



Strasbourg, le 3 janvier 2011

Etude n° 494 / 2008

CDL-AD(2010)040

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RAPPORT**

**SUR**

**LES NORMES EUROPÉENNES  
RELATIVES À L'INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE :**

**PARTIE II – LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 17-18 décembre 2010)**

**sur la base des observations de**

**M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)**  
**M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)**  
**M<sup>me</sup> Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)**

## Table des matières

<b>I.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Textes applicables.....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Diversité de modèles.....</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Convergence des systèmes .....</b>	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>Qualités des procureurs.....</b>	<b>5</b>
<b>VI.</b>	<b>Risques de décisions incorrectes et d'ingérence.....</b>	<b>5</b>
<b>VII.</b>	<b>Principaux modèles d'organisation du ministère public .....</b>	<b>6</b>
A.	Indépendance « interne » et « externe » .....	7
<b>VIII.</b>	<b>Procureur général.....</b>	<b>8</b>
A.	Nomination et révocation .....	8
B.	Responsabilité publique du ministère public .....	9
<b>IX.</b>	<b>Procureurs, en dehors du procureur général .....</b>	<b>10</b>
A.	Nomination .....	10
B.	Discipline .....	11
C.	Garanties de non-ingérence dans les travaux des procureurs, en dehors du procureur général.....	11
D.	Immunité, réserve et sécurité.....	12
<b>X.</b>	<b>Conseil des procureurs .....</b>	<b>13</b>
<b>XI.</b>	<b>Rémunération et formation.....</b>	<b>13</b>
<b>XII.</b>	<b>Risques de pouvoirs excessifs du ministère public pour l'indépendance du système judiciaire .....</b>	<b>14</b>
A.	Pouvoirs de poursuite en dehors du domaine du droit pénal.....	15
<b>XIII.</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>16</b>

## **I. Introduction**

1. Par une lettre datée du 11 juillet 2008, la présidente de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, M<sup>me</sup> Däubler-Gmelin, a prié la Commission de Venise de donner un avis sur « les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire ». La commission était « intéressée tant par une présentation de l'acquis existant que par des propositions de développement, sur la base d'une analyse comparative tenant compte des principales familles de systèmes juridiques en Europe ».
2. Si des recommandations figurent dans le présent rapport, c'est aussi à la demande de la présidente de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire qui souhaite que les normes européennes soient perfectionnées.
3. La commission a confié la rédaction du présent rapport à sa sous-commission sur le pouvoir judiciaire, qui a décidé d'élaborer deux rapports sur l'indépendance du système judiciaire, l'un traitant des juges (CDL-AD(2010)004, adopté lors de la 82<sup>e</sup> session plénière, 12-13 mars 2010), l'autre du ministère public, préparé sur la base des observations de M. Hamilton (CDL-JD(2009)007), de M. Sørensen (CDL-JD(2008)005) et de M<sup>me</sup> Suchocka (CDL-JD(2008)004).
4. Le présent rapport a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010) à la suite des discussions menées au sein de la sous-commission sur le pouvoir judiciaire les 3 juin et 16 décembre 2010 et de la session plénière du 4 juin 2010.

## **II. Textes applicables**

5. Un certain nombre de documents internationaux porte sur les procureurs, dont :
  - la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale,
  - les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet de 1990 (ONU),
  - les normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs et poursuivants de 1999 (Association Internationale des Procureurs),
  - la Déclaration de Bordeaux du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) intitulée « Juges et procureurs dans une société démocratique »,
  - les lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (Conseil de l'Europe, les « Lignes directrices de Budapest », 2005).
6. Dans plusieurs avis, la Commission de Venise a eu l'occasion de formuler des recommandations sur les dispositions constitutionnelles et la législation relatives au ministère public, voir la partie II du projet de Vademecum sur le système judiciaire (CDL-JD(2008)001).

### III. Diversité de modèles

7. Les systèmes de justice pénale varient dans le monde en général, et en Europe en particulier. Ils sont ancrés dans des cultures juridiques diverses et il n'existe pas de modèle uniforme applicable à tous les Etats. On observe par exemple d'importantes différences entre les systèmes accusatoires par nature et les systèmes inquisitoires, entre les systèmes dans lesquels un magistrat diligente l'enquête et ceux dans lesquels un procureur non judiciaire ou la police dirige l'enquête. Dans certains systèmes, les poursuites sont obligatoires (principe de légalité), et dans d'autres, le procureur a toute latitude pour ne pas exercer de poursuites lorsque l'intérêt public ne l'exige pas (principe d'opportunité). Il arrive aussi que des non-professionnels, jurés, assesseurs ou juges non professionnels, participent à la procédure d'établissement des faits et/ou d'application de la loi, ce qui a des conséquences pour les règles de procédure pénale et la preuve. Certains systèmes autorisent des poursuites privées contrairement à d'autres qui excluent cette possibilité ou ne l'admettent que sur une base limitée. Des systèmes reconnaissent les intérêts de la victime dans le résultat de la procédure pénale en tant que partie civile tandis que d'autres reconnaissent uniquement un combat entre le procureur, qui représente le public ou l'Etat, et l'accusé.

8. Les rapports entre la police et le ministère public varient aussi. Dans de nombreux pays, la police suit en principe les instructions du procureur bien qu'elle bénéficie souvent dans la pratique d'une indépendance fonctionnelle. Dans d'autres, elle est en principe indépendante. Dans un troisième modèle, police et parquet sont intégrés.

9. Au fil des siècles, les systèmes européens de justice pénale se sont largement interpénétrés de sorte qu'il n'existe probablement pas aujourd'hui de système pur qui n'ait importé d'importants éléments de l'extérieur. Par exemple, le jury, qui trouve son origine dans la *common law*, a été très largement adopté par d'autres cultures juridiques. Le ministère public proprement dit en tant qu'institution était inconnu de la *common law* mais se retrouve aujourd'hui dans tous les systèmes de *common law* au point que son origine, qui est le droit civil, est souvent oubliée des avocats. On peut certainement affirmer que cette interpénétration des systèmes a permis une certaine convergence qui n'est pas toujours reconnue.

### IV. Convergence des systèmes

10. La diversité des systèmes de poursuites peut sembler arbitraire et sans procédure formelle, mais elle est en réalité façonnée par la variété des systèmes de justice pénale proprement dits qu'elle reflète. Certaines caractéristiques et valeurs sont communes à la quasi-totalité des systèmes modernes de justice pénale.

11. Premièrement, tous les Etats considèrent les poursuites pénales comme une fonction essentielle de l'Etat. Une infraction pénale cause un dommage à l'ensemble de la société même si très souvent, ce même acte cause aussi un dommage à une personne privée. Si l'acte dommageable présente simplement un caractère privé, il ne s'agit pas d'une infraction pénale. Cela étant, la définition des dommages présentant simplement un caractère privé peut considérablement varier selon les juridictions.

12. C'est pourquoi la plupart des systèmes reconnaissent à l'Etat ou à l'un de ses organes un monopole en matière de poursuites pénales. Les pays de *common law*, qui à l'origine autorisaient des poursuites privées, ont eu tendance au fil des années à restreindre le droit à ce type de poursuites quand ils ne l'ont pas entièrement supprimé.

13. En raison de la nature de l'infraction qui cause un dommage à la société, les sanctions, en cas de condamnation pénale, sont plus sévères que les conséquences que subit l'auteur d'un dommage civil. Dans ce dernier cas, il s'agit uniquement de réparer, alors que la justice pénale s'intéresse à d'autres éléments comme la sanction, la dissuasion et la neutralisation du

délinquant. Ainsi, il est normal qu'une condamnation pénale exige des preuves plus rigoureuses que celles nécessaires en cas de dommage civil et que la disgrâce liée à une condamnation pénale soit supérieure à celle que suscite un jugement pour un simple dommage civil. Les condamnations pénales ont parfois d'autres conséquences, comme la déchéance du droit d'exercer certaines charges ou d'occuper certains postes dans le secteur privé ou encore de séjourner dans d'autres pays.

## **V. Qualités des procureurs**

14. Parce qu'il agit au nom de la société dans son ensemble et parce qu'une condamnation pénale a des conséquences graves, le procureur doit placer la barre plus haut qu'un plaideur en matière civile.

15. Le procureur doit faire preuve d'équité et d'impartialité. Même dans les systèmes qui ne considèrent pas le procureur comme faisant partie du système judiciaire, celui-ci doit agir comme un juge. Son rôle n'est pas d'obtenir une condamnation à tout prix. Le procureur doit présenter tous les éléments de preuve crédibles au tribunal et ne peut choisir ceux qui conviennent. Il doit communiquer tous les éléments pertinents à l'accusé et pas simplement ceux favorables aux poursuites. Lorsque des éléments de preuve tendant à favoriser l'accusé ne peuvent être communiqués (par exemple parce que leur communication compromettrait la sécurité d'une autre personne), le procureur peut se voir contraint d'abandonner les poursuites.

16. En raison des conséquences graves qu'un procès pénal a pour l'individu, même en cas d'acquittement, le procureur doit agir en toute équité lorsqu'il décide de poursuivre ou non et énoncer les chefs d'accusation.

17. Un procureur, comme un juge, ne peut intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt personnel et peut être assujéti à certaines restrictions visant à préserver son impartialité et son intégrité.

18. Ces impératifs mettent en évidence la nécessité de nommer à la fonction de procureur des personnes de qualité, aux compétences reconnues et de moralité irréprochable. Les qualités requises d'un procureur sont analogues à celles que l'on attend d'un juge, d'où la nécessité de mettre en place des procédures de nomination et de promotion adaptées. Un procureur, comme un juge, devra, par la force des choses, prendre à l'occasion des décisions peu populaires pouvant faire l'objet de critiques dans les médias et éventuellement, également, d'une controverse politique. C'est pourquoi il faut prévoir un mandat adéquat et prendre des dispositions appropriées en matière de promotion, de discipline et de révocation, afin qu'un procureur ne soit pas traité injustement parce qu'il a pris une décision impopulaire.

19. Lorsqu'un procureur ne satisfait pas aux exigences, le juge impartial peut être en mesure de corriger le dommage causé. Cette correction n'est toutefois pas garantie et quoi qu'il en soit, le dommage peut être important. Il est évident qu'un système dans lequel le procureur et le juge respectent les plus hautes valeurs d'intégrité et d'impartialité, assure une protection des droits de l'homme supérieure à celle que garantit un système qui ne repose que sur le juge.

## **VI. Risques de décisions incorrectes et d'ingérence**

20. L'ingérence du pouvoir politique dans les poursuites est probablement aussi ancienne que la société elle-même. De fait, dans les sociétés antiques, le pouvoir d'engager des poursuites appartenait entièrement aux princes qui pouvaient en user pour punir leurs ennemis et récompenser leurs amis. L'histoire offre de nombreux exemples de poursuites à des fins impropres ou politiques. Il suffit de se pencher sur l'Angleterre des Tudor ou sur la France à l'époque de la Révolution et avant, ou encore sur le système soviétique. Les sociétés occidentales modernes ont sans doute largement échappé à ce problème de poursuites

abusives, et ce en grande partie grâce à l'adoption de mécanismes visant à éviter que des pressions politiques indues ne soient exercées en matière de poursuites pénales. Dans les Etats totalitaires ou dans les dictatures modernes, les poursuites pénales ont été et demeurent un moyen de répression et de corruption. L'existence de systèmes de contrôle démocratique ne règle pas entièrement le problème des poursuites inspirées par des motifs politiques. La tyrannie de la majorité peut aller jusqu'à utiliser les poursuites comme un moyen d'oppression. Les majorités peuvent être manipulées et les hommes politiques démocrates peuvent faire l'objet de pressions populistes auxquelles ils craignent de ne pas pouvoir résister, en particulier lorsqu'elles sont relayées dans les médias.

21. L'ingérence du pouvoir politique ou les décisions erronées en matière de poursuites peuvent donner lieu à deux abus différents mais voisins. Le premier consiste à engager des poursuites qui n'ont pas lieu d'être, soit parce qu'il n'existe pas d'éléments de preuve, soit parce qu'une affaire repose sur des éléments de preuve altérés ou erronés. Le deuxième, plus insidieux et probablement plus courant, est observé lorsque le procureur n'exerce pas d'action alors qu'il le devrait. Ce problème est souvent associé à la corruption mais se rencontre également lorsque les gouvernements se sont comportés de manière criminelle ou sont corrompus ou lorsque des intérêts puissants sont à l'origine de pressions politiques. Par principe, une instruction erronée de ne pas engager de poursuites peut être plus difficile à contrer en raison de la difficulté à l'assujettir à un contrôle judiciaire. Les droits des victimes de demander un contrôle juridictionnel lorsqu'une action publique n'est pas mise en mouvement devront probablement être développés pour surmonter ce problème. Le présent rapport n'examine toutefois pas ce sujet dans le détail.

22. La Commission se concentre donc sur les méthodes propres à limiter le risque d'ingérence induite qui va de l'indépendance accordée à un procureur disposant de pouvoirs de contrôle, d'inspection ou de vérification des décisions selon le cas, à l'interdiction d'instructions dans des cas particuliers, aux procédures exigeant que de telles instructions soient données par écrit et rendues publiques. A ce sujet, l'existence de mécanismes appropriés pour assurer la cohérence et la transparence du processus décisionnel est particulièrement importante.

## **VII. Principaux modèles d'organisation du ministère public**

23. Les principaux textes de référence prévoient des systèmes dans lesquels le ministère public n'est pas indépendant du pouvoir exécutif et se concentrent sur la nécessité, au niveau de l'affaire individuelle, de garanties de transparence concernant toute instruction pouvant être donnée.

24. Il n'en demeure pas moins que la marge ou le degré d'indépendance dont le ministère public devrait jouir fait l'objet de discussions depuis des années, ce qui s'explique dans une large mesure par les deux manières différentes dont il est envisagé de définir la position du ministère public vis-à-vis des autres organes de l'Etat dans les normes européennes:

*« L'Europe judiciaire est divisée sur cette question clé entre les systèmes juridiques qui défendent une totale indépendance du ministère public vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif, et ceux dans lesquels le ministère public reste subordonné à l'un ou l'autre de ces pouvoirs tout en bénéficiant d'une marge d'autonomie plus ou moins grande. Dans la mesure où cette question est de nature institutionnelle et qu'elle est aujourd'hui au cœur de nombreuses réformes internes, l'idée même d'une harmonisation européenne autour d'un concept unique est apparue comme trop précocée. »<sup>1</sup>*

---

1. Recommandation Rec(2000)19, Exposé des motifs, page 10.

25. En conséquence, la Recommandation (2000) 19 prévoit plusieurs modèles. Son paragraphe 13 contient des lignes directrices fondamentales pour les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou lui est subordonné.

26. Cela étant, dans quelques pays membres du Conseil de l'Europe seulement, le ministère public fait partie de l'exécutif et est subordonné au ministère de la Justice (Autriche, Allemagne, Danemark, Pays-Bas par exemple). La Commission note une tendance générale à un ministère public plus indépendant plutôt qu'à un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif. Par exemple, en Pologne, de récents amendements à la loi sur le ministère public permettent de distinguer le rôle du ministère de la Justice de celui du procureur général. Il importe aussi de noter que dans certains pays, la subordination du ministère public à l'exécutif est plus une question de principe qu'une réalité, au sens où l'exécutif est en fait particulièrement soucieux de ne pas intervenir dans les affaires individuelles. Cependant, même dans ces systèmes, le problème fondamental demeure, car il n'existe pas toujours de garantie formelle contre une telle intervention. Les apparences de l'intervention peuvent causer autant de dégâts que sa réalité, comme le montre le débat autrichien actuel sur le pouvoir de l'exécutif de donner des instructions aux procureurs.

27. La tendance décrite ci-dessus est visible non seulement dans les pays de droit romain membres du Conseil de l'Europe mais aussi dans les pays de *common law*. Le Service fédéral des poursuites du Canada est récemment passé d'un modèle de service faisant partie intégrante du ministère de la Justice/procureur général à un modèle de directeur des poursuites publiques indépendant (DPP). En Irlande du Nord, le DPP est aussi devenu indépendant. L'Angleterre, le pays de Galles et l'Irlande ont également supprimé progressivement le pouvoir de poursuite de la police, élément traditionnel des systèmes de *common law*, au profit d'un procureur public.

28. En dehors de ces tendances, il existe une différence essentielle de perception de la notion d'indépendance ou d'autonomie, selon qu'elle s'applique aux juges ou au ministère public. Même lorsqu'il fait partie du système judiciaire, le ministère public n'est pas une juridiction. L'indépendance du pouvoir judiciaire, séparé du pouvoir exécutif, est la clé de voûte de l'Etat de droit, et ne saurait souffrir d'exception. L'indépendance de la justice présente deux facettes dont l'une est institutionnelle : la justice dans son ensemble est indépendante et chaque juge décide en toute indépendance (sans être influencé par d'autres juges). Cela étant, l'indépendance ou l'autonomie du ministère public n'est pas aussi catégorique, de par sa nature, que celle des tribunaux. Même lorsque le ministère public, en tant qu'institution, est indépendant, un contrôle hiérarchique des décisions et des activités des procureurs, en dehors du procureur général, peut être exercé.

#### **A. Indépendance « interne » et « externe »**

29. Il convient de distinguer clairement une éventuelle indépendance du ministère public ou du procureur général du statut des procureurs qui, en dehors du procureur général, sont plus « autonomes » qu'« indépendants ». Or, les parquetssont souvent qualifiés d'« autonomes » et les procureurs d'« indépendants ».

30. Par essence, l'indépendance du ministère public diffère de celle des juges. Le principal élément de cette indépendance « externe » du ministère public ou du procureur général est l'impossibilité pour l'exécutif de donner au procureur général (et naturellement directement à tout autre procureur) des instructions dans des affaires individuelles. Les instructions générales, par exemple de poursuivre plus sévèrement ou rapidement dans le cas de certains crimes, semblent poser moins de problèmes. Ces instructions peuvent être considérées comme un aspect de la politique pouvant être à juste titre fixé par le Parlement ou le gouvernement.

31. Il faut distinguer l'indépendance du ministère public de toute « indépendance interne » des procureurs autres que le procureur général. Dans un système hiérarchique, les procureurs sont liés par les directives, consignes et instructions de leurs supérieurs. L'indépendance au sens étroit peut se traduire par un système dans lequel les procureurs, en dehors du procureur général, n'ont pas besoin de l'approbation de leurs supérieurs pour exercer les activités qui sont les leurs en application de la loi, que ce soit a priori ou a posteriori. Ils sont souvent à l'abri d'une ingérence de leur supérieur hiérarchique.

32. Pour éviter des instructions inopportunes, il est essentiel de dresser la liste des garanties de non-ingérence dans les activités du ministère public. La non-ingérence signifie veiller à ce que dans le cadre du procès, le procureur ne fasse pas l'objet de pressions externes, ni de pressions internes excessives ou illégales. Ces garanties devraient porter sur la nomination et sur la discipline/révocation, mais aussi comprendre des règles spécifiques concernant le traitement des affaires et le processus décisionnel.

33. Il est question dans les chapitres qui suivent des garanties concernant le procureur général, les autres procureurs et certains éléments structurels (Conseil des procureurs, formation). Comme indiqué plus haut, le présent rapport renvoie aux normes existantes mais en propose aussi de nouvelles.

## VIII. Procureur général

### A. Nomination et révocation

34. La manière dont le procureur général est nommé et révoqué joue un rôle important dans le système garantissant le bon fonctionnement du ministère public. Dans son avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie, la Commission de Venise déclare :

*« Il importe que la méthode de sélection du procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. **Il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes.** Il est toutefois compréhensible qu'un gouvernement souhaite exercer un certain contrôle sur cette nomination, compte tenu de l'importance de l'accusation pour le bon fonctionnement et l'efficacité de l'Etat, et qu'il soit peu désireux d'accorder à un autre organe, quelque distingué qu'il soit, carte blanche dans le processus de sélection. C'est pourquoi nous proposons d'envisager la création d'une **commission de nomination composée de personnes jouissant à la fois du respect du public et de la confiance du gouvernement** »<sup>2</sup>.*

35. Il n'est pas possible d'énoncer un principe unique et catégorique pour savoir qui, du Président ou du Parlement, devrait nommer le procureur général lorsque celui-ci n'est pas subordonné au gouvernement. La question est réglée différemment selon les pays. L'acceptation du principe de coopération entre les organes de l'Etat semble une bonne solution, car elle permet d'éviter des nominations politiques unilatérales. En pareil cas, un consensus devrait être dégagé. Quoi qu'il en soit, le droit de nommer des candidats devrait être clairement défini. **Il conviendrait de consulter des personnes compétentes, comme des représentants de la communauté juridique (dont des procureurs) et de la société civile, sur les qualifications professionnelles des candidats.**

36. Dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, le risque évident de politisation du processus de nomination pourrait aussi être réduit si **une commission parlementaire préparait l'élection en tenant compte de l'avis d'experts. L'élection, à la**

---

2. Caractères gras ajoutés, CDL(1995)073rév., partie 11.



**majorité qualifiée, d'un procureur général pourrait être considérée comme permettant de dégager un consensus sur ces nominations.** Il faudrait cependant prévoir un autre mécanisme lorsque la majorité qualifiée requise ne peut être obtenue, de manière à éviter tout blocage.

37. Il est important que le procureur général ne puisse pas être reconduit dans ses fonctions, du moins pas par le pouvoir législatif ni par le pouvoir exécutif. Un procureur qui cherche à être reconduit dans ses fonctions par un organe politique risque de se comporter de manière à obtenir la faveur de cet organe ou du moins d'être perçu ainsi. **Un procureur général devrait être nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue sans pouvoir être reconduit dans ses fonctions à l'issue de cette période. La durée du mandat ne devrait pas coïncider avec la législature,** afin de garantir une plus grande stabilité au procureur et de le mettre à l'abri des changements politiques.

38. **Si des dispositions doivent être prises en vue d'une autre charge (de juge par exemple) à l'expiration du mandat, il faudrait le préciser clairement avant la nomination** de manière à éviter de nouveau de parler de tentative de gagner les faveurs des hommes politiques. D'un autre côté, il ne faudrait pas interdire au procureur général de postuler à d'autres fonctions publiques pendant ou après son mandat.

39. La loi sur le ministère public devrait définir clairement les conditions de la révocation du procureur avant la fin de son mandat. Dans son avis sur le projet de loi de l'Ukraine portant modification des dispositions constitutionnelles relatives à la Prokuratura, la Commission estime que :

*« Les motifs d'une telle destitution devront être prévus par la loi. (...) La Commission de Venise souhaiterait aller encore plus loin en mentionnant les motifs d'une destitution éventuelle **dans la constitution proprement dite.** De plus, avant de prendre toute décision, **un organe spécialisé devrait obligatoirement se prononcer sur la question de savoir si les motifs de destitution sont suffisants** »<sup>3</sup>.*

40. En tout état de cause, **le procureur général devrait avoir le droit de faire entendre sa cause équitablement lors d'une procédure de révocation, y compris devant le Parlement.**

## **B. Responsabilité publique du ministère public**

41. Comme toute autorité publique, juges compris, le ministère public doit rendre compte au public. Un moyen traditionnel est le contrôle du pouvoir exécutif qui assure une légitimité démocratique indirecte en raison du lien de dépendance entre le pouvoir exécutif et le Parlement élu. Un autre moyen est le contrôle par un conseil des procureurs qui ne peut être un instrument d'autonomie politique pure, mais qui tire sa propre légitimité démocratique de l'élection d'au moins une partie de ses membres par le Parlement.

42. Dans de nombreux systèmes, il existe une responsabilité devant le Parlement. Dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, ce dernier est aussi compétent pour le révoquer. Une audition équitable est alors requise. Même avec cette garantie, il existe un risque de politisation : *« Non seulement il faut tenir compte du risque que constituent les pressions populistes susceptibles d'être exercées au sein du Parlement concernant une affaire donnée, mais aussi la responsabilité devant le Parlement peut inciter indirectement un procureur à éviter de prendre des décisions impopulaires et à prendre des mesures notoirement populaires au Parlement »<sup>4</sup>.* En conséquence, **la responsabilité devant le Parlement dans les affaires individuelles de poursuite ou de non-poursuite devrait être supprimée.**

3. Caractères gras ajoutés, CDL-AD(2006)029, paragraphe 34.

4. CDL-AD(2007)011. Avis sur le projet de loi relatif au parquet et sur le projet de loi relatif au Conseil des procureurs de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 25.

43. Il importe de bien préciser quelles activités doivent être menées ou non indépendamment. **L'élément crucial semble être le suivant : la décision d'engager ou non des poursuites devrait incomber au seul ministère public et non au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif.** Toutefois, **l'élaboration de la politique en matière de poursuite** (par exemple priorité donnée à certains types d'affaires, délais, coopération plus étroite avec d'autres organes, etc.) semble être **un domaine dans lequel le Parlement et le ministère de la Justice ou le gouvernement peuvent, à juste titre, jouer un rôle décisif.**

44. Certains **instruments spécifiques en matière de responsabilité semblent nécessaires, en particulier lorsque le ministère public est indépendant.** La **présentation de rapports publics par le procureur général pourrait en être un.** La question de savoir si ces rapports devraient être soumis au Parlement ou à l'exécutif pourrait dépendre du modèle en vigueur ainsi que des traditions nationales. Au besoin, dans ces rapports, le **procureur général devrait rendre compte de manière transparente des modalités d'application des instructions générales données par le pouvoir exécutif.** Les lignes directrices relatives à l'exercice de la fonction de procureur et les codes de déontologie destinés aux procureurs jouent un rôle important dans la fixation de normes. Ils peuvent être adoptés par les autorités de poursuite elles-mêmes, par le Parlement ou par le gouvernement.

45. Le fait qu'une très grande partie des activités du procureur fasse l'objet d'un examen attentif des tribunaux est aussi une forme de responsabilisation. Dans les systèmes dans lesquels le procureur ne contrôle pas l'enquête, la relation entre le procureur et l'enquêteur donne nécessairement lieu à une certaine responsabilité. **Les principaux problèmes en matière de responsabilité (ou plutôt d'absence de responsabilité) se posent lorsque les procureurs décident de ne pas engager de poursuites. Si les personnes victimes d'actes criminels par exemple ne peuvent pas faire de recours juridique, le risque d'irresponsabilité est élevé.**

46. Pour finir, chaque parquet est, comme les autres organes de l'Etat, comptable des dépenses publiques moyennant les procédures de vérification des comptes en place.

## **IX. Procureurs, en dehors du procureur général**

### **A. Nomination**

47. Pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions conformément à la loi, les procureurs, à tous les niveaux, procureur général compris, doivent avoir les compétences juridiques appropriées.

48. Compte tenu des qualités particulières que l'on exige d'eux, il semble opportun que les procureurs soient nommés par la hiérarchie. Diverses méthodes peuvent contribuer à supprimer le risque qu'au sein d'un parquet monolithique, les instructions venant de supérieurs hiérarchiques comptent plus que la loi. **La contribution d'experts serait utile pour préparer la nomination de procureurs qualifiés,** ce qui peut se faire en principe dans le cadre d'un organe indépendant, comme un conseil des procureurs légitimé démocratiquement ou une commission réunissant des procureurs de rang supérieur qui, en raison de leur expérience, peuvent proposer des candidats compétents. Un tel organe pourrait agir sur recommandation du procureur général et aurait le droit de refuser la nomination d'une personne, mais uniquement pour un motif valable<sup>5</sup>.

---

5. CDL-AD(2008)019, Avis concernant le projet de loi sur le ministère public de Moldova, paragraphe 44.

49. Dans certains pays, la carrière des procureurs est réglementée par la loi qui prévoit un avancement par voie de promotion et la désignation à de nouvelles fonctions. Dans ce cas, les droits et les intérêts des procureurs sont prévus par la loi et devraient être garantis par la possibilité de contester devant un tribunal les décisions qui ne sont pas conformes aux dispositions de la loi.

50. **Les procureurs devraient être nommés jusqu'à leur retraite.** Les nominations pour des périodes limitées avec possibilité de reconduction présentent un risque, en ce sens que le procureur prendra ses décisions non pas sur la base de la loi, mais dans un souci de plaire à ceux qui le reconduiront dans ses fonctions.

## **B. Discipline**

51. Le système disciplinaire est étroitement lié à la question de l'organisation hiérarchique du ministère public. Les mesures disciplinaires sont d'ordinaire prises par le supérieur de la personne concernée.

52. **Dans les procédures disciplinaires**, y compris naturellement en cas de révocation, **le procureur concerné devrait avoir le droit d'être entendu** dans le cadre d'une procédure contradictoire. Dans les systèmes dans lesquels existe un conseil des procureurs, ce conseil, ou une commission disciplinaire en dépendant, pourrait traiter ces cas. **Il devrait être possible de faire des recours juridiques contre des sanctions disciplinaires devant une juridiction.**

## **C. Garanties de non-ingérence dans les travaux des procureurs, en dehors du procureur général**

53. Comme indiqué ci-dessus, l'« indépendance » des procureurs, en dehors du procureur général, n'est pas, contrairement à celle des juges individuels, totale. On observe une tension née de la nécessité de décider de la manière d'aborder une affaire en toute conscience tout en garantissant la cohérence de la stratégie et l'application des principes et des lignes directrices établis. Un système de poursuite organisé de façon hiérarchique, dans lequel la décision d'un procureur peut être cassée par un procureur de rang supérieur lorsqu'elle est contraire aux instructions générales, est légitime.

54. Pour savoir si les instructions données aux procureurs, en dehors du procureur général, dans des affaires individuelles sont acceptables, il est essentiel de savoir si les procureurs ont toute latitude pour ne pas poursuivre lorsque les poursuites ne sont pas dans l'intérêt public, comme dans les pays où le principe d'opportunité s'applique, ou si le principe de légalité s'applique et si les procureurs sont contraints d'engager des poursuites dans les affaires qui relèvent de leur compétence. Si les pays de *common law* retiennent invariablement le principe d'opportunité, le principe de légalité et le principe d'opportunité se retrouvent dans les systèmes de droit romain.

55. Dans les systèmes qui retiennent le principe de légalité, les instructions visant à ne pas poursuivre peuvent facilement être illégales si les conditions de classement d'une affaire ne sont pas réunies. Il en est de même dans les systèmes qui retiennent le principe d'opportunité si les instructions reposent sur de mauvaises raisons. A l'inverse, dans tous les systèmes, les instructions visant à déclencher la poursuite en l'absence des éléments nécessaires (doute, preuve, etc.) seraient illégales.

56. Dans la plupart des cas, la décision de déclencher des poursuites est prise sur la simple base de preuves suffisantes. Dans quelques affaires, certains éléments sans rapport avec l'ensemble des preuves disponibles peuvent donner à penser qu'il est peu souhaitable de poursuivre. Ils peuvent avoir trait à la situation du délinquant ou de la victime ou aux atteintes

que des poursuites pourraient porter aux intérêts d'un tiers. Exceptionnellement, il peut arriver que des poursuites portent préjudice à des intérêts plus larges, sociaux, économiques ou liés à des questions de sécurité. Lorsque l'intérêt public est en jeu, il faut veiller à ne pas porter atteinte à l'Etat de droit et lorsque le procureur estime qu'il est judicieux de consulter des personnes ayant une expertise particulière, il devrait être à même de décider si des poursuites sont ou non dans l'intérêt public. Si le procureur peut recevoir des instructions, ces dernières devraient être motivées et si possible soumises au contrôle de l'opinion publique.

57. Dans un système de poursuite hiérarchique, les instructions peuvent être données au niveau d'une affaire individuelle sous réserve de certaines garanties. Le point 10 de la Recommandation 2000 (19) est libellé comme suit :

*« Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel. »*

58. En conséquence, lorsqu'une instruction lui est donnée, un procureur (à l'exclusion du procureur général) peut demander qu'elle lui soit communiquée par écrit. Cela étant, **la Recommandation 2000 (19) n'empêche pas qu'une instruction présumée illégale soit donnée.** Le procureur peut aussi engager une procédure pour être remplacé par un autre procureur lorsqu'il juge une instruction illégale ou contraire à sa conscience. Le libellé du point 10 permet aussi au supérieur hiérarchique, qui pourrait avoir un intérêt à remplacer un procureur - en dehors du procureur général - qui ose contester la légalité d'une instruction donnée, d'engager une telle procédure.

59. La Commission est d'avis que ces **garanties ne sont pas suffisantes et qu'elles devraient être renforcées.** Alléguer qu'une instruction est illégale est très grave et ne devrait pas simplement entraîner le retrait de l'affaire au procureur qui s'est plaint. **Toute instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée et en cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction.**

60. Un moyen d'influencer un procureur est de le transférer dans un autre parquet sans son consentement. Les menaces de transfert peuvent être un moyen de faire pression sur le procureur ; un procureur « désobéissant » peut aussi se voir dessaisi d'une affaire délicate. **De nouveau, il devrait être possible de faire recours devant un organe indépendant, comme un conseil de procureurs.**

#### **D. Immunité, réserve et sécurité**

61. **Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale,** qui pourrait même alimenter la corruption, mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs obligations.

62. La participation des fonctionnaires à des activités politiques est acceptée diversement. **Un procureur ne devrait pas être titulaire d'autres charges publiques, ni exercer d'autres fonctions publiques jugées inadaptées aux juges. Les procureurs devraient éviter d'avoir des activités publiques incompatibles avec le principe de leur impartialité.**

63. La question de la sécurité est une question pratique essentielle pour les procureurs et les juges. Il va sans dire qu'il est important que les procureurs et les juges ne fassent pas l'objet d'intimidations et bénéficient d'une protection physique pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions en toute impartialité et sans faveur. L'Association internationale des procureurs a récemment adopté des normes relatives à la sécurité des procureurs.

## X. Conseil des procureurs

64. Les systèmes politiques des Etats comptent de plus en plus un Conseil des procureurs. Plusieurs pays en ont créé<sup>6</sup> mais il n'existe aucune règle.

65. Si leur composition est équilibrée - ils comptent par exemple des procureurs, des avocats et des membres de la société civile - et s'ils sont indépendants des autres organes de l'Etat, ces conseils présentent l'avantage de pouvoir offrir une expertise précieuse dans le cadre de la procédure de désignation ou de la procédure disciplinaire, ce qui les protège du moins dans une certaine mesure de toute influence politique. En fonction de leur méthode de nomination, ils peuvent être une source de légitimité démocratique du système de poursuite. Outre qu'ils prennent part à la désignation des procureurs, ils jouent aussi souvent un rôle en matière disciplinaire, y compris au niveau de la révocation des procureurs.

66. **Lorsqu'il existe, le Conseil des procureurs devrait se composer de procureurs de tous niveaux, mais également d'autres acteurs, avocats ou professeurs de droit par exemple. S'ils sont élus par le Parlement, les membres de ce conseil devraient l'être de préférence à la majorité qualifiée.** Si le Conseil des procureurs et le Conseil supérieur de la magistrature ne font qu'un, **il conviendrait de veiller à ce que les juges et les procureurs ne puissent pas mettre l'autre groupe en minorité lors des nominations et des procédures disciplinaires**, car en raison de leur « fonction de poursuite » quotidienne, les procureurs risquent d'avoir une attitude différente de celle des juges face à l'indépendance de la justice, et en particulier aux procédures disciplinaires. Le Conseil pourrait alors comprendre deux formations, comme en France où le Conseil supérieur de la magistrature siège en deux formations, celle du siège et celle du parquet<sup>7</sup>.

67. Les décisions des conseils de procureurs peuvent avoir des effets divers. Elles peuvent avoir un effet direct sur les procureurs ou présenter simplement un caractère consultatif, ce qui oblige le ministère de la Justice à leur donner effet. La première solution doit être privilégiée, car elle ne laisse pas de pouvoir d'appréciation au ministère et réduit les possibilités d'ingérence politique dans la carrière des procureurs.

68. Il serait difficile d'imposer un modèle unique de conseil dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. De plus, l'existence d'un tel conseil ne peut être considérée comme un standard juridique liant tous les Etats européens.

## XI. Rémunération et formation

69. Comme pour les juges, **une rémunération proportionnée à l'importance des missions exercées est essentielle si le système de justice pénale doit être efficace et juste.** Une rémunération suffisante est aussi nécessaire pour réduire le risque de corruption des procureurs.

---

6. S'il existe des Conseils de procureurs spécialisés par exemple en Bosnie-Herzégovine, en Moldova (CDL(2008)055), au Monténégro (CDL(2008)023), en Serbie (CDL(2009)103) et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL(2007)023), la France, l'Italie et la Turquie (CDL(2010)125) disposent de conseils supérieurs de la magistrature qui sont également compétents à l'égard des procureurs (il existe cependant en France une formation spéciale du parquet ; voir également la note de bas de page 7).

7. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 65 modifié de la Constitution française, le 23 janvier 2011 (conformément à la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010), le Conseil de la magistrature comptait une majorité de cinq magistrats au sein de la formation compétente à l'endroit des magistrats du siège et une majorité de cinq procureurs au sein de la formation compétente à l'endroit des magistrats du parquet. La réforme ajoute six « personnalités qualifiées » de la société civile dans chacune des formations.

70. Les procureurs devraient pouvoir suivre une formation appropriée tout au long de leur carrière. La formation des procureurs est certainement aussi importante que celle des juges. Elle devrait comprendre une formation juridique, y compris aux droits de l'homme, ainsi qu'une formation managériale, en particulier pour les procureurs de rang supérieur. De nouveau, **un organe spécialisé, comme un conseil de procureurs, pourrait jouer un rôle important dans l'établissement des programmes de formation.** Pour des raisons de coût et d'efficacité, des synergies pourraient être trouvées pour former conjointement procureurs et juges.

## **XII. Risques de pouvoirs excessifs du ministère public pour l'indépendance du système judiciaire**

71. Il faut distinguer les intérêts des détenteurs de la puissance publique de l'intérêt public. Plusieurs systèmes européens posent en principe que ces intérêts coïncident. Théoriquement, l'exercice de fonctions d'intérêt public (y compris de poursuites pénales) ne devrait pas être combiné à la fonction de protéger les intérêts du gouvernement en place, ceux d'autres institutions de l'Etat, voire ceux d'un parti politique, ni être confondu avec cette fonction. Dans de nombreux pays, la fonction de défense de l'intérêt public, en dehors du champ des poursuites pénales, incombe à un médiateur ou à un haut responsable comme le chancelier de la Justice en Finlande. Dans un certain nombre de démocraties, les deux fonctions de défense de l'intérêt public et de l'intérêt de l'Etat se combinent, comme dans le modèle du procureur général retenu par certains pays de *common law*. Le fonctionnement d'un tel système dépend toutefois de la culture juridique, et dans les jeunes démocraties en particulier, où les poursuites abusives à des fins politiques se sont succédées, des précautions particulières s'imposent.

72. Dans le cadre de ses travaux sur tel ou tel pays, la Commission de Venise a parfois critiqué les pouvoirs excessifs du ministère public. Dans le système soviétique, le ministère public était un moyen puissant de contrôler le système judiciaire et des traces de ce système perdurent encore dans quelques pays. Un ministère public tout-puissant risque de se transformer en quatrième pouvoir sans obligation de rendre compte. Le présent rapport a précisément pour objet d'éviter ce risque.

73. Cette question est étroitement liée à celle des pouvoirs dont devrait disposer le ministère public. Il serait amplement justifié de confiner le service de poursuite aux poursuites pénales sans lui accorder les pouvoirs généraux de supervision que l'on trouvait couramment dans les systèmes de type « *prokuratura* ». La question semble bien être celle de l'équilibre des pouvoirs au sein du système. Quoi qu'il en soit, **les actes du procureur qui ont un effet sur les droits de l'homme, comme la fouille ou la détention, doivent demeurer sous le contrôle des juges. Dans certains pays, une « tendance à favoriser les poursuites » semble conduire à une approbation quasi automatique de toutes les demandes des procureurs, d'où un risque non seulement pour les droits de l'homme des personnes concernées mais aussi pour l'indépendance de la justice dans son ensemble.**

74. S'il est naturellement normal et admissible que le ministère public contrôle l'enquête, les systèmes dans lesquels ce n'est pas le cas réduisent l'éventualité d'un ministère public surpuissant qui pourrait abuser de son autorité. Si le modèle dans lequel le procureur et l'enquêteur sont distincts présente des faiblesses, il offre un avantage, celui de réduire le risque d'une institution surpuissante abusant de ses pouvoirs. Par contre, la police risque davantage d'abuser de ses pouvoirs.

75. La Commission insistait déjà, dans la partie I du présent rapport sur l'indépendance des juges, sur le principe selon lequel :

*« Les décisions de justice ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures d'appel, en particulier à la suite d'un recours formé par le ministère public ou tout autre organe de l'Etat après l'expiration du délai d'appel. »<sup>8</sup>.*

76. Ce principe exclut le système soviétique du *nadzor* qui charge le procureur de contrôler la légalité, voire de rouvrir des affaires, y compris civiles entre des parties privées, tranchées en première instance lorsque le procureur juge que la loi n'a pas été bien appliquée. Il va sans dire que l'opposition ferme de la Commission de Venise à de tels pouvoirs n'exclut pas la possibilité de demander à un tribunal de rouvrir une procédure. Cela étant, la décision doit être prise par un tribunal et non par le procureur.

### **A. Pouvoirs de poursuite en dehors du domaine du droit pénal**

77. A défaut d'être catégorique, la Commission de Venise a toujours défendu l'idée selon laquelle **le ministère public devrait essentiellement se concentrer sur le domaine du droit pénal**<sup>9</sup>. Il n'est pas rare que le ministère public exerce d'autres fonctions. Dans ce cas cependant, ces fonctions ne doivent nullement perturber le système judiciaire, ni le supplanter. Lorsque les procureurs sont habilités à contester la décision d'un tribunal, ils doivent le faire en formant un recours ou en réclamant un contrôle de la décision comme tout autre requérant. Il faut reconnaître que même dans les affaires privées, il se peut qu'un intérêt public doive être défendu ou revendiqué devant un tribunal et rien ne s'oppose en principe à ce qu'un procureur soit compétent, à condition que le tribunal tranche.

78. Dans son Avis n° 3 (2008) sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, le Conseil consultatif de procureurs européens indique à juste titre qu'« *il n'existe pas de normes juridiques internationales communes ou de règles applicables aux tâches, aux fonctions et à l'organisation du ministère public en dehors du système de la justice pénale* ». L'avis insiste ensuite sur le fait que : « *La définition de leur statut et des procédures institutionnelles et juridiques qui régissent leurs fonctions de protection des droits de l'homme et du bien public – dans le respect du principe de la primauté du droit et des obligations internationales de l'Etat – relève de la souveraineté de ce dernier* »<sup>10</sup>.

79. Si la Commission de Venise reconnaît l'importance essentielle, pour les procureurs, de respecter les droits de l'homme, l'Avis n° 3 semble laisser entendre que dans certaines conditions, la protection des « femmes et des enfants »<sup>11</sup> pourrait relever non seulement de l'ombudsman, mais aussi du procureur.

80. Dans son avis concernant le projet de loi sur le ministère public de Moldova, la Commission a eu l'occasion de formuler des observations sur le pouvoir du procureur d'« *engager des poursuites civiles pour protéger les droits, libertés et intérêts des jeunes, des personnes âgées ou handicapées, ou des personnes qui, du fait de leur état de santé, ne peuvent le faire* ». La Commission a estimé que « *[l]a principale mission du procureur consistant à représenter les intérêts de l'Etat et l'intérêt général, l'on peut également se demander s'il est le mieux placé pour exercer une telle fonction, ou si une autre institution, telle que le médiateur, ne serait pas plus appropriée* »<sup>12</sup>.

---

8. CDL-AD(2010)004, paragraphe 82.13.

9. CDL-JD(2008)001, pour une vue d'ensemble de la pratique européenne en la matière, voir le rapport de M. András Varga pour le CCPE ([CCPE-Bu\(2008\)4rev](#)).

10. Paragraphe 31.

11. Paragraphe 33.

12. CDL-AD(2008)019, paragraphe 30.

81. De plus, dans son Avis sur le projet de loi de l'Ukraine sur le ministère public, la Commission de Venise a estimé que :

*« De l'avis du Conseil consultatif des procureurs européens, l'histoire constitutionnelle et la tradition juridique d'un pays donné peuvent justifier que le procureur ait des fonctions extrapénales. Ce raisonnement ne peut toutefois s'appliquer que dans des traditions juridiques démocratiques conformes aux valeurs du Conseil de l'Europe. Le seul modèle historique existant en Ukraine est le modèle soviétique (et tsariste) de la « prokuratura ». Ce modèle est le reflet d'un passé non démocratique et n'est pas compatible avec les normes européennes, ni avec les valeurs du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle l'Ukraine, lorsqu'elle est devenue membre du Conseil de l'Europe, a dû s'engager à transformer cette institution pour en faire un organe conforme aux principes défendus par le Conseil de l'Europe.*

**17. [...] La protection générale des droits de l'homme ne relève pas du ministère public. Elle est mieux assurée par un médiateur que par le ministère public. »<sup>13</sup>.**

82. Cet avis est conforme à la Recommandation 1604 (2003) sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui précise que les diverses responsabilités non pénales du ministère public *« suscitent des inquiétudes quant au respect des droits fondamentaux du Conseil de l'Europe »* et qu'*« il est essentiel ... les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soient établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions »* (paragraphe 7).

83. Lorsque le procureur doit en particulier agir contre l'Etat, en demandant par exemple des prestations sociales au nom de personnes vulnérables, il se trouve dans une situation évidente de conflit d'intérêts entre l'intérêt de l'Etat qu'il représente et celui de l'individu qu'il est obligé de défendre. La position de la Commission de Venise, qui est de limiter la fonction des procureurs au domaine pénal, n'exclut cependant pas que ceux-ci aient d'autres compétences, comme celles de représenter les intérêts financiers de l'Etat lorsqu'un conflit d'intérêt n'est pas prévisible. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et son CDCJ préparent actuellement une recommandation pour limiter ces pouvoirs.

### **XIII. Conclusion**

84. La question de l'indépendance des juges, examinée dans la partie I du présent rapport, est claire. La séparation des pouvoirs et le droit à un procès équitable sont inconcevables si les juges ne sont pas indépendants, ce qui est moins évident pour les procureurs, compte tenu notamment de la diversité des systèmes qui vont de l'indépendance à l'intégration pleine et entière dans le pouvoir exécutif.

85. Compte tenu de cette diversité, cette deuxième partie du rapport consacrée au ministère public est axée sur les garanties contre les pressions extérieures dont bénéficie le ministère public. En particulier lorsque le ministère public est subordonné au pouvoir exécutif, ces garanties sont nécessaires pour le protéger de toute influence politique induite de ce pouvoir. Parmi les autres garanties examinées dans le présent rapport, un instrument fréquemment utilisé est celui du conseil indépendant de procureurs chargé des nominations, des promotions et de la discipline.

---

13. CDL-AD(2009)048, adopté par la Commission de Venise lors de sa 79<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), caractères gras ajoutés (en anglais et en ukrainien seulement).



86. L'« indépendance » des procureurs n'est pas de la même nature que celle des juges. Si la tendance générale est à accorder une plus grande indépendance au ministère public, aucune norme commune ne l'exige. L'indépendance ou l'autonomie ne sont pas des fins en soi et devraient être justifiées dans chaque cas par rapport aux objectifs recherchés.

87. Pour garantir la non-ingérence, la Commission de Venise recommande ce qui suit :

1. Lors de la procédure de désignation d'un procureur général, il conviendrait de consulter des personnes compétentes, comme des représentants de la communauté juridique (dont des procureurs) et de la société civile, sur les qualifications professionnelles des candidats.
2. Dans les pays dans lesquels le procureur général est élu par le Parlement, le risque de politisation de la procédure de nomination pourrait être réduit si une commission parlementaire préparait l'élection.
3. L'élection d'un procureur général à la majorité qualifiée pourrait être considérée comme permettant de dégager un large consensus sur ces nominations.
4. Un procureur général devrait être nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue sans pouvoir être reconduit dans ses fonctions à l'issue de cette période. La durée du mandat du procureur général ne devrait pas coïncider avec la législature.
5. Si des dispositions doivent être prises pour que le procureur général occupe une autre charge (par exemple de juge) à l'expiration de son mandat, il faudrait le préciser clairement avant la nomination. Par ailleurs, aucune interdiction générale ne devrait empêcher un procureur général de postuler à d'autres fonctions publiques pendant ou après son mandat.
6. Les motifs de révocation du procureur général doivent être prévus par la loi et un organe spécialisé devrait se prononcer sur la question de savoir s'ils sont suffisants.
7. Le procureur général devrait avoir le droit de faire entendre sa cause équitablement lors d'une procédure de révocation, y compris devant le Parlement.
8. Le procureur général ne devrait pas être responsable devant le Parlement dans les cas individuels de déclenchement ou non de l'action publique. La décision d'engager ou non des poursuites incombe au seul ministère public et non aux pouvoirs exécutif ou législatif. Toutefois, l'élaboration de la politique en matière de poursuites pénales semble être un domaine dans lequel le pouvoir législatif et le ministère de la Justice ou le gouvernement peuvent, à juste titre, jouer un rôle décisif.
9. Le procureur général pourrait être tenu de soumettre un rapport public au Parlement de manière à rendre compte. Il devrait au besoin rendre compte, de manière transparente, des modalités d'application des instructions générales données par le pouvoir exécutif.
10. Les principaux problèmes en matière de responsabilité (ou plutôt d'absence de responsabilité) se posent lorsque les procureurs décident de ne pas engager de poursuites. Si les personnes victimes d'actes criminels ne peuvent pas faire recours, le risque d'irresponsabilité est élevé.
11. La contribution d'experts serait utile pour préparer la nomination de procureurs qualifiés, en dehors du procureur général.
12. Les procureurs, à l'exception du procureur général, devraient être nommés jusqu'à leur retraite.
13. Dans les procédures disciplinaires, le procureur concerné devrait avoir le droit d'être entendu.
14. Il devrait être possible de faire un recours contre des sanctions disciplinaires devant une juridiction.

15. La garantie prévue dans la Recommandation 2000 (19) contre les instructions qui sembleraient illégales n'est pas appropriée et devrait être étoffée, car elle n'empêche pas qu'une instruction présumée illégale soit donnée. Toute instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée et en cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction.
16. Les menaces de transfert peuvent être un moyen de faire pression sur les procureurs ; un procureur « désobéissant » peut aussi se voir dessaisi d'une affaire délicate. Il devrait être possible de faire un recours devant un organe indépendant, comme un conseil de procureurs.
17. Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale.
18. Un procureur ne devrait pas être titulaire d'autres charges publiques, ni exercer d'autres fonctions publiques jugées inadaptées aux juges et il devrait éviter d'avoir des activités publiques incompatibles avec le principe d'impartialité qu'il se doit de respecter.
19. Lorsqu'ils existent, les conseils de procureurs devraient se composer de procureurs de tous niveaux mais également d'autres acteurs, avocats ou spécialistes du droit par exemple. S'ils sont élus par le Parlement, les membres de ces conseils devraient l'être de préférence à la majorité qualifiée.
20. Si les conseils de procureurs et les conseils supérieurs de la magistrature ne font qu'un, il conviendrait de veiller à ce que les juges et les procureurs ne puissent pas influencer sur leurs nominations et procédures disciplinaires respectives.
21. Il est essentiel que la rémunération des procureurs soit proportionnée à l'importance des missions exercées si le système de justice pénale doit être efficace et juste.
22. Un organe spécialisé, comme un conseil de procureurs, pourrait jouer un rôle important dans l'établissement des programmes de formation.
23. Les actes des procureurs ayant des effets sur les droits de l'homme, comme la fouille ou la détention, doivent demeurer sous le contrôle des juges.
24. Dans certains pays, une « tendance à favoriser les poursuites » semble conduire à une approbation quasi automatique de toutes les demandes des procureurs, d'où un risque non seulement pour les droits de l'homme des personnes concernées mais aussi pour l'indépendance de la justice dans son ensemble.
25. Le ministère public devrait essentiellement se concentrer sur le domaine du droit pénal.