

AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE
CONCERNANT LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU PARQUET FÉDÉRAL¹.

Adopté lors de l'assemblée générale du 6 décembre 2000.

I. INTRODUCTION :

1. Le délai qui a été imposé au Conseil Supérieur de la Justice² pour rendre son avis est insuffisant compte tenu de la nature de la mission qui est la sienne.

En effet, le C.S.J. n'a pas pour mission de rédiger un avis technique d'un point de vue strictement juridique. Une telle mission ressort de la compétence de la section législation du Conseil d'Etat qui en l'espèce s'en est déjà acquittée. Si l'on veut que l'avis du C.S.J. apporte une valeur ajoutée, il faut alors lui donner les moyens d'effectuer un examen approfondi lui permettant d'apprécier l'opportunité de la proposition de loi envisagée. Cette démarche implique que le C.S.J. puisse utiliser tous les éléments d'analyse à sa disposition tels : un examen comparatif des expériences menées dans d'autres pays, un examen des coûts et bénéfices (les auteurs de la proposition de loi ou le gouvernement ne devront-ils pas s'en charger ?), un bilan de l'expérience des acteurs sur le terrain, ...

Le C.S.J. a émis dans l'urgence un avis qui donne sa vision sur la proposition de loi. Il entend souligner qu'il n'a en conséquence pas pu mener la réflexion en profondeur, que sa mission requérait.

2. Le C.S.J. fait remarquer que les objectifs qui sont à la base de l'institution d'un parquet fédéral sont plus ou moins ceux que les magistrats nationaux ont poursuivi jusqu'ici. Il lui semble qu'une politique législative adéquate eût exigé que la décision de remplacer une institution par une autre voire de l'abolir, fût précédée d'une évaluation minutieuse des mérites et lacunes de la réglementation en vigueur aux fins d'en tirer tous les enseignements utiles.

¹ *Doc. Parl.*, Chambre 2000-2001, n°897/1

² Ci-après C.S.J..

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Principe de la création d'un parquet fédéral

1.1. Dans la foulée des enquêtes parlementaires, de la note de politique générale du ministre de la Justice et de l'accord gouvernemental, la proposition de loi concrétise un axe des accords Octopus en donnant au parquet fédéral un contenu plus précis et ce en écho aux principes fixés dans la loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le Conseil des procureurs du Roi³.

Il y va assurément d'une étape visant un changement structurel important et susceptible de répondre plus adéquatement à la criminalité organisée souvent économique et financière, à échelle nationale et internationale. Le principe de cette réforme doit dès lors être approuvé et soutenu dans la mesure où il concourt notamment à la sécurité et à une meilleure justice, garante de notre démocratie.

1.2. Le C.S.J. estime qu'il y a un danger d'insécurité juridique en raison des imprécisions que la proposition de loi comporte en certaines de ses dispositions, elles-mêmes articulées par référence à d'autres dispositions légales récemment modifiées ou non encore arrêtées définitivement.

Le C.S.J. demeure vigilant quant à la qualité de la législation et se doit par voie de conséquence de formuler des observations.

2. La place du parquet fédéral dans la structure institutionnelle de notre système.

2.1. L'institution du procureur, la position qui lui est réservée – à l'intersection des pouvoirs exécutif et judiciaire – ainsi que l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés par la proposition de loi, soulèvent à nouveau la question du statut du parquet au regard du principe de la séparation des pouvoirs.

³ M.B. 10 février 1999

Suivant la Constitution, le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Il est communément admis en doctrine que le statut du ministère public est hybride et ambivalent : en tant qu'ils exercent leurs fonctions relatives à l'exécution des décisions judiciaires et lorsqu'ils exercent l'action publique sur injonction positive du ministre de la Justice⁴ ⁵, les membres du ministère public interviennent en qualité d'agents du pouvoir exécutif ; en tant qu'ils jouissent d'une certaine autonomie, la doctrine leur reconnaît la qualité, inscrite au demeurant dans le Code judiciaire, de magistrat participant à l'exercice du pouvoir judiciaire. L'article 140 du Code judiciaire va même jusqu'à leur confier la mission de veiller à la régularité du service des cours et tribunaux. Le bon fonctionnement de ce système suppose que l'on ait le souci permanent de maintenir un équilibre subtil afin d'éviter d'éventuels empiètements de l'exécutif susceptibles de compromettre l'indépendance du pouvoir judiciaire, serait-ce de manière indirecte.

Le Collège des procureurs généraux institué par la loi du 4 mars 1997 insérant un article 143bis dans le Code judiciaire a sensiblement renforcé le poids et l'autorité du ministre de la Justice sur les parquets.

Il est significatif que le constituant ait jugé nécessaire d'introduire dans la Constitution un nouvel article 151 précisant que "le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite".

Cependant, comme le montre l'examen d'un certain nombre de dispositions de la proposition de loi (voir ci-dessous), les procureurs du Roi et les procureurs généraux près les cours d'appel se trouvent dans un certain nombre de cas placés en quelque sorte sous la tutelle du procureur fédéral, doté de pouvoirs extrêmement étendus en matière d'exercice de l'action publique. Celui-ci étant par ailleurs sous l'autorité politique directe du ministre de la Justice, évoluera davantage dans la sphère du pouvoir exécutif que dans celle du judiciaire. L'influence du ministre sur le parquet et, indirectement, sur le fonctionnement des cours et tribunaux s'en trouvera considérablement accrue. Il s'ensuit que l'équilibre structurel des

⁴ Voir notamment art. 274 du Code d'instruction criminelle : "le procureur général, soit d'office, soit sur par les ordres du ministre de la Justice, charge le procureur du Roi de poursuivre les délits dont il a connaissance". Il est à relever que la proposition ne modifie pas cet article en y ajoutant le procureur fédéral.

⁵ Article 142 al. 1; 143 §2 ; 148 al. 2 et 150 al. 2 du Code judiciaire.

pouvoirs et des fonctions exécutives et judiciaires risque d'être affecté au détriment du pouvoir judiciaire. Comme dit Montesquieu, le respect des principes fondamentaux ne doit pas dépendre de la seule vertu des détenteurs du pouvoir.

Se pose dès lors la question de la compatibilité des pouvoirs du procureur fédéral tels qu'ils sont définis par la proposition de loi, avec l'article 151 de la Constitution.

2.2. Si les auteurs de la proposition de loi et /ou le gouvernement considèrent toujours le ministère public comme faisant partie de la magistrature, nonobstant son lien particulier avec le ministre de la Justice, la proposition de loi devrait alors le refléter sans ambiguïté pour éviter toute interprétation contraire à l'article 151 de la Constitution.

Les principes dont il a été question plus haut impliquent que lorsqu'il est indiqué dans la proposition de loi que le procureur fédéral travaillera « sous l'autorité du ministre de la Justice » cela ne peut conférer à celui-ci aucun droit d'injonction négative au sens d'un ordre de ne pas poursuivre.

Il ne saurait suffire que cette possibilité soit exclue lors des travaux parlementaires relatifs à la proposition de loi. Il convient de l'exprimer de façon explicite dans le texte.

Par voie de conséquence, le débat récurrent sur le statut du ministère public ne manquera pas d'être relancé à nouveaux frais et avec une plus grande acuité.

3. Compétences du procureur fédéral.

3.1. L'article 144bis, § 2, nouveau, du Code judiciaire énonce les différentes compétences du procureur fédéral :

- 1°. exercer l'action publique conformément à l'article 144ter du Code judiciaire ;
- 2°. veiller à la coordination de l'exercice de l'action publique et faciliter la coopération internationale conformément à l'article 144quater du Code judiciaire ;
- 3°. exercer le contrôle sur le fonctionnement général et particulier de la police fédérale, tel que prévu dans la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

3.2. Le C.S.J. n'a aucune réserve à émettre en ce qui concerne les compétences suivantes : veiller à la coordination de l'exercice de l'action publique, faciliter la coopération internationale et exercer le contrôle sur le fonctionnement de la police intégrée (reprises aux 2° et 3° de l'article 144bis §2), dans la mesure où celles-ci ne portent pas atteinte à l'équilibre qui doit exister entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

3.3. En revanche, le C.S.J. a des **objections de principe quant à la reconnaissance dans le chef du procureur fédéral de la compétence d'exercer seul l'action publique** dans les cas prévus à l'article 144ter du Code judiciaire (article 7 de la proposition de loi).

Les auteurs de la proposition de loi considèrent certes la compétence du parquet fédéral à exercer lui-même l'action publique comme ayant un caractère subsidiaire puisqu'elle ne devrait s'exercer que dans les cas où elle est de nature à permettre une meilleure administration de la justice. Néanmoins les Développements ne donnent aucune précision sur le contenu de la notion de plus-value.

Au contraire, de nombreuses objections ont été formulées à l'encontre de l'introduction de telles compétences du fait que les inconvénients semblent l'emporter sur les avantages. On peut se référer ici au problème qui se pose quant au contenu et à l'exercice concrets d'une telle compétence en matière d'action publique, d'éventuels conflits de compétence (conflits de compétence concernant l'exercice de l'action publique et conflits concernant le droit d'instruire et de juger), du lien entre les parquets locaux, de la délégation et du détachement (cf. infra).

L'exercice direct de l'action publique par le parquet fédéral ne paraît pas souhaitable, eu égard aux difficultés sérieuses que cela ne manquerait pas d'engendrer au sein des parquets d'instance. Il serait plus judicieux de songer à un parquet fédéral exerçant les missions actuelles des magistrats nationaux et des magistrats d'appui, outre la mission de surveillance du fonctionnement de la police fédérale.

3.4. **A titre subsidiaire**, et pour autant que le Parlement décide de maintenir dans le chef du procureur fédéral la compétence d'exercer l'action publique, le C.S.J. entend émettre les observations qui suivent.

3.4.1. La proposition de loi confère des pouvoirs considérables au procureur fédéral.

Placé sous la seule autorité du ministre de la Justice, il dirige le parquet fédéral (dix-huit magistrats). Il dispose de tous les pouvoirs légaux du procureur du Roi, et ce sur toute l'étendue du territoire. En vertu de l'article 148 proposé du Code judiciaire (article 9 de la proposition de loi), il exerce la surveillance sur tous les officiers de police judiciaire lorsque ceux-ci exécutent les missions conformément à l'article 144bis, §§ 1, 2 et 3 du Code judiciaire même si ces officiers de police judiciaire sont magistrats. Il bénéficie d'un devoir d'information très vaste de la part de tous les procureurs du Roi. Dans la nouvelle structure de la police, le procureur fédéral contrôle seul des positions clefs et joue un rôle primordial en matière d'effectifs et de moyens dans la direction générale de la police judiciaire et de la police fédérale. Il peut assister aux réunions du Collège des procureurs généraux et à celles du Conseil des procureurs du Roi ; il reçoit les ordres du jour et les rapports.

Son efficacité dépendra entre autres des moyens dont pourront effectivement disposer le procureur fédéral et les dix-huit magistrats fédéraux pour accomplir les très lourdes *tâches* qui leur incombent (et qui ne peuvent être comparées à celles des actuels magistrats nationaux), ceci d'autant plus que le système des détachements temporaires des magistrats provenant d'autres parquets devrait revêtir un caractère tout à fait exceptionnel. Il est à craindre que la pratique se révèle différente en raison de la charge de travail.

3.4.2. Si l'on devait néanmoins attribuer une compétence en matière d'exercice de l'action publique au parquet fédéral, il conviendrait de retenir l'opinion de Monsieur F. Schins, Procureur général, selon laquelle les compétences des parquets locaux et du parquet fédéral soient tout à fait concurrentes, la loi fixant toutefois les matières qui sont instruites prioritairement par le parquet fédéral.

Pour déterminer ces matières, on partirait du principe d'une liste limitative d'infractions avec, parallèlement, toutes les infractions, lorsqu'elles sont commises dans le cadre d'une organisation criminelle et, comme alternative, deux critères qualitatifs (le critère géographique et le critère de sécurité). L'avantage de cette solution réside dans le fait que pareille option répond à la préoccupation qu'une description trop vaste des compétences du parquet fédéral risquerait de démotiver les magistrats des parquets locaux.

La logique est claire en effet : le procureur fédéral est compétent pour toute infraction, si l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'exige, mais il est tenu d'exercer prioritairement sa compétence dans un nombre bien déterminé de matières décrites par la loi.

A ce moment-là, l'évaluation par le Collège des procureurs généraux prend aussi son sens. Le Collège devra vérifier si le procureur fédéral s'est bien occupé en priorité des matières qui lui ont été confiées par la loi. Mais, surtout, cela exclut a priori toute contestation potentielle à propos de la compétence.

Si l'on rend la compétence du parquet fédéral entièrement concurrente avec celle des parquets d'arrondissements, il convient alors de faire procéder à une étude comparative et à une évaluation à date fixe des prestations pour en tirer des conclusions quant à la nécessité d'un parquet fédéral et sa relation avec les parquets d'arrondissement.

3.4.3. Suivant la proposition de loi, en marge du parquet de première instance et des parquets généraux, le procureur fédéral dispose des pouvoirs les plus étendus pour exercer l'action publique ou orienter celle-ci. Le contenu de ses pouvoirs demeure imprécis.

L'article 144ter, § 1, proposé du Code judiciaire (article 7 de la proposition de loi) détermine les cas dans lesquels l'action publique sera exercée directement par le procureur fédéral « si une bonne administration de la justice l'exige ».

Cette dernière formule est trop vague. Par ailleurs, la liste des infractions manque parfois de clarté dans la mesure où elle renvoie à d'autres dispositions légales. En outre, on recourt à des formulations très larges, tout en restant en défaut de préciser plus avant la procédure dans les cas où le procureur fédéral s'est saisi à tort de la poursuite d'une infraction non reprise dans la liste du § 1 de l'article précité. Enfin, par exemple pourquoi ne pas viser l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 (abus de la situation vulnérable d'un étranger en séjour illégal).

L'article 144ter, § 2, proposé du Code judiciaire (article 7 de la proposition de loi) dispose que le procureur du Roi - sans autre référence à l'auditeur du travail - informe d'office le procureur fédéral lorsqu'il est saisi d'une infraction visée au § 1, al. 2, alinéa dont on ne trouve pas trace dans la proposition de loi⁶. Dès lors que la raison d'être du texte est le pouvoir conféré au procureur fédéral de décider in fine qui de lui ou du procureur du Roi exercera l'action publique dans certains cas de compétences concurrentes, à l'instar de ce qui prévu à l'article 155 du Code judiciaire, il est essentiel de définir ces situations avec précision, et ce aux fins de garantir la sécurité juridique.

⁶ A moins qu'il ne faille lire « 2° ».

Cette disposition aura pour conséquence de voir tous les parquets transmettre une masse d'informations dans laquelle le procureur fédéral devra puiser aux fins de prendre toute décision utile si « la bonne administration de la justice » requiert son intervention ou celle du procureur du Roi.

Des conflits de compétence avec les procureurs de première instance seront inévitables avec les risques de dysfonctionnement que cela entraîne. Ces conflits seront d'autant plus aigus que les parquets locaux, tout en conservant leurs responsabilités locales avec la charge de travail qui en découle, devront assumer leur nouvelle mission légale sans en avoir les moyens puisque nombre de magistrats et de policiers seront affectés au service du parquet fédéral. Ce phénomène aggravera les difficultés existantes.

3.4.4. L'article 144bis, §3, al. 1er proposé du Code judiciaire (article 6 de la proposition de loi) permet au procureur fédéral de déléguer, dans des cas exceptionnels, ses compétences, dans des dossiers déterminés, à un membre du ministère public étranger au parquet fédéral. Cet officier exerce alors ses fonctions à partir de « sa résidence » et exerce sa fonction sous la direction et la surveillance du procureur fédéral.

On ne précise ni ces cas exceptionnels, ni le point de savoir si ce membre du ministère public continue ou non à exercer ses missions au sein de son parquet. Dans l'affirmative, reste-t-il sous l'autorité de son chef de corps?

Ni les Développements, ni les commentaires, ni le dispositif de la proposition de loi n'indiquent, avec la précision que la sécurité juridique requiert, l'étendue, le contenu et les modalités des rapports entre le procureur fédéral et son parquet d'une part, les procureurs généraux, le Collège des procureurs généraux, les procureurs du Roi, les auditeurs du travail et les magistrats du siège d'autre part.

L'article 144bis, § 3, alinéa 4, proposé du Code judiciaire (article 6 de la proposition) prévoit que si un désaccord sur la délégation d'un magistrat auprès du parquet fédéral devait persister entre le procureur fédéral et tel procureur général, procureur du Roi ou auditeur du travail, "le procureur fédéral décide".

Les Développements de la proposition de loi figurant sous le titre "*4. Délimitation des compétences entre le parquet fédéral et les parquets locaux*", souligne de manière très

opportune que "la problématique de délégation des magistrats de parquets locaux vers le parquet fédéral est d'une importance fondamentale lorsqu'on veut garantir le bon fonctionnement du ministère public au niveau des parquets locaux." Il faut éviter que les meilleurs éléments des parquets locaux ne rejoignent le parquet fédéral suite à une décision unilatérale du procureur fédéral. Les risques de conflits et de ponctions systématiques dans les forces vives des parquets locaux sont réels. Les risques d'immixtions par le procureur fédéral dans la gestion interne des parquets généraux, des parquets et auditorats du travail sont à craindre alors que dans un même temps, par référence aux dispositions de la loi du 22 décembre 1998 relative à l'intégration verticale des parquets, l'on veut justement responsabiliser davantage les parquets locaux.

Le C.S.J. estime qu'il s'agit ici d'un point crucial : il est essentiel d'assurer les équilibres nécessaires afin d'éviter que, par la voie de la délégation ou du détachement, on ne soustraie les meilleurs éléments des parquets locaux à leurs tâches locales normales.

Le C.S.J. est d'avis qu'il convient de limiter le recours à la délégation et au détachement.

4. L'autorité du ministre de la Justice

Dans l'état actuel des textes, le procureur fédéral est placé sous l'autorité directe du ministre de la Justice. Dans les Développements, on précise que le contrôle du Collège des procureurs généraux sur le procureur fédéral se limite à la manière dont le procureur fédéral exécute les directives de politique criminelle. En revanche, le Collège ne peut intervenir à propos de dossiers individuels en sorte que dans ces cas un colloque singulier pourrait s'installer entre le ministre et le procureur fédéral. Dans ces mêmes occurrences, la responsabilité du ministre pourrait être exposée chaque fois que serait mise en question l'action ou la non-action du procureur fédéral.

Par conséquent, il importe que le prescrit de l'article 151 §1 de la Constitution –qui interdit au ministre de faire usage d'un droit d'injonction négative– soit scrupuleusement respecté.

En outre, il serait souhaitable que le procureur fédéral soit d'une manière ou l'autre sous le contrôle du Collège des procureurs généraux.

III. DISCUSSION ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3

L'interdiction, à l'article 87 proposé du Code judiciaire, pour des juges suppléants, de remplacer un magistrat fédéral s'avère superflue. En effet, le cadre du parquet fédéral ne prévoit aucun magistrat suppléant. Cette interdiction s'applique en outre aux magistrats suppléants désignés parmi les magistrats retraités (article 156bis du Code judiciaire).

Articles 4-5

Voir II. Observations générales.

Article 6 (combiné avec les articles 36 et 39)

Les articles proposés prévoient que selon qu'il s'agit d'une délégation, d'un détachement ou d'un système de « pool », la décision finale est entre les mains du procureur fédéral, du ministre de la Justice ou du procureur général près la cour d'appel et ces mécanismes mettent en oeuvre des niveaux de concertation différents. Ce point ne semble pas favoriser la cohérence et la concertation. Le procureur général peut, en dehors de toute consultation avec le procureur fédéral désigner certains des magistrats qui constitueront le « pool ». Le procureur fédéral peut néanmoins, s'il le souhaite, choisir des magistrats en dehors de ce pool sous réserve d'une concertation avec le procureur général. Celle-ci paraît illusoire dès lors que le conflit est, par hypothèse, déjà né

Comme le sous-groupe de travail ministériel l'a souligné, la délégation et le détachement peuvent entraîner des problèmes statutaires spécifiques pour la personne concernée si l'on s'en réfère au commentaire de l'article 14 de la proposition de loi selon lequel ces deux systèmes peuvent s'effectuer à plein temps ou à mi-temps. L'exercice d'une mission à mi-temps entraîne une surveillance concurrente du procureur fédéral et du chef de corps local, ce qui peut poser des problèmes d'évaluation (sont-ils des « magistrats de carrière effectifs », y a-t-il deux évaluations ?) et de discipline.

Le nombre de délégations et de détachements n'est pas limité et peut dès lors conduire à vider certains parquets. Le nombre limité de magistrats fédéraux, compte tenu de l'étendue de leurs missions -même s'ils ne devaient pas exercer l'action publique-, pourrait entraîner un abus du recours aux délégations et détachements. En effet, l'augmentation du cadre requiert une modification de la loi. Au surplus, ces délégations et détachements contrairement à la désignation des magistrats fédéraux, échappent au contrôle de qualité du C.S.J.. La solution pourrait résider dans la définition d'un plafond calculé selon le cadre organique du parquet dans lequel sont choisis les magistrats.

Il faut en outre tenir compte de l'incidence de l'intégration verticale. Une des conséquences de cette intégration serait que, pour la délégation et le pool, on fasse exclusivement appel aux magistrats du parquet de première instance qui seront chargés prioritairement de l'action publique à tous niveaux. La question se pose également de savoir s'il est encore opportun que le procureur général près la cour d'appel continue de se charger de la composition du pool, au lieu du procureur du Roi.

Il faut enfin souligner que, outre le détachement de magistrats de parquet, l'article 330bis al. 1 proposé du Code judiciaire prévoit également la même possibilité pour les juristes de parquet, bien qu'il n'envisage aucune exigence de concertation et de motivation.

Articles 7-8

Voir II. Observations générales.

Article 12

L'article 208 proposé du Code judiciaire modifie les conditions de désignation en ce qu'il réserve la fonction de procureur fédéral aux seuls membres du ministère public. Cette limitation serait justifiée par les « problèmes insurmontables » liés au statut et à la discipline. Ainsi, le cadre organique du parquet fédéral ne prévoyant pas de magistrats nommés, il est impossible d'appliquer le régime ordinaire de nomination et de désignation des chefs de corps. L'article 208 précise également que ces conditions ne posent pas de problème pour les membres du ministère public qui conservent leur nomination de base au sein de leur parquet.

En effet, « le parquet fédéral fait partie du ministère public ». Cette nouvelle option entraîne des conséquences importantes.

Il est dérogé au principe selon lequel toutes les fonctions de chefs de corps sont accessibles aux magistrats tant du siège que du parquet. On ne saurait invoquer l'absence d'un cadre organique de magistrats nommés car cette situation est elle-même dérogatoire. De plus, cet argument n'est pas valable. La situation peut être comparée à celle qui prévaut dans certains tribunaux de commerce (Huy, Arlon-Neufchâteau) où le cadre organique ne compte qu'un président et ne prévoit aucun magistrat « nommé » alors que les membres du ministère public peuvent parfaitement postuler à la fonction de président.

Du point de vue de la gestion de l'appareil judiciaire, il n'y a aucune raison d'exclure les magistrats du siège du champ de recrutement pour une fonction de procureur fédéral. De même que dans le régime actuel, rien n'interdit à un magistrat du siège d'être nommé magistrat du parquet.

La scission entre le lieu où l'on est nommé et celui où l'on est désigné constitue une **nouvelle dérogation** à la procédure de désignation et de réintégration des chefs de corps. Les auteurs de la proposition de loi justifient une telle dérogation en invoquant l'appartenance du procureur fédéral au ministère public. Cette justification n'est pas satisfaisante car elle pourrait aussi bien s'appliquer à toutes les désignations aux fonctions de chefs de corps au sein du ministère public. En outre, cela crée un précédent qui pourrait à la limite justifier la création d'un cadre organique national applicable à l'ensemble du ministère public.

Le choix *in fine* des mots « magistrat de l'ordre judiciaire » n'offre aucune solution au problème énoncé dans le commentaire étant donné que le candidat doit exercer une fonction de magistrat du ministère public au moment où il pose sa candidature.

En fait, la proposition de loi, sans motivation pertinente, ouvre une nouvelle voie pour la désignation de certains chefs de corps, entre le détachement et la désignation ordinaire.

Article 14

L'article 259ter proposé du Code judiciaire prévoit une possibilité d'avis pour les magistrats délégués et détachés qui sont candidats à la nomination. Si l'on ne précise pas plus avant les termes « à temps plein » des difficultés risquent de surgir dans la pratique. Ces difficultés peuvent être évitées si l'on prévoit dans tous les cas les avis tant du procureur fédéral que du chef de corps.

De plus, le texte néerlandais « opdracht krijgen » et le texte français « chargés » n'ont pas le même sens. Une adaptation s'impose.

Article 15

L'article 259quater proposé du Code judiciaire concernant la désignation à la fonction de procureur fédéral renvoie à l'article 259ter du Code judiciaire relatif à la procédure de nomination.

Il y a lieu aussi de vérifier la concordance de ces dispositions. En effet, le procureur fédéral ne fait pas l'objet d'une nomination.

Il faut également vérifier et adapter en conséquence les dispositions relatives à la réintégration du procureur fédéral dans sa juridiction ou parquet d'origine.

A titre d'exemple, contrairement aux autres chefs de corps, le procureur fédéral n'a pas le choix soit de rester au parquet fédéral et de percevoir la rémunération correspondante, soit de retourner dans sa juridiction ou son parquet d'origine et ce en raison de l'absence de cadre propre. Ceci crée une inégalité de statut.

En ce qui concerne l'avis, dans les cas de candidats délégués / détachés et la notion de "temps plein " on peut s'en référer aux observations formulées à propos de l'article 14.

Certains problèmes pratiques peuvent surgir dans ce contexte suite à l'application de l'article 29 de la Loi du 22 décembre 1998 qui dispose que le Procureur fédéral doit être bilingue selon les dispositions fixées par la loi et qui ajoute l'exigence linguistique du diplôme à la répartition linguistique au sein du Collège des Procureurs généraux. En principe,

il faut réunir les conditions au moment de la transmission du dossier de désignation au C.S.J., ce qui implique que, à ce moment-là, la composition du Collège est décisive et dès lors certains candidats seront automatiquement écartés. En outre, la question de savoir comment régler le problème de vacance simultanée au Collège n'est pas résolue.

Article 16 (combiné avec l'article 61)

Suivant les articles 259sexies proposé du Code judiciaire et 43bis §4 proposé de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, les magistrats fédéraux sont considérés comme des titulaires de mandats spécifiques, à l'instar des magistrats nationaux. Pourtant, cette qualification n'est pas évidente. Selon le législateur, le concept de mandat spécifique se réfère à plusieurs fonctions rattachées à des missions spécifiques au tribunal et à la cour et qui ne sont accessibles qu'aux magistrats de ces cours et tribunaux. D'un point de vue organique et fonctionnel, les magistrats fédéraux ne répondent pas à ces conditions puisqu'ils exercent leur mandat en dehors des fonctions du parquet même. Cette option entraîne des dérogations supplémentaires aux règles ordinaires de désignation à des mandats spécifiques qui compromettent la cohérence du système.

Il y a lieu de souligner l'imprécision du rôle attribué au Collège des Procureurs généraux appelé à émettre un avis sur les candidats à la fonction de magistrat fédéral et non à celle de procureur fédéral, or le Collège n'intervient plus dans l'évaluation en vue d'un renouvellement du mandat puisqu'on applique le système d'évaluation interne. Ce qui a pour conséquence que le C.S.J. qui intervient lors de la désignation des magistrats fédéraux n'intervient plus pour leur renouvellement. Il y a là un manque de logique.

L'article 16, 2° de la proposition de loi sur le Parquet Fédéral (article 259sexies C.jud.) prévoit qu'un magistrat fédéral réintègre son mandat adjoint définitif au terme de son mandat au parquet fédéral. Si le mandat adjoint n'a pas été attribué à titre définitif au moment de sa désignation à la fonction de magistrat fédéral, son mandat initial est alors suspendu jusqu'à ce qu'il le réintègre.

L'article 259septies, 3ème alinéa C.jud. (inséré par la loi du 17 juillet 2000) dispose que « la désignation à un mandat adjoint est uniquement possible dans la juridiction sur le cadre de laquelle [en l'occurrence, le cadre du parquet] le magistrat est imputé ». Comment cette disposition peut-elle s'appliquer au magistrat fédéral ?

L'article 259septies, 2ème alinéa C.jud. prévoit une incompatibilité entre le mandat spécifique et un mandat adjoint dans le cas où ces deux mandats ne sont pas exercés dans la même juridiction. Ce n'est, par définition, pas le cas du magistrat fédéral.

Comment concilier ces trois dispositions ?

En conclusion et au vu de tous les arguments exposés, le C.S.J. estime que le parquet fédéral devrait disposer d'un cadre organique propre composé de magistrats nommés.

Article 44

L'article 346 du Code judiciaire énonce qu'il est institué pour chaque parquet près chaque cour et chaque tribunal une assemblée de corps. Cette assemblée de corps doit, notamment, rédiger chaque année un rapport et élaborer des propositions sur le fonctionnement du parquet, rapport communiqué au C.S.J. et, par le procureur général près la cour de cassation ou la cour d'appel, au ministre de la Justice. L'article 44 de la proposition vise à étendre cette disposition au procureur fédéral, sauf pour le § 2 al.1^{er} 1° (« soit pour délibérer et prendre des décisions à propos de sujets d'intérêt général [...] ») dont il est précisé qu'il ne s'applique pas à l'assemblée de corps du parquet fédéral. On ne comprend pas pourquoi l'assemblée de corps du parquet fédéral ne peut délibérer et prendre des décisions à propos de sujets d'intérêt général.

Tel que libellé, on peut donc se demander d'une part si le § 2 alinéa 1^{er}, 2° s'applique au parquet fédéral, puisque la restriction faite pour le 1° n'est pas reproduite pour le 2°, d'autre part si son rapport d'activité doit être communiqué au C.S.J. et au ministre de la Justice et par quelle autorité.

Article 54

Selon l'article 9 proposé du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire sera exercée non plus sous l'autorité des procureurs généraux, mais sous celle du procureur fédéral.

Contrairement aux procureurs généraux, le procureur fédéral dispose d'un pouvoir direct de poursuite et il exerce seul son autorité sur l'ensemble de la police fédérale.

Cette concentration de pouvoirs paraît au C.S.J excessive.

Enfin, selon l'article 9 proposé du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire sera exercée par le procureur fédéral dans le cadre de ses compétences. Qu'en est-il de l'exercice de la police judiciaire hors du cadre des compétences du procureur fédéral ? Cet article manque de clarté.

Article 55

Cet article, qui modifie l'article 47ter du Code d'instruction criminelle, confère au procureur fédéral tous les pouvoirs d'un procureur du Roi. « Il peut procéder ou faire procéder à tous actes d'information ou d'instruction relevant de ses attributions sur l'ensemble du territoire du royaume » (§ 1^{er}). Et ce, « tant qu'un procureur du Roi n'a pas exercé sa compétence légalement déterminée. Ces mesures sont contraignantes pour le procureur du Roi » (§ 2).

Cette disposition est-elle applicable dans les cas où le procureur fédéral est compétent pour exercer l'action publique ou s'agit-il d'une règle plus générale ? Par ailleurs, le texte est muet quant à la façon dont les procureurs du Roi doivent assumer leurs missions lorsque le procureur fédéral intervient alors qu'ils ont déjà procédé à des informations et requis le juge d'instruction à propos des faits pour lesquels l'action publique sera exercée par le procureur fédéral.

En outre, rien n'interdit au procureur du Roi de requérir plusieurs juges d'instruction. Qu'en est-il du critère de territorialité tel qu'il est défini par les articles 23 et 62 bis du Code d'instruction criminelle ?

Le parquet fédéral doit encourager le traitement par un même magistrat instructeur de causes portant sur le même type d'infractions, sans limitation territoriale. Cela permettrait d'assouplir les règles de connexité qui aboutissent à de volumineux dossiers ne donnant lieu à des décisions qu'après des délais déraisonnables.

Le C.S.J. estime que cela devrait conduire à une adaptation de l'article 62bis du Code d'instruction criminelle en ce qui concerne les critères de compétence territoriale du juge d'instruction par référence à des éléments objectifs.

Enfin, il convient aussi de relever le mutisme du texte sur le point de savoir quelles juridictions d'instruction ou de jugement seront compétentes lorsque l'action publique est exercée par le procureur fédéral.

A cet égard, le C.S.J. estime raisonnable que la juridiction d'instruction compétente soit celle du siège auquel appartient le juge d'instruction saisi de l'affaire. C'est moins évident en ce qui concerne la juridiction de jugement. On peut, bien entendu, envisager que, sous réserve d'une demande fondée sur l'article 23 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, la juridiction de jugement soit celle du même siège. Mais on peut aussi estimer qu'il n'y a pas de raison suffisante, à défaut de connexité à une autre affaire, pour distraire le prévenu de son juge naturel, à savoir, notamment celui du lieu de l'infraction ou de la résidence de l'intéressé.

Vu l'augmentation prévisible de la charge de travail pour les juges d'instruction consécutive à l'instauration du parquet fédéral, le C.S.J. suggère, une augmentation du nombre de juges d'instruction.

Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de souligner les situations conflictuelles susceptibles d'apparaître entre les procureurs du Roi et les juges d'instruction d'une part et le procureur fédéral d'autre part, et ce dans le contexte de l'application des dispositions de la loi dite "Franchimont" notamment celles relatives à des procédures de mainlevée d'un acte d'information ou d'instruction (art. 28 sexies et 61 quater du Code d'instruction criminelle) et à des demandes d'actes d'information ou d'instruction complémentaires (art. 28 septies et 61 quinquies Code d'instruction criminelle). La proposition de loi est muette quant au règlement des conflits qui pourraient apparaître.

Il en va de même en ce qui concerne l'application de l'article 56 Code d'instruction criminelle dans la mesure où cet article dispose notamment que le juge d'instruction, assumant la responsabilité de l'instruction, a le droit de requérir les services de police pour accomplir, sauf exception, tous les actes de police judiciaire nécessaires à cette instruction, en ce compris la procédure à suivre lorsque les effectifs et moyens nécessaires sont déficients.

Cette disposition peut entrer en conflit avec l'article 144bis §2, 3° proposé du Code judiciaire (art. 6 de la proposition de loi) lorsque le procureur fédéral exerce lui-même l'action publique dans un dossier déterminé.

Articles 57 et 58

L'article 57 introduit un article 526bis dans le Code d'instruction criminelle. Cette disposition prévoit le règlement de juges lorsque différents juges d'instruction prennent connaissance d'un même délit ou de délits connexes pour lesquels le procureur fédéral est chargé de l'exercice de l'action publique.

L'article 58, lui, insère dans le Code un article 527bis. Il énonce que les demandes en règlement de juges visés par l'article 526bis sont introduites par le procureur fédéral après concertation avec le procureur du Roi.

Il s'agit d'un conflit positif de juridictions.

La procédure envisagée risque d'entraîner une inflation de demandes en règlement de juges. Le C.S.J. s'interroge sur l'opportunité de maintenir, en ce qui concerne la saisine des juges d'instruction, la procédure relativement lourde prévue par les articles 525 et suivants du Code d'instruction criminelle.

Article 64

La modification apportée par l'article 17 de la loi du 22 décembre 1998 à l'article 185, alinéa 2 du Code judiciaire (concernant les grades spécifiques) est remplacée par l'article 11 de la proposition de loi, sans que soit supprimé l'article 17 précité.