NADAL NETWORK

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

Le rôle des procureurs généraux et des réseaux judiciaires dans le renforcement de l'État de droit en Europe

Grant Agreement No. 101262426 – NPG NADAL

Introduction 1

I. La contribution des réseaux judiciaires à l'État de droit 2

1.1. Favoriser le dialogue, la confiance mutuelle et une culture judiciaire européenne commune 2

1.2. Promouvoir la solidarité judiciaire et défendre l'État de droit 3

II. L'évolution du rôle du Réseau NADAL dans la coopération judiciaire européenne 5

2.1. D'une conférence annuelle à un forum permanent de réflexion stratégique 5

2.2. Répondre aux défis émergents tout en préservant l'indépendance et la souplesse du Réseau 6

Conclusion 8

Introduction

La protection de l'État de droit constitue une responsabilité partagée qui dépasse le cadre des institutions judiciaires nationales. Dans un environnement juridique européen de plus en plus interconnecté, la coopération entre les ministères publics joue un rôle important, non seulement pour favoriser une administration efficace de la justice, mais également pour promouvoir des principes juridiques communs, renforcer la résilience institutionnelle et consolider la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires.

Les réseaux judiciaires européens se sont progressivement imposés comme des espaces privilégiés de dialogue professionnel, d'échange d'expériences et de développement d'une compréhension commune des défis auxquels sont confrontés les systèmes judiciaires. Bien que leurs structures, leurs mandats et leurs activités diffèrent, ces réseaux permettent aux autorités judiciaires issues de traditions juridiques distinctes d'identifier des préoccupations communes, de partager leurs pratiques institutionnelles et d'élaborer des réponses collectives aux défis émergents.

Créé en 2008, le Réseau NADAL rassemble les procureurs généraux et les autorités équivalentes des juridictions suprêmes européennes. Sa création reposait sur la conviction que des échanges réguliers entre les plus hautes autorités du ministère public pouvaient renforcer la compréhension mutuelle, encourager la coopération et contribuer à la protection des principes juridiques fondamentaux.

Au fil des années, le Réseau est devenu un forum de dialogue de haut niveau consacré à l'indépendance de la justice, à la justice pénale européenne et aux défis institutionnels auxquels sont confrontés les ministères publics.

Au-delà des échanges qu'il facilite entre ses membres, le Réseau est susceptible de contribuer à une réflexion européenne plus large sur l'État de droit. Sa valeur ajoutée réside notamment dans sa capacité à réunir des autorités du ministère public représentant différentes traditions constitutionnelles, tout en offrant un cadre permettant d'examiner les défis communs sous leurs dimensions tant juridiques qu'institutionnelles.

Le présent rapport examine la contribution des réseaux judiciaires au renforcement de l'État de droit et analyse l'évolution du rôle du Réseau NADAL dans la coopération judiciaire européenne.

I. La contribution des réseaux judiciaires à l'État de droit

1.1. Favoriser le dialogue, la confiance mutuelle et une culture judiciaire européenne commune

La diversité des systèmes de ministère public en Europe reflète des traditions constitutionnelles, des organisations institutionnelles et des conceptions de l'administration de la justice pénale différentes. Le statut des magistrats du parquet, leurs relations avec le pouvoir exécutif et leur place au sein du système judiciaire varient considérablement d'un État membre à l'autre.

Ces différences n'empêchent toutefois pas les ministères publics de partager des responsabilités fondamentales en matière d'administration de la justice, de protection des droits fondamentaux et de respect de l'État de droit.

Les réseaux judiciaires offrent un cadre privilégié de dialogue entre des institutions qui, autrement, auraient peu d'occasions d'échanger directement. En réunissant de hautes autorités judiciaires issues de systèmes juridiques différents, ils favorisent une meilleure compréhension des organisations institutionnelles nationales et encouragent une réflexion sur les principes et les défis qui dépassent les frontières nationales.

Ces échanges contribuent à renforcer la confiance mutuelle, qui demeure une condition essentielle à l'efficacité de la coopération judiciaire en Europe.

La création du Réseau NADAL en 2008 illustre cette démarche. Le Réseau a été conçu comme un forum permanent de dialogue entre les procureurs généraux des juridictions suprêmes européennes, dépassant le simple partage d'expertises techniques pour encourager une réflexion plus large sur le rôle institutionnel des ministères publics, l'indépendance de la justice et la protection des droits fondamentaux.

L'expérience d'autres réseaux judiciaires européens démontre l'utilité pratique de cette démarche. Le Réseau européen des conseils de la justice et le Réseau francophone des conseils de la magistrature, par exemple, facilitent les échanges sur la gouvernance judiciaire, la déontologie professionnelle et les garanties institutionnelles, tout en encourageant l'identification et la diffusion des bonnes pratiques.

Leur contribution dépasse la simple comparaison des systèmes nationaux. Ils permettent de développer une compréhension commune des responsabilités judiciaires et des conditions nécessaires au bon fonctionnement de la justice.

Les échanges professionnels et la formation judiciaire jouent également un rôle central dans le développement d'une culture judiciaire européenne commune. Les activités de formation européennes, les échanges et les programmes spécialisés permettent aux juges et aux magistrats du parquet de nouer des relations professionnelles et de mieux connaître les différents systèmes juridiques.

Les relations entre les réseaux judiciaires et les organismes de formation revêtent, à cet égard, une importance particulière. Alors que les réseaux réunissant de hautes autorités judiciaires offrent des espaces de réflexion stratégique sur les défis institutionnels, les réseaux de formation contribuent à traduire les principes partagés en connaissances et en pratiques professionnelles.

Ces activités sont complémentaires, en établissant un lien entre le dialogue institutionnel de haut niveau et l'exercice quotidien des fonctions judiciaires.

Le développement d'une culture judiciaire européenne commune ne suppose ni l'harmonisation des systèmes nationaux de ministère public ni la disparition de leurs différences institutionnelles. Il repose plutôt sur un attachement partagé aux principes juridiques fondamentaux, accompagné d'une compréhension de la diversité des dispositifs institutionnels permettant leur mise en œuvre.

1.2. Promouvoir la solidarité judiciaire et défendre l'État de droit

Au-delà du dialogue professionnel qu'ils facilitent, les réseaux judiciaires peuvent jouer un rôle important dans le soutien aux institutions judiciaires confrontées à des menaces pesant sur leur indépendance, leur intégrité ou leur capacité à exercer leurs responsabilités constitutionnelles.

Leur contribution revêt une importance particulière lorsque les pressions institutionnelles risquent d'isoler les autorités judiciaires nationales ou de compromettre la confiance du public dans l'administration de la justice.

La protection de l'État de droit relève avant tout de la responsabilité des institutions nationales, dans le cadre de leurs systèmes constitutionnels respectifs. Les réseaux

judiciaires européens ne disposent pas des pouvoirs des juridictions, des organes de contrôle ou des institutions politiques, et ne peuvent se substituer aux mécanismes prévus par le droit national ou européen.

Leur valeur ajoutée réside plutôt dans leur capacité à offrir un espace de réflexion collective, à favoriser la solidarité institutionnelle et à attirer l'attention sur les difficultés affectant le fonctionnement de la justice.

La solidarité constitue l'une des principales forces des réseaux judiciaires. Grâce aux échanges d'informations, aux déclarations publiques et aux initiatives visant à promouvoir des normes communes en matière d'indépendance judiciaire et de déontologie professionnelle, ces organisations peuvent renforcer l'engagement collectif des autorités judiciaires en faveur de la protection de l'État de droit.

Les déclarations de soutien aux juges et aux procureurs de la Cour pénale internationale, ainsi que les initiatives prises en réaction aux intimidations et aux pressions exercées sur les acteurs judiciaires par voie médiatique, constituent des illustrations concrètes de cette fonction.

Ces initiatives montrent comment les réseaux judiciaires peuvent contribuer à la protection des institutions judiciaires en exprimant collectivement leurs préoccupations et en réaffirmant des principes qui dépassent les intérêts de chaque système national pris isolément.

Dès sa création, le Réseau NADAL a été conçu non seulement comme un espace d'échanges professionnels, mais également comme un moyen de renforcer le rôle institutionnel des ministères publics et d'encourager une vigilance collective face aux menaces pesant sur l'État de droit.

Cette solidarité doit néanmoins s'exercer dans le respect de l'indépendance et des responsabilités institutionnelles des autorités concernées. La crédibilité des réseaux judiciaires dépend de leur capacité à distinguer la défense des principes juridiques fondamentaux de l'intervention politique.

Les prises de position collectives sont d'autant plus convaincantes qu'elles reposent sur des normes juridiques établies, s'appuient sur des informations fiables et sont exprimées d'une manière conforme à l'exigence d'impartialité qui s'impose aux institutions judiciaires.

Les réseaux judiciaires peuvent également contribuer aux efforts européens plus larges visant à évaluer et à renforcer l'État de droit. Les échanges professionnels et l'expertise institutionnelle peuvent alimenter les discussions relatives à des instruments tels que les rapports de la Commission européenne sur l'État de droit et le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne.

En partageant leurs expériences nationales et en identifiant les difficultés récurrentes, les autorités judiciaires peuvent apporter un éclairage pratique aux débats européens sur la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires.

La contribution des réseaux judiciaires revêt ainsi une dimension à la fois préventive et de soutien. Des échanges réguliers peuvent permettre d'identifier les difficultés institutionnelles émergentes avant qu'elles ne dégénèrent en crises plus graves, tandis que les relations de confiance établies peuvent faciliter la communication et l'entraide lorsque les autorités judiciaires sont confrontées à des pressions exceptionnelles.

II. L'évolution du rôle du Réseau NADAL dans la coopération judiciaire européenne

2.1. D'une conférence annuelle à un forum permanent de réflexion stratégique

Depuis sa création en 2008, le Réseau NADAL s'est progressivement imposé comme un forum reconnu de dialogue entre les procureurs généraux et les autorités équivalentes des juridictions suprêmes européennes.

Ses conférences annuelles ont offert l'occasion d'échanger sur les principales évolutions juridiques et institutionnelles, de confronter les expériences nationales et d'examiner les défis affectant l'administration de la justice pénale en Europe. Au fil des années, les thèmes abordés par le Réseau ont reflété l'évolution des systèmes judiciaires européens et la complexité croissante des responsabilités exercées par les ministères publics. L'indépendance de la justice, la justice pénale européenne, la cybercriminalité, la protection des données, la numérisation et la justice environnementale sont progressivement devenues des sujets de réflexion commune. Plus récemment, une attention croissante a été accordée à la protection de l'État de droit et à la capacité des institutions judiciaires à répondre aux défis politiques, technologiques et sociétaux.

Le développement du Réseau repose sur la conviction que le dialogue entre procureurs généraux présente une valeur qui dépasse le simple échange d'informations. Il offre un espace de réflexion institutionnelle de haut niveau, ancré dans l'héritage constitutionnel commun des systèmes judiciaires européens.

Malgré les différences entre les organisations nationales des ministères publics, ses membres sont confrontés à des défis qui dépassent fréquemment les frontières nationales et gagnent à faire l'objet d'un examen collectif.

La conférence annuelle demeure un élément essentiel de ce dialogue. Elle permet aux membres de se rencontrer directement, de nouer des relations professionnelles et d'échanger leurs points de vue dans un cadre propice à une discussion ouverte. Ces contacts personnels sont particulièrement précieux au niveau des plus hautes autorités du ministère public, où la confiance mutuelle et la connaissance des différents systèmes institutionnels peuvent faciliter les échanges sur des questions sensibles.

Toutefois, la complexité croissante des questions auxquelles sont confrontés les ministères publics européens souligne également l'intérêt d'assurer une plus grande continuité entre les réunions annuelles.

Un cadre permanent de réflexion stratégique pourrait permettre d'approfondir les questions soulevées lors des conférences, de maintenir des échanges réguliers entre les membres et de favoriser le développement progressif d'analyses juridiques comparatives.

L'expérience de la coopération structurée entre les autorités du ministère public au niveau national illustre la manière dont un dialogue institutionnel suivi peut faciliter la coordination et l'examen de défis juridiques et organisationnels communs.

La création de groupes de travail thématiques constitue l'un des moyens envisageables pour renforcer cette continuité sans modifier fondamentalement la nature du Réseau. Ces groupes pourraient réunir les membres intéressés autour de thématiques déterminées, faciliter le partage des expériences nationales et contribuer à l'élaboration de notes juridiques comparatives ou de documents d'analyse. Leur objectif ne serait pas d'imposer des positions communes ni d'harmoniser les systèmes nationaux de ministère public, mais d'offrir un cadre structuré de réflexion sur des questions d'intérêt partagé.

Cette approche pourrait renforcer la contribution substantielle du Réseau à la coopération judiciaire européenne. En identifiant les questions juridiques récurrentes, en examinant les différentes réponses institutionnelles et en rendant les résultats de certaines discussions accessibles à un public professionnel plus large, le Réseau NADAL pourrait progressivement consolider son rôle en tant que source d'expertise de haut niveau en matière de ministère public.

Les récentes évolutions institutionnelles du Réseau offrent l'occasion d'accompagner cette dynamique. Sa constitution en association en 2023, le développement d'un site internet dédié et le soutien financier apporté par l'Union européenne ont renforcé le cadre dans lequel ses activités peuvent être organisées.

L'appui opérationnel du Siracusa International Institute, notamment en matière de coordination, d'organisation des conférences, de reporting et de communication, contribue à assurer la continuité et la visibilité de ces activités.

Ces évolutions n'impliquent pas une transformation du Réseau NADAL en un organe opérationnel permanent ou en une autorité formelle de décision. Sa contribution spécifique demeure fondée sur la position institutionnelle de ses membres, la qualité de leurs échanges et leur capacité à identifier des questions présentant un intérêt commun à l'échelle européenne.

L'enjeu consiste donc à développer un cadre de coopération plus continu tout en préservant les caractéristiques qui façonnent l'identité du Réseau depuis sa création.

2.2. Répondre aux défis émergents tout en préservant l'indépendance et la souplesse du Réseau

L'évolution de la justice pénale européenne confronte les ministères publics à des défis qui dépassent de plus en plus les frontières nationales.

La numérisation, l'intelligence artificielle, la cybercriminalité, la criminalité environnementale et les évolutions géopolitiques transforment à la fois la nature des activités criminelles et l'environnement institutionnel dans lequel les procureurs exercent leurs fonctions.

Ces évolutions nécessitent non seulement des réponses juridiques et opérationnelles adaptées au niveau national, mais également des échanges réguliers entre les autorités judiciaires confrontées à des problématiques similaires.

La capacité des réseaux judiciaires à anticiper et à examiner ces évolutions constitue une dimension importante de leur contribution à la coopération européenne. En offrant un espace de réflexion stratégique, des réseaux tels que le Réseau NADAL peuvent contribuer à identifier les défis juridiques et institutionnels émergents, à faciliter la comparaison des approches nationales et à encourager le partage d'expertise avant que les difficultés communes ne s'aggravent.

Les groupes de travail thématiques pourraient jouer un rôle particulièrement utile à cet égard.

Plutôt que de chercher à harmoniser les pratiques nationales des ministères publics, la coopération thématique pourrait se concentrer sur l'identification des questions juridiques communes, l'analyse des différentes réponses nationales et l'examen de leurs implications pour les droits fondamentaux, les garanties procédurales et la bonne administration de la justice.

L'intelligence artificielle et la numérisation en offrent des exemples particulièrement pertinents. L'utilisation croissante des technologies numériques au sein des systèmes judiciaires soulève des questions relatives à la transparence, à la responsabilité, à l'équité des procédures et aux obligations professionnelles des magistrats du parquet.

Parallèlement, l'importance croissante des preuves électroniques et le développement de formes de cybercriminalité toujours plus sophistiquées imposent aux ministères publics d'adapter leur expertise et de renforcer la coopération transfrontalière. La criminalité environnementale constitue un autre domaine dans lequel la complexité et la dimension transnationale des enquêtes peuvent justifier des échanges réguliers entre les autorités du ministère public.

L'expertise développée par d'autres institutions européennes et réseaux professionnels peut utilement compléter ces réflexions.

Les formations judiciaires spécialisées dans des domaines tels que la cybercriminalité, les preuves électroniques, les outils numériques, l'intelligence artificielle et la coopération avec le Parquet européen illustrent la complémentarité possible entre les échanges stratégiques entre procureurs généraux et le développement d'une expertise professionnelle spécialisée.

La coopération avec des partenaires européens établis peut ainsi permettre au Réseau NADAL d'articuler la réflexion institutionnelle avec les évolutions pratiques de la coopération judiciaire, tout en évitant de reproduire inutilement des initiatives existantes.

Le partenariat entre le Réseau NADAL et le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), établi par un protocole d'accord en 2015, constitue un cadre existant sur lequel pourraient s'appuyer de nouveaux échanges.

Le renforcement des activités thématiques soulève néanmoins une question institutionnelle plus large : comment le Réseau peut-il développer des formes de coopération plus continues et structurées sans perdre les caractéristiques qui ont contribué à son succès ?

Depuis sa création, le Réseau NADAL se distingue par sa capacité à réunir les plus hautes autorités du ministère public dans un cadre propice à la liberté des échanges, à la confiance professionnelle et à la confrontation des points de vue issus de traditions juridiques différentes.

La consolidation institutionnelle doit servir les objectifs substantiels du Réseau plutôt que devenir une fin en soi. Un cadre organisationnel renforcé peut faciliter la coopération et en assurer la continuité, mais il ne doit pas imposer de contraintes procédurales inutiles aux échanges entre les membres.

De même, les financements extérieurs doivent demeurer compatibles avec l'autonomie du Réseau dans la définition de ses priorités, le choix des sujets de discussion et la détermination de la nature de ses activités collectives. La pertinence future du Réseau NADAL dépendra donc de sa capacité à concilier sa consolidation institutionnelle avec la préservation de son indépendance et de sa souplesse de fonctionnement.

Une plus grande continuité ne doit pas nécessairement se traduire par une formalisation accrue. Une approche proportionnée, fondée sur des priorités ciblées, la participation volontaire aux activités thématiques et la coopération avec des institutions complémentaires, permettrait au Réseau de renforcer sa contribution tout en respectant la diversité de ses membres.

Conclusion

Les réseaux judiciaires européens jouent un rôle de plus en plus important dans le renforcement de l'État de droit en favorisant le dialogue, la confiance mutuelle et la solidarité entre les autorités judiciaires issues de traditions constitutionnelles et juridiques différentes.

Leur contribution dépasse le simple échange d'expériences professionnelles. Ils offrent un cadre de réflexion collective sur les défis institutionnels communs, favorisent un engagement partagé en faveur de l'indépendance de la justice et de la protection des droits fondamentaux, et contribuent au développement d'une culture judiciaire européenne commune.

L'expérience du Réseau NADAL illustre la valeur particulière d'un dialogue régulier entre procureurs généraux. Depuis sa création en 2008, le Réseau offre un espace

d’échanges de haut niveau sur les questions touchant aux ministères publics et à l’administration de la justice dans l’ensemble de l’Europe.

La poursuite de son développement offre l’occasion de capitaliser sur cette expérience en renforçant la continuité de ses activités, en encourageant la coopération thématique et en développant des analyses juridiques comparatives sur des questions d’intérêt commun.

La complexité croissante de la justice pénale européenne, notamment dans des domaines tels que la numérisation, l’intelligence artificielle, la cybercriminalité et la criminalité environnementale, renforce la pertinence d’une telle coopération.

Parallèlement, la persistance des menaces pesant sur l’indépendance de la justice et l’État de droit souligne l’importance de maintenir des relations professionnelles solides et des mécanismes de solidarité institutionnelle à l’échelle européenne.

Le développement futur du Réseau NADAL devrait viser à concilier une plus grande continuité organisationnelle avec la préservation de l’indépendance, de la souplesse et de la liberté des échanges qui le caractérisent depuis sa création.

En définitive, la force du Réseau NADAL réside dans sa capacité à réunir les plus hautes autorités du ministère public autour de principes juridiques partagés, tout en respectant la diversité des systèmes nationaux. En consolidant progressivement son rôle de forum de réflexion stratégique, de coopération professionnelle et de solidarité judiciaire, le Réseau pourra continuer à contribuer à la protection de l’État de droit et au développement de la coopération judiciaire européenne.