NADAL NETWORK

NETWORK OF THE PROSECUTORS AT THE SUPREME JUDICIAL COURTS OF THE EUROPEAN UNION

Indépendance de la justice et État de droit : les défis auxquels sont confrontés les parquets européens

Grant Agreement No. 101262426 – NPG NADAL

Introduction 1

I. L'indépendance institutionnelle et les pressions auxquelles sont confrontés les ministères publics 2

1.1. Les pressions politiques et institutionnelles sur l'indépendance des ministères publics 2

1.2. Les défis opérationnels, les pressions publiques et la protection des magistrats du parquet 3

II. Les normes juridiques européennes et les garanties de l'indépendance des ministères publics 5

2.1. Les normes juridiques européennes relatives à l'indépendance des ministères publics 5

2.2. Les garanties institutionnelles et leur effectivité 7

Conclusion 8

Introduction

L'indépendance de la justice constitue une composante fondamentale de l'État de droit et une garantie essentielle de la bonne administration de la justice. Si l'organisation institutionnelle des ministères publics varie considérablement d'un pays européen à l'autre, leur capacité à exercer leurs missions avec impartialité, dans le respect de la loi et à l'abri de toute influence indue, est déterminante pour la protection des droits fondamentaux, la confiance des citoyens dans la justice et le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

Partout en Europe, les ministères publics sont confrontés à des défis qui dépassent les ingérences politiques directes dans les affaires individuelles. Parmi ceux-ci figurent les réformes institutionnelles affectant les nominations et les carrières, les pressions exercées sur les décisions des magistrats du parquet, les attaques publiques contre les institutions judiciaires, la désinformation, la polarisation politique croissante, les

menaces pesant sur la sécurité des magistrats et l'insuffisance des ressources. Leurs effets cumulés peuvent progressivement affaiblir les garanties nécessaires à une administration impartiale de la justice pénale.

La diversité des systèmes européens de ministère public ajoute une dimension supplémentaire à ces défis. Les organisations nationales reflètent des traditions constitutionnelles, des structures institutionnelles et des relations avec le pouvoir exécutif différentes. Bien qu'aucun modèle unique d'organisation du ministère public ne s'impose à l'échelle européenne, tous les systèmes doivent garantir que les magistrats du parquet puissent exercer leurs responsabilités conformément à la loi, sans ingérence indue et dans le cadre de mécanismes appropriés de responsabilité et de contrôle.

Ces questions figuraient parmi les thèmes centraux de la 17e conférence du Réseau NADAL, qui s'est tenue à Bruxelles du 6 au 8 mai 2026, autour du thème général « Entre tradition et avenir : l'État de droit sous pression ».

Le présent rapport analyse les principaux défis auxquels est confrontée l'indépendance des ministères publics européens, ainsi que les normes pertinentes élaborées dans le cadre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

I. L'indépendance institutionnelle et les pressions auxquelles sont confrontés les ministères publics

1.1. Les pressions politiques et institutionnelles sur l'indépendance des ministères publics

Les relations entre les ministères publics et le pouvoir exécutif demeurent l'un des principaux enjeux de l'appréciation de l'indépendance du parquet en Europe. Les systèmes nationaux présentent des différences importantes dans leur organisation constitutionnelle, notamment en ce qui concerne le degré d'autonomie reconnu aux magistrats du parquet, leur structure hiérarchique et les mécanismes auxquels ils sont soumis pour rendre compte de leur action. Ces différences ne traduisent pas nécessairement des degrés variables d'attachement à l'État de droit. Elles soulèvent néanmoins une question commune : comment garantir que les magistrats du parquet puissent exercer leurs responsabilités légales avec impartialité, à l'abri de toute ingérence politique indue ?

Les pressions politiques et institutionnelles peuvent prendre différentes formes, allant de l'ingérence directe dans des affaires individuelles à des transformations plus progressives affectant l'organisation et le fonctionnement des ministères publics. Les procédures de nomination, les mécanismes disciplinaires, les structures hiérarchiques et l'allocation des ressources peuvent devenir des instruments d'influence, même lorsque les garanties juridiques existantes demeurent formellement en vigueur.

Plusieurs expériences européennes récentes illustrent la manière dont l'indépendance institutionnelle peut être progressivement fragilisée sans que les garanties existantes soient formellement supprimées. Les retards dans les nominations, l'incertitude institutionnelle, les pressions financières et les campagnes publiques visant les autorités de poursuite peuvent affaiblir leur autonomie effective.

Des préoccupations particulières apparaissent lorsque des ingérences dans les procédures nationales de nomination affectent la désignation des procureurs européens délégués au sein du Parquet européen (EPPO). De telles ingérences peuvent avoir des conséquences dépassant le cadre institutionnel national et potentiellement compromettre le fonctionnement des mécanismes européens de coopération judiciaire.

Les réformes institutionnelles touchant aux nominations des magistrats du parquet, aux mécanismes disciplinaires, aux structures hiérarchiques et à la gouvernance des ministères publics peuvent également conduire à une concentration progressive des pouvoirs et à un affaiblissement de l'autonomie du parquet. Des mesures qui, prises isolément, semblent relever de simples considérations administratives ou organisationnelles peuvent, par leurs effets cumulés, modifier substantiellement les conditions dans lesquelles les magistrats du parquet exercent leurs responsabilités.

Ces évolutions mettent en évidence la distinction entre l'existence de garanties juridiques formelles et leur effectivité pratique. L'indépendance du ministère public ne saurait être appréciée exclusivement au regard des dispositions constitutionnelles ou des garanties inscrites dans la loi. Elle dépend également de la manière dont les pouvoirs de nomination, de supervision, de discipline et de révocation sont exercés dans la pratique.

Dans le même temps, l'indépendance doit être conciliée avec l'exigence de responsabilité. Les ministères publics exercent d'importantes prérogatives de puissance publique et doivent demeurer soumis à des mécanismes appropriés de contrôle juridique. La distinction essentielle réside donc entre, d'une part, les mécanismes légitimes de responsabilité institutionnelle, mis en œuvre conformément aux procédures prévues par la loi, et, d'autre part, les ingérences visant à influencer les décisions des magistrats du parquet ou à les sanctionner pour l'exercice légal de leurs fonctions.

1.2. Les défis opérationnels, les pressions publiques et la protection des magistrats du parquet

L'indépendance des ministères publics dépend également des conditions concrètes dans lesquelles les magistrats du parquet exercent leurs fonctions. La complexité croissante des activités criminelles, les menaces visant les acteurs judiciaires, les critiques publiques et les pressions exercées pour obtenir des résultats rapides peuvent compromettre leur capacité à agir avec objectivité et impartialité.

La volonté de répondre rapidement aux formes graves de criminalité peut engendrer des tensions entre les objectifs de politique pénale et les garanties nécessaires à l'indépendance des décisions du ministère public. Si des réformes législatives et un renforcement des pouvoirs d'enquête peuvent s'avérer nécessaires pour faire face à l'évolution de la criminalité organisée, l'accélération des procédures législatives peut réduire les possibilités d'examen juridique approfondi et de concertation.

Des difficultés particulières apparaissent lorsque les mesures envisagées risquent d'imposer aux magistrats du parquet de rechercher des résultats déterminés dans les procédures pénales, indépendamment de la réunion des conditions légales applicables. De telles mesures peuvent porter atteinte à la responsabilité qui incombe aux magistrats du parquet d'apprécier chaque affaire individuellement, conformément à la loi.

Les menaces pesant sur l'indépendance du ministère public peuvent également provenir de sphères extérieures au pouvoir politique. Les actes d'intimidation, les tentatives d'infiltration, les fuites d'informations et les menaces liées à la criminalité organisée peuvent affecter directement la sécurité des magistrats du parquet et leur capacité à exercer leurs fonctions sans crainte. Des dispositifs de sécurité efficaces, des ressources institutionnelles suffisantes et des garanties professionnelles adaptées sont donc indispensables.

Au-delà de ces difficultés opérationnelles, les ministères publics doivent faire face à une exposition publique croissante et aux pressions résultant des débats politiques et médiatiques. La critique des institutions judiciaires constitue une expression légitime du débat démocratique, mais elle devient problématique lorsqu'elle est utilisée pour intimider individuellement des magistrats du parquet, discréditer leurs décisions ou éroder la confiance du public dans l'administration de la justice.

Cette situation soulève la question de la responsabilité des institutions judiciaires dans la défense de leur indépendance dans l'espace public. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offre un cadre pertinent pour examiner la protection de la liberté d'expression professionnelle des magistrats et l'existence éventuelle d'un devoir de prise de parole lorsque les garanties fondamentales de l'indépendance judiciaire sont menacées.

Dans le même temps, les magistrats du parquet doivent faire preuve de réserve professionnelle, préserver les apparences d'impartialité et s'abstenir de tout engagement politique. Une communication institutionnelle responsable peut contribuer à concilier ces exigences en expliquant le rôle des ministères publics, les contraintes juridiques encadrant leurs décisions et les principes qui fondent leur indépendance.

L'indépendance du ministère public exige donc davantage que de simples garanties juridiques formelles. Elle repose également sur des ressources suffisantes, une protection effective contre les intimidations, des conditions de travail adaptées et la capacité à préserver la confiance du public sans compromettre l'impartialité.

II. Les normes juridiques européennes et les garanties de l'indépendance des ministères publics

2.1. Les normes juridiques européennes relatives à l'indépendance des ministères publics

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont élaboré des normes complémentaires relatives à l'indépendance du ministère public et à la bonne administration de la justice pénale. Les normes européennes n'imposent pas de modèle constitutionnel uniforme d'organisation du ministère public. Elles établissent néanmoins des principes communs visant à garantir que les magistrats du parquet exercent leurs responsabilités avec impartialité, conformément à la loi et à l'abri de toute ingérence indue.

Au sein de l'Union européenne, l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) consacre l'État de droit comme l'une des valeurs fondatrices de l'Union, tandis que l'article 19, paragraphe 1, TUE impose aux États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

Dans l'arrêt Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, 27 février 2018), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a établi que les juridictions nationales susceptibles d'appliquer ou d'interpréter le droit de l'Union doivent satisfaire aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, notamment celle d'indépendance.

La situation des ministères publics au regard du droit de l'Union diffère néanmoins de celle des juridictions. Les magistrats du parquet exercent des fonctions distinctes de celles des juges, notamment en raison de leur responsabilité dans l'exercice des poursuites et de leur qualité de partie à la procédure pénale. Le droit de l'Union n'exige donc pas que les ministères publics bénéficient, à tous égards, de garanties institutionnelles identiques à celles des juridictions.

L'étendue des exigences d'indépendance applicables aux magistrats du parquet doit ainsi être appréciée au regard de leurs fonctions, des pouvoirs qu'ils exercent et du cadre juridique dans lequel ils interviennent.

Cette approche fonctionnelle apparaît particulièrement clairement dans la jurisprudence relative au mandat d'arrêt européen.

Dans l'arrêt OG et PI (affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, 27 mai 2019), la CJUE a jugé que les parquets allemands, exposés au risque de recevoir des instructions du pouvoir exécutif dans des affaires individuelles, ne pouvaient être qualifiés d'« autorités judiciaires d'émission » au sens du dispositif relatif au mandat d'arrêt européen.

À l'inverse, dans l'arrêt PF (C-509/18, 27 mai 2019), la Cour a reconnu que le procureur général de Lituanie pouvait être qualifié d'autorité judiciaire d'émission, compte tenu des garanties juridiques le protégeant contre les instructions extérieures lorsqu'il décide d'émettre un mandat d'arrêt européen.

Ces arrêts démontrent que le critère déterminant ne réside pas dans la qualification formelle du ministère public au sein de l'organisation institutionnelle nationale, mais dans l'existence de garanties effectives contre les ingérences extérieures dans l'exercice des compétences concernées.

Les exigences applicables aux magistrats du parquet varient également selon l'instrument de coopération judiciaire en cause.

Dans l'arrêt Staatsanwaltschaft Wien (C-584/19, 8 décembre 2020), la CJUE a jugé qu'un procureur pouvait être qualifié d'autorité d'émission d'une décision d'enquête européenne, même lorsqu'il était exposé à la possibilité de recevoir des instructions individuelles du pouvoir exécutif.

Cette distinction s'explique par les dispositions et garanties propres à la directive relative à la décision d'enquête européenne, ainsi que par les différences entre les mesures d'enquête et les procédures d'arrestation et de remise.

La Cour s'est également prononcée sur les modalités d'organisation institutionnelle des ministères publics.

Dans l'arrêt Asociaţia « Forumul Judecătorilor din România » et autres (affaires jointes C-83/19 et autres, 18 mai 2021), la CJUE a examiné des réformes du système judiciaire roumain, notamment la création d'une section spécialisée chargée d'enquêter sur les infractions pénales prétendument commises par des juges et des procureurs.

La Cour a reconnu que l'organisation de la justice demeure de la compétence des États membres. Toutefois, cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union, en particulier des exigences relatives à l'État de droit et à la protection juridictionnelle effective.

La création d'une structure spécialisée au sein du ministère public doit ainsi être justifiée par des exigences objectives et vérifiables tenant à la bonne administration de la justice et s'accompagner de garanties empêchant son utilisation comme instrument de contrôle politique.

Des préoccupations similaires ont été examinées dans l'arrêt Inspecţia Judiciară (C-817/21, 11 mai 2023), relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Inspection judiciaire roumaine. Cet arrêt illustre également l'importance de prévenir toute utilisation des mécanismes disciplinaires comme instruments de pression sur les acteurs judiciaires.

Pris dans leur ensemble, ces développements jurisprudentiels montrent que les États membres conservent une marge d'appréciation dans la détermination de l'organisation, de la structure hiérarchique et des mécanismes de responsabilité de leurs ministères publics. Cette marge d'appréciation trouve toutefois ses limites

lorsque les dispositifs institutionnels risquent de compromettre la protection juridictionnelle effective ou de faciliter des ingérences politiques indues.

2.2. Les garanties institutionnelles et leur effectivité

L'effectivité des normes européennes dépend de leur mise en œuvre au sein des systèmes juridiques nationaux. Les garanties constitutionnelles et législatives constituent un fondement essentiel, mais leur portée pratique dépend également des conditions institutionnelles et opérationnelles dans lesquelles les magistrats du parquet exercent leurs fonctions.

Les procédures régissant la nomination, l'avancement, la discipline et la révocation des magistrats du parquet jouent un rôle important. La transparence, le recours à des critères objectifs et l'existence de garanties procédurales appropriées contribuent à préserver leur autonomie professionnelle.

Ces principes se retrouvent notamment dans la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans les travaux du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE).

L'organisation hiérarchique constitue une autre dimension importante. Les systèmes européens reflètent des traditions différentes, certains accordant une autonomie considérable aux magistrats du parquet, tandis que d'autres reposent sur des structures plus hiérarchisées. Ces modèles ne sont pas, en eux-mêmes, incompatibles avec les principes européens. L'essentiel réside dans l'existence de règles claires encadrant les pouvoirs de supervision et les instructions, ainsi que de garanties permettant aux magistrats du parquet d'exercer leurs fonctions avec impartialité et conformément à la loi.

L'indépendance du ministère public dépend également de conditions matérielles et opérationnelles adéquates. Les ressources humaines et financières, une charge de travail maîtrisée, l'accès à une expertise spécialisée et des dispositifs de sécurité efficaces contribuent tous à la capacité des ministères publics de remplir leurs missions.

Au-delà des dispositifs juridiques, la culture institutionnelle et la déontologie professionnelle jouent un rôle essentiel. L'indépendance doit s'accompagner de mécanismes appropriés de responsabilité, conformes aux principes de légalité, d'impartialité et de transparence. À cet égard, l'Avis n° 13 (2018) du CCPE souligne le caractère complémentaire de l'indépendance et de la responsabilité des magistrats du parquet.

Enfin, le dialogue entre les ministères publics européens favorise le partage d'expériences et une meilleure compréhension des réponses apportées aux défis communs. Dans le respect de la diversité des traditions constitutionnelles et judiciaires, le Réseau NADAL offre un cadre précieux pour ces échanges et pour le partage des bonnes pratiques.

Conclusion

L'indépendance des ministères publics demeure une composante essentielle de l'État de droit et une condition fondamentale d'une administration impartiale et efficace de la justice pénale.

Les menaces pesant sur l'indépendance du ministère public peuvent résulter de différents mécanismes, souvent interdépendants. L'influence politique sur les nominations et les carrières, les modifications de la gouvernance institutionnelle, les pressions exercées sur les décisions des magistrats du parquet, l'insuffisance des ressources, les actes d'intimidation et les attaques visant la crédibilité des institutions judiciaires peuvent progressivement compromettre les conditions nécessaires à l'exercice indépendant des fonctions du ministère public.

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe offrent des cadres juridiques complémentaires pour répondre à ces défis. Leurs normes reconnaissent la diversité des systèmes nationaux de ministère public tout en exigeant l'existence de garanties effectives contre les ingérences indues.

La protection de l'indépendance du ministère public exige donc davantage que sa simple consécration formelle dans des dispositions constitutionnelles ou législatives. Elle repose sur des procédures transparentes et objectives régissant la carrière des magistrats du parquet, un encadrement approprié des pouvoirs hiérarchiques, des ressources suffisantes, une protection effective contre les intimidations et une culture professionnelle fondée sur l'impartialité, l'intégrité et la responsabilité.

La diversité des expériences européennes démontre également l'importance d'un dialogue soutenu entre les ministères publics. En favorisant les échanges sur les différentes approches nationales et pratiques institutionnelles, le Réseau NADAL contribue à une meilleure compréhension des défis auxquels sont confrontés les magistrats du parquet européens et des garanties susceptibles d'y répondre.

En définitive, la préservation de l'indépendance du ministère public ne nécessite pas l'adoption d'un modèle institutionnel unique à l'échelle européenne. Elle suppose un engagement commun visant à garantir que les ministères publics disposent des garanties juridiques, des protections institutionnelles et des moyens concrets nécessaires pour exercer leurs responsabilités avec impartialité et efficacité.