le deuxième but que l'union s'est assigné dans le paragraphe 2 de l'article 3 du Traité sur l'Union Européenne (TUE), le premier paragraphe de ce texte définissant le but premier : promouvoir la paix, les valeurs et le bien-être des peuples qui la composent.

Au sein de cet espace, les relations judiciaires en matière pénale doivent se passer entre Vilnius et Madrid comme elles se passent entre Hambourg et Frankfurt, entre Rome et Florence ou entre Paris et Bordeaux. C'est là la logique incontournable de cet espace qui, sinon, n'aurait pas de sens car cela reviendrait, par exemple dans le domaine judiciaire, à rétablir des barrières juridiques là où les barrières géographiques ont été supprimées. Les seuls bénéficiaires de cette situation seraient les délinquants.

La construction de cet espace ainsi conçu fait que, de manière évidente, des systèmes juridiques et judiciaires ancestralement opposés se confrontent et doivent se reconnaître et se coordonner. La suppression des frontières géographiques n'a posé guère de problèmes, celle des frontières juridiques est le lieu de grandes tensions,

chacun ayant tendance à considérer que seul son système national est le meilleur et est à même de garantir le plein respect des libertés et de l'état de droit.

Il faut reconnaître que les règles d'édiction des normes au sein de l'Union en cette matière n'aident pas à aplanir les difficultés.

Faute pour l'Union d'avoir une compétence législative pleine en ce domaine, la mise en commun des règles ne peut se faire par voie d'uniformisation législative. Parce que les états n'ont pas voulu qu'il en soit ainsi. Force est donc de recourir à des textes qui par leur nature même ouvrent la voie à une transposition divergente ou à tous le moins non identiques, avec pour conséquence toutes les difficultés d'interprétation qui se révéleront.

L'avènement de la Charte des droits fondamentaux reconnue comme faisant partie du droit primaire pouvait faire espérer que se concrétise l'espoir du Professeur Myriam DELMAS-MARTY qui estimait qu'elle sonnerait la fin du nationalisme juridique. Il serait aventureux d'affirmer que cette attente est devenue réalité. Il est à craindre qu'il faille en outre éviter que ne se forme un nationalisme judiciaire.

C'est, comme nous l'indiquions en commençant par la remise en cause de la puissance du principe de la reconnaissance mutuelle que ce danger peut devenir réalité.

Pour assurer la puissance de ce principe en tant que pierre angulaire de l'espace de liberté de sécurité et de justice, c'est-à-dire concrètement pour permettre l'exécution d'une décision de justice dans un état autre que celui dans lequel elle avait été prononcée tout en rompant avec la procédure de l'extradition que dès 2003 (arrêt GÖZÜTÖK et BRÜGGE C-385/01) la jurisprudence de la Cour s'est orientée vers une définition très forte du principe de la reconnaissance mutuelle et de ses effets.

Selon la définition retenue par la Cour, elle consiste à donner à la décision de l'état membre d'émission le même effet que s'il s'agissait d'une décision de l'état d'exécution lui-même, quand bien même le droit national de l'état d'exécution aurait conduit à une solution différente.

La justification de ce principe se trouve dans son lien avec celui de la confiance mutuelle la confiance mutuelle.

Quels sont donc les rapports entre confiance mutuelle et reconnaissance mutuelle ? Lequel est-il la conséquence de l'autre ? l'un doit-il exister préalablement afin que l'autre puisse être invoqué ? Cette question, pour nous, revient à se poser celle, non résolue à ce jour, de savoir qui a existé en premier de la poule ou de l'œuf.

Pour la reconnaissance mutuelle en effet, la Cour a donné la solution dans son avis 2/13 rendu le 18 Décembre 2014. Les valeurs de l'Union sont la clef de voute de l'édifice que constitue l'union elle-même.

La cour indique au point 168 de cet avis :

« Une telle construction juridique repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque état membre partage avec tous les autres états membres et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les états membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre ».

La confiance mutuelle est donc un élément constitutionnellement structurant du système juridique de l'union et singulièrement de l'ELSJ

Conséquence de la force de ce principe (point 192) « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, les états membres peuvent être tenus, en vertu même de ce droit, de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres états membres de sorte qu'il ne leur est pas possible non seulement d'exiger d'un autre état membre un niveau de protection national des droits fondamentaux plus élevé que celui assuré par le droit de l'Union, mais également, sauf dans des cas exceptionnels, de vérifier si cet autre état membre a effectivement respecté, dans un cas concret, les droits fondamentaux garantis par l'Union ».

Dans l'Espace de Liberté, de Sécurité et de justice, ce principe d'importance fondamentale se concrétise par la reconnaissance mutuelle qui le met en œuvre. Ces deux principes sont donc des valeurs jumelles

Par là s'explique la force de la notion de reconnaissance mutuelle elle-même et l'on comprend dès lors pourquoi la Cour rappelle dans ses décisions que la reconnaissance mutuelle suppose, ce qui veut dire ici imposer, la confiance mutuelle.

Cette reconnaissance mutuelle connaît-elle des limites ? Et souvent pour les tracer, le principe de proportionnalité est invoqué.

La Cour a toujours réservé l'hypothèse de la survenance de circonstances exceptionnelles qui justifieraient de faire exception à ce principe.

A ce jour elle ne le fit que dans l'affaire ARANYOSI (C-404/15 du 5/04/2016) mais par une approche qui est tout sauf laxiste

On se tromperait lourdement si l'on s'imaginait que la Cour a dans cette décision accepté une appréciation libre par un juge d'exécution de la conformité aux droits fondamentaux d'une décision émise par une autorité judiciaire d'un autre état.

Loin de se contenter d'une analyse rapide et superficielle, la Cour exige du juge d'exécution une analyse personnelle actualisée, profonde et détaillée, c'est-à-dire substantiellement motivée pour non pas refuser le jeu de la reconnaissance mutuelle

mais dans un premier temps la suspendre et que par les voies adéquates il puisse évaluer la nécessité ou non de faire cette fois exception à la reconnaissance mutuelle parce qu'il aura alors reconnu que son application entraînerait une violation d'un droit fondamental, ici celui, essentiel, de la dignité humaine.

Pour arriver à ce résultat, la cour prône un raisonnement en deux temps.

L'autorité d'exécution doit d'abord recueillir des éléments « objectifs, fiables, précis et dûment actualisés » témoignant de l'existence de défaillances dans les conditions de détention qui entraînent un risque réel de traitement inhumain et dégradant.

Elle doit ensuite vérifier si dans les circonstances de l'espèce il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'il existera un risque réel pour la personne concernée d'être soumise à un tel traitement à la suite de la remise

Pour procéder à cette analyse qui doit être minutieuse et objective, l'autorité d'exécution est invitée à adresser par les voies adaptées une véritable demande de renseignement aux autorités de l'état d'exécution.

C'est donc à une analyse *in concreto* que le juge d'exécution doit se soumettre avant de décider s'il donne suite ou non au mandat d'arrêt, décision qui en fait suppose qu'il objective l'importance, la réalité et la probabilité de la survenance d'une atteinte suffisamment grave à un droit fondamental pour qu'il soit apporté exception au principe de la confiance mutuelle qui, précise la Cour, ne peut conduire qu'à un report et non à un abandon de l'exécution du mandat d'arrêt.

Ainsi donc, la notion de proportionnalité ne peut s'apprécier dans le cadre de l'ELSJ en dehors du contexte que nous avons décrit. Sinon cela reviendrait dans le cadre de cet espace unique à autoriser le juge d'exécution à vérifier ce que justement la cour interdit que l'on vérifie ( voir plus haut)

Au demeurant d'ailleurs, La logique de la notion d'espace unique conduit à considérer que l'application du principe de proportionnalité doit essentiellement être effectuée par l'autorité judiciaire d'émission.

L'application bien conçue du principe de proportionnalité impose normalement qu'il soit appliqué dans l'état d'émission Il en résulterait que bien des difficultés apparues auraient été réglées avant même qu'elles ne se révèlent.

Pour que l'autorité judiciaire d'émission procède ainsi, encore faut-il qu'elle soit autorisée à le faire.

Il semble que certains systèmes nationaux basés sur le principe dit de la légalité des poursuites ne laissent aux autorités judiciaires, notamment de poursuite que peu de latitude pour appliquer un contrôle de proportionnalité.



Mais il s'agit ici de faire entrer une décision nationale dans la sphère de l'espace de liberté de sécurité et de justice. C'est alors le droit de l'union et la charte qui s'appliquent. Le principe de proportionnalité doit donc être respecté et s'il le faut laisser sur ce point la loi nationale inappliquée pour pouvoir y procéder.

Je voudrais maintenant, comme annoncé, attirer votre attention sur d'autres points fondamentaux de cet espace et notamment sur la notion de prescription.

La Cour a rendu sur cette question deux arrêts récents, le second pouvant sans doute s'analyser en un revirement partiel du premier.

La question posée était celle de savoir quelle était la nature juridique de la prescription : Règle de fond ou règle de forme ? La plupart des états membres connaissent la prescription comme règle de forme. La cour Européenne des droits de l'Homme aussi. L'Italie l'a incorporée dans les règles de fond comme partie intégrante de l'élément légal de l'infraction. Ceci change tout au regard de l'application de la loi dans le temps lorsque la durée de cette infraction change.

La Cour a en fait renvoyé au législateur la responsabilité de changer sa loi. Ce faisant, s'il apparaît nécessaire d'opérer un tel changement, c'est qu'une question se pose en l'état du texte national applicable. Elle nous paraît évidente dans la mesure où une telle différence de notion semble problématique au regard du fonctionnement à venir du Parquet Européen. Comment assurer la centralisation et la poursuite cohérente d'une infraction par définition transfrontière dans la réalisation de ses éléments si pour certains co-auteurs l'infraction est prescrite et pour d'autres, non ? La question est à notre sens aussi importante qu'elle est potentiellement difficile à résoudre. En effet, si dans le cadre d'une poursuite exercée pour une infraction d'atteinte aux intérêts financiers commise par plusieurs personnes agissant de concert sur le territoire de plusieurs états membres, un mandat d'arrêt européen est lancé contre l'une d'elle ayant agi dans le cadre de ce concert frauduleux en se trouvant sur le territoire d'un état ayant un régime de prescription aussi court et contraignant, on peut douter que la remise ait lieu. En effet, pour les actes commis sur le territoire de l'état d'exécution qui à ce titre est potentiellement compétent pour les réprimer, la jurisprudence pré-citée peut permettre d'invoquer les dispositions de l'article 4 point 4 de la décision cadre 2002/584/JAL. En effet au regard du raisonnement de la Cour, la faculté de refuser la remise deviendrait alors l'exercice d'un droit fondamental, que cette faculté ait ou non été retenue par l'état lors de la transposition de la directive en question

La solution viendra-t-elle des textes spécifiques et notamment des dispositions de la directive sur la protection des intérêts financiers de l'Union ?

La question ne nous paraît pas résolue pour autant par l'entrée en vigueur de cette directive. La question reste entière de savoir si elle constitue, notamment au

regard de la mise en œuvre de la prescription, la mesure d'harmonisation qui manquait dans l'instance Tarico.

Certes, la directive traite de la prescription mais pour notre part, nous doutons que les expressions telles que « période suffisamment longue » (paragraphe 1 de l'article 12) ou « délai interrompu ou suspendu par certains actes spécifiques » (paragraphe 3) apportent la clarification nécessaire et l'harmonisation suffisante dans la mesure où les termes mêmes de suspension ou d'interruption ne sont pas partout reçus avec la même compréhension, notamment quant à leurs effets.

Ajoutons enfin pour clore provisoirement ce chapitre, que la question de la nécessité de célérité imposé par l'exigence, invoquée dans ces législations, du respect du délai raisonnable n'est pas toujours en concordance avec la définition même de ce délai dans la mesure où certaines législations pénales s'imposent des délais qui ne peuvent être ni interrompus ni suspendus, ce qui revient à empêcher toute lutte efficace contre la délinquance, y compris celle de tous les jours. Agir vite, ce n'est pas agir avec précipitation et cela ne correspond pas forcément avec la définition du délai raisonnable, surtout au prix de l'impunité

La lutte contre l'insécurité me conduit à évoquer également, mais je ne puis le faire ici que brièvement le problème de la lutte antiterroriste et de la possibilité pour les autorités judiciaires et les services de renseignement d'avoir légalement accès aux « Big Data ». La Cour a développé dans les arrêts Digital Rights et Tele 2 Sverige une jurisprudence extrêmement restrictive. De nouvelles questions sont en cours devant la Cour et la dernière en date présente des particularités dont il conviendra de mesurer avec soin les conséquences éventuelles sur la jurisprudence précitée.

Nous sommes ici au cœur de la question posée par l'exigence de voir l'Union protéger ses citoyens. La question qui manifestement se pose à la cour est celle de l'utilisation des données personnelles et des dérives auxquelles les techniques de recueil et de stockage peuvent donner naissance. Il est clair à nos yeux que si l'on se reporte à la notion d'espace unique, c'est de manière globale, commune aux états composant cet espace qu'un système cohérent d'exploitation et de traitement de ces données doit être envisagé avec, au niveau de l'Union, la mise en œuvre de garanties nécessaires qui ne peuvent qu'être communes

Mesdames et Messieurs les Procureurs généraux, je voudrais cependant terminer sur une note résolument optimiste.

Ainsi, dans le domaine que nous avons abordé, petit à petit, dans cet espace qui est de moins en moins politique mais de plus en plus judiciaire, commencent à s'élaborer des théories communes, notamment concernant la fonction moderne de la peine. La prise en compte de la nécessité d'assurer la réinsertion des délinquants par

une application adaptée de l'exécution des peines est une pratique constante. La prise en compte des peines prononcées dans différents pays pour assurer la mise en œuvre du principe de non cumul des peines ou de non bis in idem se fait de plus en plus. C'est ici une Europe judiciaire qui se met en place et il faut incontestablement le voir comme un progrès indéniable

L'Europe avance donc par la coopération judiciaire et il faut ici élargir à nouveau notre cadre. Elle traite de la vie de tous les jours qui comporte, dans les matières civiles l'apport d'une solution aux problèmes courants de la vie en société, et en matière pénale, la prévention des infractions et la sanction ainsi que la réparation qu'elles appellent. Autrement dit, une justice qui d'une part est au service des citoyens de l'Union et qui d'autre part les protège. En se confrontant les uns aux autres nos systèmes ne doivent en aucun cas considérer qu'ils sont incompatibles mais susciter la réflexion qui apportera l'amélioration de l'ensemble de cet espace qui est le cadre de vie des citoyens de demain.

**Première table ronde : Ministères publics en Europe**  
*First session : Models of Public Prosecutor's Offices in Europe*

**Présidence**

**Joana MARQUES VIDAL, procureur général du Portugal**

*Presidency*

**Joana MARQUES VIDAL, Prosecutor General of Portugal**

**Présentation des intervenants par le président de la table ronde**

*Speakers's presentation by the President of the round table*

Mesdames et Messieurs,

Chères Collègues,

Permettez-moi un mot d'accueil spécial pour tous les présents.

Permettez-moi, également, d'adresser mes plus vifs remerciements à M. Jean Claude Marin, Procureur Général près la cour de cassation, pour m'avoir invité à présider a cette table ronde. C'est un honneur pour moi.

Je vous demande d'être indulgents en ce qui concerne ma difficulté à parler français. Je suis sûre que ce qui compte c'est de participer et dialoguer entre nous tous ici présents.

Malgré une fonction commune, la position et les prérogatives du ministère public au sein de nos systèmes judiciaires varient grandement. Selon les États, son indépendance est plus ou moins garantie, qu'elle repose sur un statut particulier ou une liberté fonctionnelle. Par ailleurs, les compétences du ministère public sont plus ou moins étendues d'un pays à l'autre. À l'heure d'une coopération pénale toujours plus essentielle, ces dissonances mettent parfois en lumière un besoin d'harmonisation.

Ce dixième anniversaire du réseau est l'occasion idéale pour regarder le statut du ministère public dans un cadre de droit comparé.

Le débat sur le modèle d'organisation de l'action pénale, la relation avec les autres pouvoirs de l'État, la structure du ministère public en tant qu'un élément part de la structure du pouvoir judiciaire, et le statut de magistrat de ses membres, sont des points essentiels en tant que références dans un État de droit.

Réfléchir sur le ministère public c'est également réfléchir sur le modèle d'action pénale, d'action publique, dans un État de droit démocratique. Il s'agit de réfléchir sur la subordination de la procédure pénale au principe de la légalité; ou non; de penser à l'option d'un modèle de procès pénal accusatoire. Il s'agit de réfléchir sur la compétence du ministère public pour diriger l'enquête avec la direction de l'investigation criminelle; Il s'agit, aussi, d'examiner la jurisprudence récente des juridictions européennes en ce qui concerne le ministère public en tant qu'autorité judiciaire.

Pour nos aider à réfléchir, je sois donc heureuse de vous présenter les trois participants à cette table ronde:

Martine SOLOVIEFF, procureur général d'État – Luxembourg

L' exemple du ministère public au Luxembourg: le modèle continental.

Alison SAUNDERS, directeur des poursuites judiciaires

L'exemple du ministère public en Angleterre e au Pays de Galles: le modèle de common law

Peter FRANK, procureur général fédéral d'Allemagne

L'exemple du ministère public en Allemagne: le modèle fédéral

### **Première intervention**

L'exemple du ministère public au Luxembourg : le modèle continental

Martine SOLOVIEFF, procureur général d'État - Luxembourg

*First speech*

*The example of the Public Prosecutor's Office in Luxembourg : the continental model*

*Martine SOLOVIEFF, Prosecutor General of State – Luxembourg*



Je tiens en premier lieu à remercier, Monsieur, le Procureur général Jean-Claude MARIN de l'honneur qu'il me fait en me demandant de présenter le ministère public du Luxembourg pour une fois que le Luxembourg peut servir de modèle. Je pense aussi que nous pouvons nous prévaloir après des années d'une meilleure réputation même si le ministère public et les autorités judiciaires n'ont jamais été la raison de la mauvaise presse.

### **STRUCTURE DU MINISTÈRE PUBLIC.**

Le parquet général assure la mission du ministère public tant auprès de la Cour de cassation qu'auprès de la Cour d'appel, désignées en tant que Cour supérieure de justice. Il faut relever qu'étant donné la taille réduite du pays il n'y a qu'une seule Cour d'appel pour les 2 tribunaux d'arrondissement dont l'un à Luxembourg et l'autre à Diekirch lequel est cependant de taille plus réduite. Certaines réflexions ont été entamées par notre Ministre de la justice avec les magistrats et surtout le barreau des avocats de ce tribunal afin de fusionner les 2 arrondissements tout en souhaitant conserver ce tribunal avec peut-être certaines chambres spécialisées ou tout au plus un contentieux de proximité.

Le parquet général est composé de 13 magistrats alors que les parquets près des tribunaux d'arrondissement comprennent 35 magistrats pour Luxembourg (procureur d'État, 2 procureurs d'État adjoint, 5 substituts principaux, 13 premiers substituts et 14 substituts) et 6 pour le parquet de Diekirch (procureur d'État, procureur d'État adjoint, substitut principal, un premier substitut et 2 substituts).

Je me dois de relever qu'après des années de cris d'alarme le pouvoir politique nous a entendus et a par une loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement sur 4 années, renforcé le nombre de magistrats par la création de dix-huit postes de magistrats du siège et de quatorze magistrats du ministère public.

La plus grande innovation figure à l'article 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et a été introduite par la loi du 27 juin 2017. En effet il a été créé un pool de complément de magistrats du siège qui effectuent des remplacements temporaires en application des articles 6 (empêchement au niveau d'une justice de paix) et 13 (empêchement au niveau d'un tribunal d'arrondissement) de la même loi. Le Président de la Cour supérieure de justice peut déléguer pour y exercer temporairement des fonctions un magistrat du pool de complément. Le même article 33-1 prévoit en son alinéa 2 un pool de magistrats du ministère public susceptibles d'effectuer des remplacements temporaires auprès d'un des deux parquets en vertu d'une délégation du Procureur général d'État en application de l'article 138 de la loi sur l'organisation judiciaire. Ces pools seront renforcés tous les ans par deux magistrats du siège respectivement un magistrat du ministère public de sorte qu'à l'issue de l'année 2020 le pool du siège sera composé de quatre premiers juges et de quatre juges et le pool du ministère public de deux premiers substituts et deux substituts.

Le pool assure une plus grande flexibilité au niveau des effectifs des magistrats et permet le cas échéant de faire face à des situations urgentes de remplacement. En effet le recrutement des futurs attachés de justice se fait généralement une fois par an au mois de juin sur base de pronostics de départs à la retraite, congés de maternité, congés parentaux pleins ou mi-temps, congé pour travail à mi-temps, congé thérapeutique et surtout projets de loi susceptibles d'entrer en vigueur de sorte que les prévisions en effectifs sont parfois difficiles à apprécier certaines situations étant imprévisibles.

Même s'il s'agit d'un propos dont je ne suis pas adepte je me permets de vous dire qu'à la Cour supérieure de justice nous comptons 27 femmes et 14 hommes, au parquet général il y a parité 7/7, aux tribunaux d'arrondissement nous comptons 68 femmes et 33 hommes, aux parquets 26 hommes et 16 femmes et enfin auprès des 3 justices de paix 8 hommes et 25 femmes donc au total 231 magistrats.

On observe que le ministère public est cependant moins féminisé que les juridictions de fond ce qui peut s'expliquer certainement par les astreintes considérables de l'exercice de cette fonction si ce n'est les permanences de jour et de nuit et les weekends, des horaires de travail moins flexibles et surtout dépendant des événements du jour. Je pense pouvoir vous dire exerçant cette fonction depuis près de 33 ans que le parquet ce n'est pas le traitement d'un dossier l'un après l'autre, mais bien une multitude d'événements à gérer simultanément tout étant urgent par définition.

Au niveau du parquet général, on constate une certaine spécialisation identique à celle des parquets, dû sans doute au fait que les avocats généraux ont souvent une expérience de parquetier et que par conséquent ils continuent à exercer leurs fonctions dans leurs spécialités respectives que ce soient les affaires de stupéfiants, traite des êtres humains, criminalité financière, criminalité organisée, protection de la jeunesse et enfin entraide judiciaire internationale pour laquelle le parquet général fait fonction d'autorité centrale.

Cette même spécialisation se retrouve de façon accrue au niveau des parquets et surtout auprès du parquet près du tribunal d'arrondissement de Luxembourg auquel est rattaché la Cellule de renseignement financier (3 magistrats et 5 analystes financiers) qui traite uniquement des déclarations d'opérations suspectes au même titre que TRACFIN en France et la CTIF en Belgique.

Il s'agit d'une spécialisation horizontale en ce sens qu'un parquetier qui sur base du plan de service est de permanence pendant une période et se voit attribuer un dossier et suivra ce dossier jusqu'à l'audience. C'est donc lui le titulaire du dossier qui décidera en toute indépendance des suites à donner à l'enquête préliminaire donc en pratique requérir l'ouverture d'une information et charger un juge d'instruction de l'enquête préparatoire ou citer directement à l'audience soit envisager un jugement sur accord qui ne correspond pas à un « marchandage » le substitut se limitant à proposer et la défense respectivement l'auteur des faits se déclarant d'accord ou refusant la proposition. Cette procédure particulière a été introduite par une loi du 24 février 2015 et n'est légalement envisageable que si les faits sont de nature à être punis à titre de peine principale d'un emprisonnement égal ou inférieur à cinq ans soit d'une amende correctionnelle. L'accord peut être proposé par le procureur d'Etat ou la personne poursuivie qui doit cependant être assistée d'un avocat. Il peut l'être en cours d'instruction et à ce stade le procureur d'Etat demande la clôture de l'instruction. L'accord est toujours entériné après comparution de la personne poursuivie lors d'une audience publique. Cette procédure est d'ailleurs systématiquement utilisée dans le cadre des affaires pénales fiscales.

En vertu du principe de l'opportunité des poursuites consacrée par l'article 23 du Code de procédure pénale le ministère public apprécie la suite à donner aux plaintes et dénonciations. Ceci permet aux parquets de s'organiser et de déterminer des modes de traitement des affaires pénales afin que les magistrats du ministère public puissent se consacrer aux faits les plus graves et les plus sensibles, aux enquêtes les plus complexes et plus généralement, à toutes les questions d'application de la loi pénale qui appellent une expertise juridique.

Ceci permet aussi aux parquetiers de procéder au classement des affaires sans suite, de recourir à une médiation pénale ou à agir par simple avertissement permettant ainsi l'exercice de l'action publique en laissant une marge d'action flexible en fonction de la criminalité et de la personnalité de l'auteur des faits.

Au Luxembourg la politique de l'action publique est déterminée traditionnellement en concertation entre le Procureur général d'Etat et les 2 procureurs d'Etat sans intervention du pouvoir politique. Il en est de même de la politique criminelle qui contrairement peut-être à d'autres États n'est pas définie par le Ministre de la justice de sorte qu'on peut affirmer que le pouvoir judiciaire agit de façon totalement indépendante.

#### MISSIONS DU MINISTÈRE PUBLIC.

Le Ministère public exerce l'action publique ce qui est sa mission première et requiert l'application de la loi tant en matière pénale qu'en matière civile s'il s'agit de causes intéressant l'ordre public. Le parquet général a en plus la fonction « d'amicus curiae » alors qu'il dépose ses conclusions en toute matière dans le cadre des recours en cassation. Dans les matières intéressant l'ordre public il représente le ministère public près de la Cour constitutionnelle saisie par renvoi préjudiciel.

Le Procureur général d'Etat est en charge de l'exécution des peines prononcées par tous les arrêts et jugements pénaux ainsi que du traitement pénologique des détenus. Il assure également la direction générale et la surveillance des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation. Un projet de loi est toutefois pendant devant la Chambre des députés et a pour objet une réforme de l'exécution des peines en prévoyant surtout une faculté de recours contre la décision prise par la déléguée à l'exécution des peines par la création d'une chambre de l'application des peines auprès de la Cour d'appel. Dans ce même projet, il est prévu de rattacher toute l'administration pénitentiaire auprès du Ministre de la justice et ce en raison du fait qu'un nouvel établissement pénitentiaire réservé aux détenus préventifs est en cours de construction et verra les effectifs de gardiens augmentés de façon considérable. Des réflexions sont en cours au niveau politique afin de considérer éventuellement l'ouverture de ce poste de la fonction publique à d'autres candidats que des nationaux ce qui permettrait un recrutement auprès de nos États voisins qui s'en réjouiront très certainement.



Le parquet général assure aussi la gestion d'un certain nombre de services publics : casier judiciaire, service central de documentation regroupant toutes les décisions rendues par les juridictions et le Service central d'assistance social.

Les membres du parquet général et des parquets sont appelés à aviser tous les projets de loi susceptibles d'avoir une répercussion ou un intérêt pour la Justice.

Entretemps et cela est une constante depuis un certain nombre d'années les parquetiers sont appelés à travailler au sein de groupes de travail du ministère de la justice et pour certains dossiers techniques tels que transposition du mandat d'arrêt européen, la décision d'enquête européenne, les réformes du code pénal et de la procédure pénale les propositions de réforme sont formulées par les autorités judiciaires ce qui a l'avantage que les textes législatifs peuvent le plus souvent être adaptés à la pratique judiciaire. Il arrive aussi de plus en plus souvent que l'avis du praticien est demandé par la commission parlementaire de la Chambre des députés en charge du projet de loi.

Nous sommes également largement impliqués dans les négociations des textes européens et internationaux au sein de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'ONU et de l'OECD. On en arrive à une situation parfois difficile de devoir prendre des positions qui sont parfois politiques et qui nous fait prendre plusieurs casquettes. D'un autre côté nous avons le grand avantage de pouvoir suivre toutes les évolutions des négociations pendantes devant toutes les organisations européennes et internationales.

## RECRUTEMENT, NOMINATIONS et PROMOTIONS.

1) Les magistrats du ministère public sont recrutés dans les mêmes conditions que les magistrats du siège (Loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice).

Les conditions à remplir par les candidats sont les suivantes :

- Être de nationalité luxembourgeoise
- Jouir des droits civils et politiques et présenter des garanties d'honorabilité
- Être titulaire d'un diplôme de master en droit
- Avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives et judiciaires (français, allemand, luxembourgeois)

Cette condition qui est commune à tous les membres de la fonction publique s'explique en particulier par le fait que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dispose qu'en matière administrative,

contentieuse ou non- contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise. Par conséquent il est d'usage que les procès- verbaux soient rédigés en partie en allemand et/ou français, les actes d'instruction en principe en français, les auditions des inculpés en français ou en allemand suivant le choix de la personne, les déclarations à l'audience des prévenus, témoins et experts, en français, en allemand ou en luxembourgeois, le réquisitoire du ministère public en français, luxembourgeois ou allemand et finalement le jugement respectivement l'arrêt sera toujours rédigé en français. Je voulais quand même vous faire part de cette pratique qui est particulière à notre pays et qui montre quand même notre ouverture d'esprit et de culture.

- Avoir accompli le stage judiciaire ou notarial pendant au moins une année
- Réussir et se classer en rang utile à un examen concours

Il est apparu au cours des années 2013/2014 que la justice avait des difficultés de recruter des candidats attachés de justice. En effet en 2013 on n'a pu recruter que 4 attachés de justice sur 6 postes disponibles et en 2014 5 sur 14 postes disponibles. Nous sommes penchés sur les raisons de ce désintérêt et avons conclu qu'une des raisons était celle de la concomitance de l'examen de fin de stage judiciaire en vue d'exercer la profession d'avocat et l'examen-concours d'entrée dans la magistrature.

La loi du 21 mai 2015 portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice a largement modifié les conditions d'accès à l'examen-concours en prévoyant que le candidat ne devait plus être titulaire du diplôme de fin de stage judiciaire à la suite de 2 ans de formation, mais qu'il suffisait d'avoir accompli le stage judiciaire ou notarial pendant au moins une année.

Par ailleurs l'article 4-1 (1) de la loi précitée dispose que si le nombre d'attachés de justice fixé annuellement par le Ministre de la justice n'est pas atteint, il est procédé au recrutement supplémentaire, le candidat devant alors être titulaire du diplôme de fin de stage judiciaire et avoir exercé la profession d'avocat pendant une durée totale d'au moins cinq années. L'entrée dans la magistrature se fait donc uniquement sur dossier sans examen-concours.

Depuis la modification législative intervenue, l'attrait à notre profession a explosé. Depuis 2015 les candidats potentiels dépassent largement les places vacantes et nous sommes arrivés à recruter des candidats qui ont une expérience professionnelle de 12 ans et plus dans des cabinets d'avocats d'affaires très importants ce qui nous fait bénéficier d'attachés de justice de très haute qualité professionnelle.

Il faut dire aussi que nous nous efforçons de présenter la profession lors des portes ouvertes organisées par les établissements scolaires ainsi que lors de la Foire des étudiants. Nous avons récemment aussi présenté la profession dans le cadre de cours organisés par l'Université de Luxembourg et accueillons de nombreux étudiants stagiaires ayant au moins une formation en droit de 3 années. Ceci nous a permis aussi de présenter la profession dans la pratique et certains stagiaires ont postulé ensuite en tant qu'attaché de justice ce qui montre que cette façon de procéder même si elle nécessite un certain investissement en temps prouve son efficacité.

Les attachés de justice nommés provisoirement suivent une formation théorique de 4 mois dispensée pendant 3 semaines à l'ENM de Bordeaux et pendant 5 semaines par des formateurs français à Luxembourg.

Cette formation théorique est suivie d'une formation pratique de 8 mois en juridiction soit au parquet soit à un tribunal soit même soit au tribunal administratif. En effet les attachés de justice forment un pool commun pour les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

A l'issue de cette formation, ils sont susceptibles de recevoir une nomination suivant leur rang de classement et surtout les vacances de postes.

- 2) En attendant la création d'un Conseil suprême de la Justice (le projet de loi devrait être déposé sous peu) qui aura pour mission essentielle de proposer au Grand-Duc la nomination et la promotion de tous les magistrats, donc tant ceux du siège que ceux des ministères publics le système actuel prévoit que la proposition de nomination revient au Gouvernement sur proposition du Ministre de la justice.

Pour les postes de juges de paix, premier juge, juge, juge, procureur d'État, procureur d'État adjoint, substitut principal, premier substitut et substitut, la nomination se fait bien par le Gouvernement sur proposition du Ministre de la justice qui suit toujours l'avis du Procureur général d'État respectivement celui des chefs de juridiction. Dans la pratique le critère des candidats proposés est celui du rang d'ancienneté quoique pour les postes à responsabilité tels que celui de procureur d'État ou son adjoint, le Procureur général d'État se base sur le profil du candidat et son expérience professionnelle, le critère de l'ancienneté n'étant qu'accessoire.

Pour les postes des hauts magistrats du siège en l'espèce le Président de la Cour supérieure de justice, conseiller à la Cour de cassation, président de chambre à la Cour d'appel, premier conseiller et conseiller à la Cour d'appel, les Présidents des 2 tribunaux d'arrondissement, premier Vice-président et Vice-président de chambre du tribunal d'arrondissement la Cour supérieure de justice en assemblée générale doit proposer 3 candidats, mais le pouvoir de nomination revient en définitive au Gouvernement. Dans la pratique le Gouvernement suit toujours la proposition de la Cour supérieure de justice.

La nomination au poste de Procureur général d'État revient en définitive au Ministre de la justice qui se base sur l'expérience professionnelle de la personne. Les derniers Procureurs généraux ont tous été avant leur nomination soit procureur d'Etat soit Procureur général d'État adjoint ou premier avocat général. Cette nomination ne présente donc aucune connotation politique.

Le Procureur général d'État adjoint, les premiers avocats généraux et les avocats généraux sont choisis de façon discrétionnaire par le Procureur général d'État en fonction du profil et de l'expérience professionnelle et les postes vacants ne font pas l'objet d'un appel de candidatures.

Cette procédure de nomination sera abandonnée dès la création du Conseil suprême de la justice qui aura pour mission principale de proposer au Grand-Duc respectivement au Ministre de la justice, un candidat pour chaque poste vacant et ce par décision motivée.

#### STATUT DU MINISTÈRE PUBLIC ET RELATIONS AVEC LE POUVOIR POLITIQUE.

L'article 70 la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire dispose que:

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

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

Par ailleurs l'article 19 du Code de procédure pénale prévoit que :

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

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

L'article 16-2 du Code de procédure pénale précise aussi que le Ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont

données. (Ministre de la justice : article 19 et Procureur général d'État : article 20 ce dernier ayant autorité sur tous les officiers du ministère public). A l'égard des magistrats, le Procureur général a les mêmes prérogatives que celles reconnues au Ministre de la justice. Le même article 16-2 du Code de procédure pénale dispose le principe que « la plume est servie, mais la parole est libre » en ce sens que le ministère développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.

Dans la pratique on constate depuis une trentaine d'années que sauf une seule exception le Ministre de la justice ne donne aucune instruction de poursuite, n'émet que très rarement des directives ministérielles de politique criminelle et qu'il y a absence des pratiques de communications ou de demandes d'instructions informelles de la part du Procureur général. Cependant le Procureur général émet des circulaires de principe et demande parfois des renseignements suite à des réclamations de victimes ou de plaignants et peut donner un ordre de poursuite suite à un recours déposé par une partie contre une décision de classement du procureur d'État.

Afin de faire correspondre la pratique aux textes législatifs Monsieur le Ministre de la justice entend déposer sous peu un projet de loi qui aura pour objet de supprimer ce lien théorique de dépendance fonctionnelle du Procureur général d'État et partant des procureurs d'État sur lesquels le Procureur général d'État conservera son autorité en raison de la structure hiérarchisée du ministère public.

Il s'agit d'une question qui avait fait l'objet d'un accord politique et qui figure donc dans le programme gouvernemental de 2013 en ces termes :

*« La politique du Gouvernement visera la modernisation de la Justice et la consolidation de son indépendance, tout en la rendant plus efficace, accessible et compréhensible pour les citoyens...Le Ministère public sera réformé en vue d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. »*

Dans le cadre de la proposition de révision de la Constitution dont les travaux sont en cours auprès de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés il est prévu de consacrer l'indépendance du ministère public dans la Constitution au même titre que celle des magistrats du siège par la disposition suivante:

**Article 100.** (suivant amendements adoptés le 7 février 2018)

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

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

Sous réserve de l'adoption de cette révision constitutionnelle, les références faites aux pouvoirs du Ministre de la justice dans la loi sur l'organisation judiciaire et le Code de procédure pénale seront supprimées.

L'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale prévoit une obligation pour toute autorité constituée, tout officier public et tout fonctionnaire ainsi que tout salarié ou agent chargé d'une mission de service public de donner avis sans délai au procureur d'État de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit dont il acquiert connaissance. Cette obligation de dénonciation d'infractions s'impose donc même au Ministre de la justice.

Le défaut de dénonciation au Ministère public par le Ministre de la justice en 1956 d'un fait présumé de corruption active d'agents publics entraîna en 1958 la démission du Gouvernement et des élections législatives anticipées.

Le ministère public se caractérise ensuite par son **indivisibilité** en ce sens que les magistrats d'un même parquet peuvent se remplacer mutuellement même dans le cadre d'une affaire. Les membres des parquets n'agissent jamais en leur nom personnel, mais au nom du parquet auquel ils sont rattachés et leur personnalité se confond dans cette personne morale que constitue l'ensemble des magistrats d'un même parquet. Le principe d'indivisibilité découle du caractère hiérarchique du ministère public.

Le ministère public se caractérise aussi par son **indépendance à l'égard des justiciables** et n'est pas tenu de poursuivre lorsqu'il est saisi d'une plainte lui adressée. Il s'agit du principe de l'opportunité des poursuites. Il n'est donc pas lié par la décision d'une victime de retirer sa plainte sauf les infractions qui supposent une plainte de la victime : harcèlement obsessionnel, délits en matière d'atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes, harcèlement par messages écrits ou autres : atteinte à la vie privée.

Le ministère public se caractérise aussi par son **indépendance à l'égard des juridictions** alors qu'il ne peut recevoir aucune injonction ou critique constitutive d'une censure. Dans la pratique on observe cependant parfois des dérives le Président d'une juridiction s'en prenant parfois à la qualité de l'enquête ou de l'instruction en imputant la responsabilité au parquetier.

Le ministère public est **enfin indépendant par rapport à lui-même** alors qu'il n'est pas engagé par la position qu'il a prise : il est en droit de demander l'acquiescement après avoir engagé l'action publique : « *il poursuit, mais il ne persécute pas.* »

Le procureur d'État peut relever appel contre un jugement rendu conformément aux conclusions de son substitut.

Le ministère public ne peut pas faire l'objet d'une récusation lorsqu'il agit en tant que partie principale en application de l'article 524 du Nouveau Code de procédure civile.

Finalement le ministère public n'encourt aucune responsabilité à raison des imputations que contiennent ses réquisitions : exclusion de toute action en injure ou diffamation, exclusion de toute possibilité de donner acte au prévenu de certains passages du réquisitoire et exclusion de toute possibilité d'ordonner le dépôt au greffe du réquisitoire. On assiste cependant dans la pratique, et ce dans le cadre d'affaires plus importantes comme celle des LUXLEAKS que le ministère public communique au préalable son réquisitoire écrit aux parties afin de réduire le temps des plaidoiries et limiter les débats à l'essentiel.

Finalement on constate que d'une façon générale 99,50% des décisions pénales de fond sont rendues suite à une mise en mouvement de l'action publique par le ministère public. Il s'impose donc de constater que le ministère public joue un rôle déterminant dans l'application de la loi et qu'on peut donc s'interroger sur la portée réelle de l'indépendance parfaite des juridictions si l'organe qui leur soumet les affaires n'est pas lui aussi indépendant du pouvoir politique.

C'est le chemin que le Luxembourg a choisi de poursuivre et vous m'en verrez satisfaite.

Il ne me reste plus qu'à vous remercier pour votre attention.

## Deuxième intervention

L'exemple du ministère public en Angleterre et au Pays de Galles : le modèle de common law

Alison SAUNDERS, directeur des poursuites judiciaires

*Second speech*

*The example of the Public Prosecutor's Office in England and Wales : the common law model*

*Alison SAUNDERS, Director of Public Prosecutions for England and Wales*



Opening

[Introductions]

Thank you for the invitation to speak to you today about “the common law model of the Public Prosecutor’s office”.

I am going to highlight three aspects of the prosecution model within the English and Welsh common law:

- The investigation
- The decision to charge
- The prosecutor’s role in ensuring a fair trial

Then I will turn to a further vitally important element in our system – providing victims with a right to review of a prosecution decision.

First, though, I will just give some background to the organisation I lead – the Crown Prosecution Service, or CPS.

Background

The CPS is the prosecuting authority for almost all criminal investigations in England and Wales. However, we were only created relatively recently, by statute: the Prosecution of Offences Act 1985.



That Act acknowledged criticisms of the criminal justice system in which the police instructed lawyers to prosecute cases they had investigated.

The criticisms included:

- Differences in the way cases were prosecuted across England and Wales, where more than 40 separate police forces operate on regional lines
- The lack of an identified legal decision maker who, in the interests of openness and accountability, could explain prosecution decisions
- The fact that the person responsible for taking a fair decision to prosecute was also the person who carried out the investigation
- A high number of cases – more than 20% - where judges ruled that an objective assessment meant, even before hearing the full evidence in the trial, that there was insufficient for the case to be able to proceed.

There is an important point here in the common law system. The CPS decides whether or not to prosecute, but the court decides guilt or innocence. The court has to be sure beyond reasonable doubt of a defendant's guilt, having heard all the available evidence, before it convicts.

The CPS cannot restrict itself to only authorising charges where the CPS itself is certain that conviction will be the outcome of a prosecution: that would constitute an attempt to undertake the role of the court itself. But the prosecution must bring cases which are sufficiently strong to reach the stage where the court hears all of the evidence in the trial before ruling on guilty or innocence. Currently judicial rulings which stop the case at an earlier stage in the Crown Court, which deals with more serious cases, account for only 0.7% of acquittals in CPS cases.

In order to address the concerns I have outlined, the CPS was created:

- It was structured to recognise the importance of independent legal expertise in the decision to prosecute;
- It made the conduct of the prosecution the responsibility of someone both legally qualified and not identified with the investigative process. It also meant that decision-making was subject to national oversight and policy. Independence and accountability were therefore values right at the heart of the CPS from its very outset.

DPP role

The post of Director of Public Prosecutions, which pre-dates the CPS back to 1880, is the head of the CPS. It is not a political appointment and our decision-making is independent of political considerations.

The consent of the DPP is needed to prosecute some offences as a further safeguard to ensure these prosecutions are conducted properly.

Private prosecutors must therefore seek consent before commencing a prosecution.

## Investigation

To explore the CPS model, beginning with decisions to investigate and to charge, I will use a hypothetical case which is based on different real life cases.

The example I have chosen is intended to be simple, but is representative of thousands of prosecutions handled by the CPS. A young man in London, let us call him Andrew Smith, has an evening in a drinking establishment with his friends. He leaves the establishment at a late hour, finding himself in the car park embroiled in an argument. One of his friends, Philip Stevens, is punched to the ground. The owners of the public house call the police.

At first, the police decide that this is a case of friends having a disagreement and does not merit a criminal investigation. Mr Stevens however complains to the police and provides a witness statement, alleging assault. A different police officer decides that, in fact, an investigation should be conducted. The police obtain witness statements from two persons present who say it was Andrew Smith who punched his friend. The police send the evidence to the CPS and seek authorisation to charge Andrew Smith with causing grievous (really serious) bodily harm.

At this early stage, you may think, the following features of the common law system are noteworthy. The CPS will decide whether or not to start this prosecution. However, whether to investigate is a decision for the police. How to investigate is a decision for the police. The law recognises these decisions as being for the police and as such it is extremely rare and very difficult to challenge those decisions.

The police may seek early investigative advice from the CPS, but that is exactly what it is: it is advice, which they may accept or disregard. The prosecutor may advise that a witness statement needs to be taken from all 5 persons present in the car park, or that medical evidence is needed to prove serious injury; but that is an investigative decision for the police.

## Charging decisions

The decision whether or not to charge, however, is a key function of the CPS in the common law system. While the police may take this decision in minor cases, the CPS must do so in the more serious. The police will refer a case to the CPS which they wish to charge. In a typical year, the CPS will nonetheless decline – in the exercise of our independent decision-making – to do so in approximately 66,000 cases. That is more than 20% of the cases referred to the CPS.

In the example I have given, the prosecutor determines that a decision to charge must only be taken when all 5 witness statements are taken and medical evidence of serious injury obtained. The advice about further evidence to the police remains advice, but no charge of causing grievous bodily harm will be authorised without it. In this sense the CPS is an important “gatekeeper” within the criminal justice system.

The prosecutor making the decision in this case applies a two-stage test which is applied in all cases:

- is there sufficient evidence for a realistic prospect of conviction?
- If so, is a prosecution required in the public interest?

This test and guidance as to how to apply it is published in the Code for Crown Prosecutors. In terms of accountability, it is a published statement of how prosecutors must take the decision to charge and prosecute a case. It is an objective standard by which to judge prosecution decisions, free from improper influence and having regard only to relevant factors.

In the example I gave, the police decide to obtain the further evidence. The remaining witnesses did not see anything and so do not contradict those who witnessed Smith assault Stevens; a doctor has provided formal evidence about the serious injury Stevens sustained; and this provides for sufficient evidence to charge.

#### Public interest stage

If, but only if, that stage is passed does the prosecutor then ask if a prosecution is required in the public interest.

Relevant factors in this assessment are set out in the Code for Crown Prosecutors. In this case, factors in favour of a prosecution are that the offence is a serious one, an offence of violence. Any harm caused to the victim must be considered and in this case injuries were caused to the victim who supports a prosecution.

The prosecutor notes that Andrew Smith is a young man. He has no previous convictions or cautions. Whoever punched Philip Stevens, it was an impulsive and not a planned assault. These are all factors tending against a prosecution in the public interest.

However, the prosecutor concludes overall that a prosecution is required in the public interest in this case because this was a serious offence of violence causing injuries to the victim, and authorises charge.

Suicide Act prosecutions I have given a relatively straightforward example to explain the police-CPS relationship at investigation and charge – and so the decision under our Code test was also fairly straightforward.

I want to give you a further example of some of the most difficult decisions I have personally been required to make. They relate to cases where someone is suspected of assisting a close friend or family member to commit suicide. Under section 2 of the Suicide Act 1961, it is an offence to assist or encourage another to commit suicide. In many cases the evidence is straightforward, but the public interest test is more complex.

The CPS' published guidance on this issue provides that the factors tending in favour of prosecution include that:

- o The victim was under 18 years of age;
- o The victim did not have the capacity to reach an informed decision; and
- o the suspect was not wholly motivated by compassion.

The factors tending against prosecution include that:

- o the victim had reached a voluntary, clear, settled and informed decision to commit suicide;
- o the suspect was wholly motivated by compassion; and
- o the actions of the suspect were of only minor encouragement or assistance and may be characterised as reluctant.

Again, in reaching these decisions, I consider each public interest factor and make an overall assessment of whether a prosecution is required in the public interest. So whatever the complexity or sensitivity of the case, the test to be applied is the same.

Fair trial / disclosure

Turning to the right to a fair trial and the example I have given. The CPS prepares the Andrew Smith case for trial. The evidence is clear. The prosecution also have duties to ensure a fair trial, in respect of the other material generated by the investigation. The prosecution ensure that the defence are notified about all witness statements obtained and also that there was CCTV footage from the car park.

The prosecutor must decide, in addition to notifying the defence of this material, whether to provide it to them if it could reasonably be considered capable of assisting the defendant or undermining the prosecution case. In this case, the prosecutor decides that the defence should be provided with copies of the witness statements. However, the CCTV footage is a 4-hour long tape recording focusing on an entirely different part of the car park. The prosecutor decides that this does not assist the defence. This is a simple example. But it is nothing more or less than the prosecutor ensuring that the defendant has a fair trial.

Victims' Right to Review

Now I want to turn to victims within an understanding of the CPS' role and function in the common law.

We play an important role in keeping victims informed about their cases, and securing special measures to support them when giving evidence, but what if the CPS decision is not to charge?

In 2013, the CPS Victims' Right to Review Scheme known as "VRR" was introduced. Before that time, a victim would have to pursue their own legal proceedings to overturn a CPS decision. The court would only interfere with the CPS' decision

making if the original decision was shown to be unreasonable: if it was a decision which no reasonable prosecutor could reach.

Instead, the CPS recognised that victims should be entitled to a fresh review of the case. That review should not ask itself the narrow question "what was the original decision? Was it unreasonable?" It should instead ask, "what is the right decision on this evidence?" A victim may request VRR and is not obliged to provide reasons in support or to obtain legal representation or advice.

To give you some idea of the scale of the scheme, during the 3 years from its introduction in 2013 to the end of March 2016, we reviewed nearly 3,000 (2860) VRR cases. During the same period, the CPS made over 240,000 (240,541) decisions where VRR was in principle available.

This means that only just over 1% (1.19%) of all potential cases have been referred for review under the VRR scheme.

We believe this suggests that for the vast majority of victims they feel that the decision made in their case does not warrant reconsideration.

However, of the 2,860 cases reconsidered during the period mentioned, we did overturn the previous decision and bring a prosecution in 372 of those cases – that is, in 13% of the cases referred for VRR.

VRR is unquestionably central to victim confidence and wider public confidence in the CPS' decision-making and our willingness to ensure we make the right decisions.

#### Conclusion

So in conclusion. The CPS today continues to protect and to value its independence and accountability. It supports the rights of victims of crime as well as defendants.

It is those values which illuminate and inform the common law model of the CPS.

Thank you.

### Troisième intervention

L'exemple du ministère public en Allemagne : le modèle fédéral

Peter FRANK, procureur général fédéral d'Allemagne

*Third speech*

*The example of the Public Prosecutor's Office in Germany: the federal model*

*Dr. Peter FRANK, Federal Public Prosecutor General at the Federal Court of Justice of Germany*



#### I.

According to Article 20 clause 1 of the country's Constitution, the Basic Law, Germany is a federal state, it is not a centralized unitary state, neither is it a loose confederation of states. Typical of the federal state is not a single and uniform state power but are two levels of statehood, one of which embraces the total territory of the Federal Republic of Germany, the other being composed of several regionally restricted states, the laender. Thus, the federal state is a constitutional summation formed by the constitution of the state as a whole in which each of the participating members has the quality of a state whereas the functional whole also has the quality of a state.

Each, the Federation as the vehicle of the state as a whole, and also the laender as the constituents of that vehicle incorporate the three powers of government: the legislative, executive and judicial powers. The Basic Law as the constitution of the entire state lays down the details of who, i.e., the federal government or the laender, can act in what field with which competence of authority and meets the citizens as wielder of state authority. This is not, as a rule, organized as a mere side-by-side existence of the Federation and the laender but occasionally also as a system in which one exists within the other.

In the light of the above, therefore, I would like to explain the German federal system of public prosecution services by initially looking at the laws that essentially provide the basis on which we work (under II). Following that, I will discuss the organization of the public prosecution service and the different levels of legal remedies (at III) before turning to the specific features of the proceedings on appeals on points of law

(under IV) and, finally, the competence of the Chief Federal Prosecutor at the Federal Court of Justice, my authority, to investigate crimes (under V). In conclusion, I will discuss a few aspects of the staff composition of my authority (under VI).

## II.

Primarily, whatever is punishable and what legal consequences a perpetrator must face is defined in the Criminal Code. According to Section 74, clause 1 No. 1 of the Constitution, the legislative powers for the substantive criminal law as well as the criminal procedure law, that is, the course of the preliminary proceedings to the actual trial as well as the appeal and enforcement proceedings are entitlements of the Federation, also the organization of the courts and the public prosecution services. The Federation has exercised that power and enacted a Criminal Code, a Code of Criminal Procedure and a Court Constitution Act. Therefore, particularly regarding the organization of the judicial system, the legislative scope of the laender is rather limited, for example, to aspects not regulated by federal legislation or when a federal law expressly leaves the implementation to the laender. This refers, in particular, to fixing the seat of a court or defining the size of a judicial district.

Important matters of the status and the service law of judges and prosecutors are also defined in federal laws, i.e., the German Judges' Act and the Civil Servants Status Act. However, the laender have competence in matters of the career and payment of their judges and prosecutors on land level, that is, they are free to define standards concerning promotion, the involvement of bodies representing judges or prosecutors, or vestments. A consequence of that is, inter alia, that the salary a prosecutor in Bavaria draws is different – i.e., higher – than that paid to a prosecutor in Berlin or Bremen. The laender can also fix the number of judges and public prosecutors working at the courts and public prosecution services of the laender. As far as my authority is concerned, these decisions are taken by the German Parliament together with the Federal Ministry of Justice.

## III.

The German Constitution contains few provisions about the organization of the justice system. Section 95 clause 1 of the Basic Law provides that, in the field of criminal law, there shall be a supreme court, the Federal Court of Justice; and from Section 96 clause 5 of the Basic Law it follows that the areas of state protection, that is, offences against the external and internal security of the Federal Republic of Germany such as terrorism, high treason or treason as well as espionage and international crimes such as genocide, war crimes, crimes against humanity, are matters within the competence of the Federal government. This means, in turn, that the competence of prosecuting all other types of crime lies with the laender. Section 30 of the Basic Law provides that the exercise of the state's powers and the fulfilment of governmental duties rests with the laender provided the Constitution does not require or permit anything different.

From that, it follows that the Federal Court of Justice with its seat in Karlsruhe as the supreme court within the setup of criminal jurisdiction is a court of the Federal government whereas all courts of subordinate instance, i.e., about 630 local courts, 115 district courts and 24 higher regional courts, are courts of the laender. The same pattern is applied in the setup of the public prosecution service. The Chief Federal Prosecutor at the Federal Court of Justice constitutes the prosecution service of the Federal government and is supervised by the Federal Ministry of Justice; the other public prosecution services and chief public prosecution services are prosecution services on the level of the laender and are supervised by the Minister of Justice of the respective land.

This means that the Public Prosecution Service of the Federal government is not superordinate to those of the laender; the Chief Federal Prosecutor at the Federal Court of Justice is not the supervisor of the public prosecutors on laender level. When the Chief Federal Prosecutor meets the chief public prosecutors of the laender for a several-day conference twice every year, he is merely the *primus inter pares*.

The complete trial of first and second instance in criminal matters is set by the Court Constitution Act which is – as stated before – a Federal act. In cases of simple crimes or crimes of medium severity, which account for about 98 per cent of all criminal proceedings in courts, the laender public prosecutors bring action in the local courts, appeals against the rulings of which can be filed with the district courts, also courts of the laender. These constitute a second trial instance. Appeals on points of law against the appeal judgments of the district courts can be filed with the higher regional courts, also laender-level courts.

In the above cases, penal jurisdiction remains exclusively in laender competence. Federal courts come in only when a higher regional court, in a matter of legal interest, wants to deviate from the decision of another higher regional court or of the Federal Court of Justice. In these cases, the higher regional court must refer the matter to the Federal Court of Justice for decision. This is done through the Chief Federal Prosecutor at the Federal Court of Justice, who issues a comment on the matter. This procedure ensures that the uniformity of law is maintained also in cases of simple crimes or crimes of medium severity.

The situation is different with serious crimes, particularly capital crimes, sexual crimes, narcotic drug and commercial crimes as well as organized crime. In these cases, the public prosecutors of the laender bring action in the district courts of the laender as first instance. Appeals against the judgments of these courts can only be filed on points of law and only with the Federal Court of Justice. So, the proceedings are proceedings of the laender in the first instance and proceedings in a Federal court of justice in the second instance.

#### IV.

As court of appeal, the Federal Court of Justice reviews judgments passed by the courts of the laender exclusively for legal errors. The Chief Federal Prosecutor acts as



public prosecutor in the Federal Court of Justice. Participating in the main hearings in the Federal Court of Justice are no representatives of the laender public prosecution services but only public prosecutors of the Federal government, my authority.

When such an appeal – called revision – has been lodged in due form and time either by the counsel for the defense or a public prosecutor of a land, the files are sent from the district court via the competent chief public prosecutor of the land to the Chief Federal Prosecutor. My public prosecutors will then check the validity and applicability of the appeal and – according to the result of the check – lodge a written application for review with the competent criminal division of the Federal Court of Justice and refer the files to that division. Most common is the application for dismissal of the revision for manifest ill-foundation. If the Federal Court of Justice is of the same opinion, it can decide in the matter without main hearing. In all other cases or when requested by my authority, it sets a date for the main hearing in which the revision is represented by my authority.

I would not like missing to point out one specific feature: If the public prosecution service of a land appeals a judgment passed by a district court, the Chief Federal Prosecutor cannot take back the review requested by the public prosecution service of that land but he is also not bound by the application for review. If he believes that the review request filed by the public prosecution service of the land is unfounded, he applies accordingly in the revision proceedings before the Federal Court of Justice.

Totally about 3,200 reviews were processed by my authority in 2017. In about 90 per cent of these cases, the decisions of the Federal Court of Justice were as applied for by us. Processing a review in my authority takes 20 working days, on average.

## V.

As regards the protection of the state, i.e., in particular, when the security of the Federal Republic of Germany, any of its laender or the constitutional order are at risk, the criminal investigations are not conducted by the public prosecution services of the laender but by the Chief Federal Prosecutor. This refers particularly to terrorist associations, offences against the international criminal code (“Völkerstrafgesetzbuch”) and also to cases of espionage. In these cases, the criminal investigations are not conducted by the laender but are referred to the Federal government. This means that the Chief Federal Prosecutor, when he requires judicial authorization, say, a search warrant, an arrest warrant, or other coercive measure, will not request that from a judge of a land court but from special investigating judges of the Federal Court of Justice. After the conclusion of the preliminary proceedings, the charge is not taken to the Federal Court of Justice but to a state security senate of a higher regional court.

Pursuant to Section 96 clause 5 of the Basic Law, the higher regional court, though a land court, acts under federal jurisdiction when action is brought in by the Chief Federal Prosecutor. The entire criminal procedure, from the investigation to the legal

effect, is a procedure under Federal jurisdiction. One of the consequences of that is that the Federal government must reimburse the cost of the proceedings in the higher regional court to the respective land.

According to Section 142a and Section 120 of the Court Constitution Act, the Chief Federal Prosecutor initially conducts investigations in all offences against the state's security referred to by me above. When I believe that certain cases are of minor importance, I can refer the proceedings to the laender. The investigations will then be conducted by the chief public prosecution services of the laender and action will also be brought in the higher regional court, which in these cases acts as a court on land level.

In case of certain criminal offences such as murder, homicide, abduction for the purpose of blackmail, taking of hostages and severe offences involving explosives, I also have the option to draw unto myself criminal proceedings that have so far been conducted by the laender on the strength of what we call special significance. A precondition for that is that the security of the Federal Republic of Germany or the constitutional order or the existence of another state, of an international organization or the security of NATO forces are jeopardized by the offence to a particular degree. I did that, for example, when during the election campaign in North-Rhine Westphalia in October 2015, a right-wing extremist attacker, acting alone, stabbed the candidate for the office of the lord major of Cologne with the intention of killing her. In such cases, the Chief Prosecutor General transfers the proceedings which had so far been in the jurisdiction of the laender into the jurisdiction of the Federal government. This intervenes in the constitutional relationship between the Federal government and the laender and can be reviewed by a court of justice at any time, all the more so as the legally competent judge is displaced when the case is taken over into Federal jurisdiction. For the Chief Federal Prosecutor can bring action exclusively into the state security senates of the higher regional courts, whereas the laender, in cases like these, can take action only into the criminal divisions of the district courts.

## VI.

The Chief Federal Prosecutor, my authority, employs about 150 public prosecutors at present. Some 35 public prosecutors work in the department reviewing cases, the other prosecutors in the two departments terrorism as well as espionage and international criminal law. Of the 150 prosecutors, approximately 90 are prosecutors of the Federal government, i.e., they are federal officials, about 60 prosecutors have been deputed by the laender to the Chief Federal Prosecutor for about three years. Provided they achieve excellent results, they can finally move to the Chief Federal Prosecutor's authority at the end of that period; otherwise they return to the respective laender. This exchange of staff between the Federal government and the laender is also an expression of the Federal system.

### Synthèse

Diversité des ministères publics au sein de l'UE et tendances communes

Joana MARQUES VIDAL, président de la table ronde

### Synthesis

*Diversity of Public prosecutor's Offices within the European Union and common trends*

*Joana MARQUES VIDAL, President of the round table*



Il existe différents modèles de Ministère Public et de poursuites pénales dans les différents États membres de l'Union européenne.

Mais la construction et l'approfondissement de l'espace européen et des institutions judiciaires européennes et internationales, ainsi que la nécessité de lutter contre la criminalité complexe et transnationale, conduisent au développement de formes de coopération judiciaire toujours plus efficaces.

Cela nous met devant la nécessité de construire des convergences conceptuelles qui permettent la reconnaissance mutuelle des décisions et la promotion de la confiance entre les institutions judiciaires des différents pays.

Le statut de l'indépendance du ministère public face aux autres pouvoirs de l'Etat est aujourd'hui un impératif qui ne permet l'existence d'aucune dépendance ou supervision, même générique, du pouvoir exécutif.

Et ce thème trouve plus d'importance quand on parle de la criminalité développée au sein des plus hauts échelons de l'administration des États.

Le ministère public en tant qu'entité qui dirige l'enquête criminelle et les poursuites pénales ne doit être soumis qu'à la loi.

Et dans ce rôle, il s'agit en fait d'une autorité judiciaire dans la conception de la jurisprudence des Tribunaux européens.

L'indépendance du ministère public est également une exigence et une garantie de l'indépendance des tribunaux.

La Cour juge seulement ce que le ministère public accuse.

D'un autre côté, la direction de l'investigation en ce qui concerne la nouvelle criminalité, en particulier la criminalité économique et financière, due sa complexité et

sa dimension, exige l'intervention d'une équipe de magistrats bien renseignés, ayant des connaissances diverses et spécialisées.

Le travail en équipe des polices et des experts ne semble pas être suffisant.

Pour garantir que les preuves obtenues soient juridiquement recevables par les tribunaux il faut, dès le début de l'investigation, qu'une approche judiciaire soit faite, dès le tout début, dès le moment où la preuve est recueillie.

Ce changement doit nous faire nous interroger sur si le système d'investigation centré sur le Juge d'Instruction est-il le plus adéquat.

Le Ministère Public, par sa formation et sa structure hiérarchisée, peut intervenir plus flexiblement sur la direction de l'investigation, ce qui nous paraît tout à fait essentiel.

C'est celui-ci le modèle suivi par le Procureur Européen et le Tribunal Pénal international.

C'est encore un défi...

Je vous remercie.

**Association européenne des Barreaux des cours suprêmes**

Didier LE PRADO, président

*European Association of Supreme Courts Bars*

*Didier LE PRADO, President*



Monsieur le Procureur Général près la Cour de cassation.

Je vous remercie vivement de m'avoir permis de vous présenter l'association européenne des Barreaux des Cours suprêmes.

Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux, Madame la directive,

C'est un grand honneur pour moi et pour mon association d'intervenir devant vous aujourd'hui.

La France a réaffirmé son attachement à l'Europe et aux institutions européennes ; elle l'a encore fait jeudi dernier à Aix la Chapelle en Allemagne.

Et au-delà de la France, juristes, avocats, sommes tous persuadés que la poursuite de la construction d'une Europe de la justice peut répondre aux défis du monde exigeant et mobile dans lequel nous vivons.

Le chemin déjà parcouru en commun est immense : définition d'une hiérarchie des normes largement partagée, habitude de dialogue, tant avec nos deux Cours européennes, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, qu'entre les différentes Cours suprêmes des Etats de l'Union et notamment entre leurs Procureurs Généraux, adoption de standards de procédures de plus en plus proches répondant à des exigences partagées.

Et le chemin restant à parcourir est tout aussi important.

Notre association européenne des Barreaux des Cours suprêmes en a conscience et je souhaiterais vous exposer ce qu'elle est.

Dans un premier temps, je vous présenterai l'association elle-même : quand a-t-elle été créée, quelle est son activité, quelles sont les points communs des barreaux qui la composent ?

Bref, il s'agira de répondre à la question : comment fonctionne notre association ?

Et, dans un second temps, j'insisterai sur le rôle de cette association européenne : rôle des juges de cassation eux-mêmes et utilité d'avocats spécifiques auprès de ces juges.

Il s'agira davantage de répondre à la question : pourquoi une telle association ?

I – L'association européenne des Barreaux des Cours suprêmes : comment ?

11. Notre association a été créée en 1990.

Ses fondateurs sont partis du constat que les Cours suprêmes des différents pays de l'Union européenne jouaient un rôle essentiel dans le développement du droit, par le contrôle qu'elles exercent sur son application et par l'interprétation qu'elles donnent des dispositions législatives et des principes généraux du droit.

Ils sont également partis du constat que les avocats représentant les justiciables devant chacune de ces Cours suprêmes en sont les auxiliaires indispensables dans la mesure où ils leur permettent, par le biais de la technique de cassation, de remplir leur mission.

Une réflexion a alors été initiée par certains de mes grands anciens, des avocats allemands, belges et français.

L'association est née.

Ses statuts ont été signés le 7 mai 1990 à Luxembourg, siège de la Cour de justice.

Et le siège de l'association a été fixé à Bruxelles, siège de la Commission.

Notre association était alors composée des barreaux attachés au Bundesgerichtshof, à la Cour de cassation belge et à la Cour de cassation française.

Barreaux dont les membres ont mission de représenter les parties devant les juges de cassation de ces trois États membres.

Je me permets de vous citer deux des dispositions de l'article 2 de nos statuts qui définit son objet social.

L'association a notamment pour vocation :

« de promouvoir la création en Europe de barreaux auprès des Cours suprêmes et d'associations regroupant les avocats spécialisés exerçant de fait cette activité à titre habituel,

de favoriser la prise en compte du droit communautaire par les Cours suprêmes nationales afin de participer au processus de la construction de la communauté européenne et de faire en sorte que le droit communautaire s'intègre à la législation de chaque Etat adhérent, la consécration de la norme communautaire par une Cour suprême nationale étant le gage le plus sûr de son application effective sur l'ensemble des territoires de la communauté ».

Vous voyez, Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux, Madame la directrice, comment notre association, il y a plus de 25 ans, a souhaité s'inscrire dans une démarche volontariste de construction d'une coopération en Europe entre les juges. Notre association comportait trois membres à l'origine, elle en comporte quatre aujourd'hui.

A la demande en effet du juge de cassation Hollandais, le Hoge Raad et notamment de son Président, Monsieur Geert Corstens qui était à l'époque Président du réseau des Cours suprêmes de l'Union européenne, le législateur des Pays-Bas a décidé de doter sa Cour suprême d'avocats spécialisés, seuls autorisés à représenter les parties devant elle en matière civile.

Une association d'avocats cassationnistes a ainsi été constituée aux Pays-Bas en 2012.

Et cette association a fort naturellement rejoint notre association européenne des barreaux de Cours suprêmes.

12 Quelques mots sur les dernières activités de notre association.

Nous nous réunissons tous les ans dans un des Etats membres afin d'échanger sur les spécificités et sur l'utilité d'avocats spécifiques attachés aux Cours suprêmes auprès desquelles ils exercent.

Nous avons fêté le 20ème anniversaire de notre association en mars 2011 à la Cour de cassation à Paris en organisant un colloque sur le thème « le juge de cassation en Europe ».

Colloque qui a permis de réunir les principaux acteurs de la procédure de cassation issus de pays de l'Union européenne : présidents des différentes Cours suprêmes, avocats, universitaires.

Les débats ont porté sur les missions des juges de cassation, sur les modalités de filtrage des pourvois, sur les techniques de cassation et sur la rédaction des décisions des juges de cassation.

Ce colloque a permis de comparer les modèles existants et de montrer l'importance de la place d'un juge de cassation au service de la cohérence et de la sécurité juridique.

Il a également mis en évidence l'importance d'avocats spécialisés permettant d'offrir aux justiciables un accès éclairé, régulier et effectif à nos Cours suprêmes.

Je citerai également en 2015 la réunion de notre association à l'invitation de notre confrère Norbert Gross qui l'a présidé pendant de nombreuses années à Karlsruhe, au Bundesgerichtshof, pour fêter son 25ème anniversaire.

Le 8 juin prochain, nous nous réunissons au Hoge Raad à La Haye pour réfléchir avec les magistrats à la motivation des arrêts des juges de cassation lorsqu'ils procèdent à un contrôle de proportionnalité.

Et nous serons reçus le 19 octobre prochain par la Cour de justice de l'Union européenne.

13. Mais pour comprendre plus précisément ce qu'elle est, j'aimerais insister sur la spécificité des avocats qui la composent.

Avocats Belges, Allemands, Français, Néerlandais.  
Quels sont nos points communs ?

Il s'agit dans chacun de nos pays d'avocats indépendants et spécialisés dans la technique de cassation, ayant fait l'objet d'une formation spécifique, reconnue par un jury ou par une commission et exerçant en nombre limité, après une désignation par l'autorité publique.

Avocats qui sont spécialement chargés de représenter les parties devant les juges de cassation.

Ce qui permet au justiciable d'avoir la garantie d'un professionnel qui pourra l'éclairer sur l'utilité ou l'inutilité de saisir le juge de cassation et l'accompagner ensuite durant cette instance particulière.

Ce qui permettra aux juges de cassation de disposer d'interlocuteurs les aidant à remplir leur mission d'interprétation du droit et de contrôle de son application par les juridictions du fond.

Ces caractéristiques communes se retrouvent dans nos quatre pays, même si elles peuvent se décliner de façon différente.



En Belgique, un ordre des avocats à la Cour de cassation dont le nombre est établi après avis de la Cour, par arrêté du Roi, nombre actuellement fixé à 20.

Les avocats sont nommés par le Roi, sur la base d'une liste choisie par une commission composée de magistrats, de professeurs d'université et d'avocats, parmi les candidats qui ont dû préalablement obtenir un examen spécifique portant sur la technique et la procédure de cassation.

En Allemagne, un barreau spécialisé auprès du Bundesgerichtshof.

Barreau composé d'avocats exerçant en nombre limité, actuellement 43, et nommés par le Ministre de la justice au terme d'une sélection rigoureuse par une commission présidée par le Président de la Cour fédérale de justice et composée des 12 Présidents de chambre et de représentants des avocats.

La commission soumet au Ministre une liste de candidats et c'est ce dernier qui décide lesquels seront nommés et leur nombre.

En France, les avocats sont également nommés par le Ministre de la justice après, là encore, une sélection rigoureuse.

Le candidat, après une formation d'au moins trois années, doit avoir passé avec succès un certificat d'accès à la profession délivré par un jury composé d'un conseiller d'Etat, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un professeur d'université et de trois avocats.

Notre barreau est actuellement composé de 120 membres exerçant au sein de cabinets dont le nombre est de 64.

Enfin, le dernier Etat membre qui nous a rejoint, les Pays-Bas, Etat qui a toujours su faire preuve de pragmatisme et de modernité et qui, depuis le 1er juillet 2012, dispose donc d'avocats spécialisés exerçant auprès du Hoge Raad.

Jusqu'à-là, seuls les cabinets implantés à La Haye, siège du Hoge Raad, pouvaient représenter les justiciables devant le juge de cassation.

Désormais, tout avocat néerlandais peut demander à être agréé après avoir passé un examen portant sur la procédure civile, et sur le droit civil ; les candidats sont agréés par une commission composée d'anciens juges du Hoge Raad et d'anciens avocats.

Cet agrément provisoire doit être confirmé à l'issue d'une période de trois ans au Cours de laquelle ils doivent traiter un nombre suffisant de dossiers de cassation.

Au-delà des diversités entre nos quatre systèmes, notre association est donc composée d'avocats spécialisés dans la technique de cassation, sélectionnés à l'issue

d'une formation spécifique, agréés ou désignés par l'autorité publique et consacrant une part, si ce n'est exclusive, en tout cas significative de leur activité à la cassation.

Ce mécanisme permet de s'assurer des conditions de compétence et d'indépendance indispensables, tant au justiciable qu'aux Cours suprêmes auprès desquelles ils exercent.

L'association européenne des Barreaux des Cours suprêmes : comment ?

II – L'association européenne des Barreaux des Cours suprêmes : pourquoi ?

Je voudrais maintenant évoquer en quelques mots le rôle de cette association et, au-delà, le rôle d'avocats spécifiques auprès des Cours suprêmes.

21. Je pense qu'il faut partir du rôle particulier des juges de cassation eux-mêmes et de la technique de cassation.

Traditionnellement, deux missions sont imparties aux juges de cassation.

Une mission normative, qui a pour objet l'interprétation de la règle de droit, et l'uniformisation de la jurisprudence qui en découle.

Une mission de contrôle du respect par les juridictions du fond de la bonne mise en œuvre de la règle de droit, pour garantir ainsi au justiciable un traitement juste et égal de ses prétentions.

Le juge de cassation participe ainsi à l'égalité effective des citoyens devant la loi.

Egalité effective car l'accès au juge de cassation ne doit pas être seulement théorique.

Pour être effectif, il doit permettre à tout justiciable de disposer dans un délai raisonnable d'une réponse porteuse de sécurité juridique.

Cette effectivité du droit aux juges de cassation suppose une régulation.

Et le meilleur outil permettant à nos Cours suprêmes de mettre en œuvre cette régulation est la technique de cassation.

Cette technique oblige les parties à poser aux juges une question précise par laquelle elles dénoncent une erreur qui entacherait la décision attaquée.

Et cette question précise appelle du juge une réponse tout aussi précise.

Cet outil se prête parfaitement, tant au contrôle classique de légalité des décisions des juges du fond, qu'au contrôle normatif du juge de cassation lorsque celui-ci doit interpréter les dispositions législatives.

Le juge constitutionnel français a considéré que le recours en cassation constitue pour le justiciable une garantie fondamentale.

J'ajouterai quant à moi qu'il s'agit même d'une exigence démocratique.

Pour remplir cette exigence fondamentale, nos Hautes juridictions disposent donc d'une technique spécifique, la technique de cassation, qui est un outil de régulation leur permettant de rationaliser leur office.

Et garantissant au plaideur un accès effectif aux Cours suprêmes.

C'est cette spécificité et cette technicité du contrôle de cassation qui est l'une des raisons justifiant l'existence d'avocats spécialisés.

## 22. La nécessité d'avocats spécialisés.

Je citerai le Président Storck, Président de la Cour de cassation de Belgique, s'exprimant à Paris à l'occasion du colloque sur le juge de cassation en Europe, en 2011.

« le juge de cassation ne peut mieux remplir sa mission et spécialement sa mission créatrice du droit que lorsqu'il est saisi d'un bon moyen ».

Et le Président Storck d'ajouter : « la Cour est extrêmement dépendante, en tout cas, dans les pays où il en existe un, de la qualité d'un barreau spécialisé de cassation ».

Je citerai également le professeur français Loïc Cadié qui a conclu ce colloque :

« la spécialisation d'un barreau contribue assurément à la régulation de l'activité des juges de cassation grâce au filtre de leur consultation préalable et à la qualité de leur activité tant juridictionnelle que jurisprudentielle, par leur maîtrise de la technique de cassation ».

Les avocats spécialisés participent en effet au premier chef à la régulation de l'activité des Cours suprêmes.

Ce sont eux qui opèrent un premier filtre des pourvois dont les justiciables entendent saisir leurs juges.

Ce sont eux, dans chacun de nos quatre pays, qui dissuadent un nombre important de justiciables de former un pourvoi après leur avoir exposé, le cas échéant, dans les

consultations qu'ils leur délivrent, que les questions qu'ils souhaitent soumettre à la Cour suprême ont déjà été tranchées, ou qu'il ne s'agit pas de questions de droit mais des questions de fait relevant du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond.

Ce sont eux également qui, dans les pourvois dont ils saisissent nos Cours suprêmes, sélectionnent les moyens susceptibles d'être examinés utilement.

Ce filtre préalable, auquel les avocats de nos quatre pays procèdent, exige bien évidemment des conditions de compétence, de spécialisation et d'indépendance que j'évoquais il y a un instant.

Ce filtre préalable n'interdit pas pour autant aux différentes Cours suprêmes d'opérer leur propre filtre selon leurs propres critères dans chacun des quatre Etats.

En France, des réflexions sont en cours sur ce second filtre qui permet actuellement aux Chambres de la Cour de cassation française, de rejeter les pourvois ne présentant pas de difficulté sans motiver spécialement leurs décisions.

De même et indépendamment de cette notion de filtre, nos Cours suprêmes peuvent, et elles le font, moduler les réponses données aux pourvois.

Elles peuvent consacrer davantage de temps et d'énergie à certains pourvois et répondre par des décisions plus sommairement motivées, et rendues par des formations plus restreintes, à d'autres.

Mais en amont, c'est bien le premier filtre opéré par les avocats spécialisés et la formulation par ceux-ci de moyens de cassation qui leur permettront de remplir leur office et de statuer dans un délai raisonnable, rendant ainsi effectif l'accès du justiciable aux Cours suprêmes.

L'avocat cassationniste est à la fois au service des parties et de l'intérêt général. L'intérêt des parties et l'intérêt général se rejoignent.

Intérêt général au service duquel les Avocats Généraux ont bien sûr un rôle essentiel dans les pays où, comme en France, le Parquet Général délivre un avis éclairé et motivé sur les pourvois dont la Cour suprême est saisie.

Même si mon sujet consiste à vous parler des avocats, je me dois de souligner que ceux-ci sont très attachés au fait qu'un autre regard puisse être porté sur les moyens dont ils saisissent le juge de cassation.

Regard objectif de l'Avocat Général qui délivre un avis sur les mérites des pourvois.

Cet avis constitue pour le justiciable une garantie complémentaire.

Je vous le disais à l'instant, l'intérêt des parties et l'intérêt général se rejoignent bien souvent.

23. Notre association qui regroupe quatre Etats membres au sein de l'Union ne mériterait-elle pas de s'élargir à d'autres ?

L'on peut raisonnablement se poser cette question.

On peut se la poser dans la mesure où la directive 98-5 du parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre le permet.

Je citerai l'article 5 paragraphe 3 de cette directive qui prévoit que « dans le but d'assurer le bon fonctionnement de la justice, les Etats membres peuvent établir des règles spécifiques d'accès aux Cours suprêmes, tel que le recours à des avocats spécialisés ».

La Cour européenne des droits de l'homme a parfaitement admis la compatibilité de tels avocats spécialisés avec les dispositions de la Convention, notamment dans un arrêt Voisine le 8 février 2000 et un arrêt Meftah du 26 juillet 2002.

La question de l'existence de ces avocats spécialisés a également été posée aux juridictions nationales.

La Cour constitutionnelle fédérale Allemande de Karlsruhe, dans un arrêt du 27 février 2008, a consacré la compatibilité d'un barreau spécialisé auprès du Bundesgerichtshof avec les droits et libertés issus de la Constitution allemande.

La Cour constitutionnelle Belge a également admis l'existence d'un tel barreau spécialisé.

*Ainsi que la Cour de cassation française.*

J'ai récemment écrit aux différents présidents des Cours suprêmes de l'Union européenne afin de leur demander s'il existait, auprès de leurs Cours, des avocats spécialisés regroupés, si ce n'est au sein d'un barreau, au sein d'association de droit et de fait qui pourraient rejoindre notre association.

Beaucoup m'ont répondu qu'ils étaient favorables à l'institution de tels avocats spécialisés.

Et je profite de votre présence, Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux, pour vous inviter à susciter, si cela vous paraît utile et possible, la création de tels regroupements d'avocats spécialisés au sein de vos Cours suprêmes.

L'Europe des juges est en effet aujourd'hui une réalité et la voie de la cassation est nécessaire à l'harmonie, la cohérence et la sécurité juridique attendus des décisions de justice.

Tout comme l'existence de Parquets Généraux, la présence d'avocats cassationnistes est essentielle afin d'offrir aux justiciables un accès éclairé, régulier et effectif aux Cours suprêmes.

## **Deuxième table ronde : Instruments européens de coopération**

*Second session : European cooperation instruments*

### **Présidence**

Augustin LAZAR, procureur général de Roumanie

### *Presidency*

*Augustin LAZAR, Prosecutor General of Romania*

Présentation des intervenants par le président de la table ronde

*Speakers's presentation by the President of the round table*

### **Première intervention**

Europol et Eurojust, agences de l'Union européenne, doivent-elles disposer de pouvoirs propres ?

Ladislav HAMRAN, président d'Eurojust

### *First speech*

*Should Europol and Eurojust, European Union Agencies, hold executive powers towards member states ?*

*Ladislav HAMRAN, President of Eurojust*



Distinguished ladies and gentlemen,

Dear participants,

It is a great pleasure to be here today in this remarkable Grand Chamber.

At the outset, I wish to express my appreciation to the French authorities and the organisers of this conference for inviting me to address this distinguished audience. I also wish to thank Mr Lazar for his kind introduction.

I was asked to speak to you today about a topic that calls for careful reflection. Should Europol and Eurojust, EU Agencies, hold executive powers towards Member States?

It will not come as a surprise that I will focus my intervention mainly on Eurojust: the organisation where I have spent the past 11 years of my professional life and where last October my peers have granted me the ultimate honour by electing me as their President.

Sharing my vision of the future is not possible without first explaining Eurojust's past and, equally important, our present.

In 1950, French Foreign Minister Robert Schuman gave his famous Declaration a few hundred meters from where we are right now, at the Quai d'Orsay. It proved to be the start of the European Coal and Steel Community, which in the following decades evolved into the European Union we know today.

There is one particular sentence in the Schuman Declaration that I would like to draw your attention to: "Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity." Mr Schuman turned out to be right. The atrocities of World War II had left the European continent destroyed and divided; carefully reconstructing solidarity and trust from the ruins was going to take time. It was not until the Member States witnessed the direct benefits of increased economic cooperation, that slowly but surely the foundations for cooperation in other areas were laid.

More than 40 years later, in 1993, the Maastricht Treaty introduced Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters. Working together in this area was so politically sensitive that all decisions had to be taken unanimously and national parliaments were free to adopt or reject any proposal coming from Brussels. Again, building solidarity and trust was going to take time.

At that time, crime was much more confined within national borders than is the case today. And so were prosecutors. They interacted via lengthy, often unpredictable diplomatic channels, each behind and within their own borders and only using their own judicial tools. There was no structured information exchange, no institutional platform to analyse, discuss and coordinate their cases with colleagues from other EU countries; no operational tools to help them cross the national boundaries in their pursuit of international criminals.

With this in the back of our minds, it is hard to miss how ground breaking the establishment of Eurojust in 2002 was. For the first time in European history, prosecutors from (at that time) 15 Member States joined forces under one roof to facilitate the cross-border coordination of national prosecutions and support criminal investigations in organised crime cases.

Despite the major differences in national penal codes, the National Members located in The Hague worked relentlessly to ensure that Member States were communicating, agreeing on joined approaches and solving potential disputes in the spirit of cooperation. In short, they were building solidarity and trust. And Eurojust's present confirms that their efforts paid off.

Today, we cover 28 different Member States, with 24 different languages and 30 different legal regimes – a territory of 500 million citizens. The increasing trust we receive from Member States is clearly reflected in our casework: from 202 cases in 2002 to the staggering number of 2550 cases last year. Also last year, nearly 4,500 prosecutors, judges and police officers from all over Europe and beyond came together at our premises, working together, in a practical manner, to bring criminals to justice.

Now why are all these professionals visiting Eurojust? What is our role when it comes to bringing criminals to justice? There are three main elements of Eurojust's work