

Projet d'avis N° 13 du CCPE « indépendance, responsabilité et éthique des procureurs

Note de Cédric Visart de Bocarmé, membre du CCPE

L'indépendance : l'indépendance du ministère public en Belgique se manifeste tant à l'égard des cours et tribunaux qu'à l'égard du gouvernement et des autres pouvoirs de l'Etat.

Ainsi, les juridictions répressives n'ont pas le pouvoir d'adresser des injonctions au ministère public, ni de censurer son action.

Le juge pénal ne peut notamment pas apprécier la décision du procureur du Roi d'entamer les poursuites ou lui donner des ordres à cet égard.

A l'égard du ministre de la Justice, l'indépendance du ministère public est relative. La fonction de l'institution l'exige ainsi, puisque la politique criminelle relève en définitive du gouvernement.

Les principes sont énoncés à l'article 151 de la Constitution tel que modifié le 20 novembre 1998, ce qui constitue une garantie essentielle

La règle est celle de l'indépendance dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles avec 2 exceptions : les directives de politique criminelle et le pouvoir d'ordonner des poursuites dans une cause déterminée (droit d'injonction positive).

Le procureur général et le procureur fédéral sont placés sous l'autorité du ministre de la Justice. De même, le collège des procureurs généraux est placé sous l'autorité du ministre de la Justice qui en préside les réunions pour déterminer la politique criminelle mais il ne peut pas intervenir dans les dossiers individuels.

L'article 274 du CIC donne pouvoir à ce même ministre d'enjoindre au procureur général d'engager des poursuites. Mais le ministre ne pourrait pas lui interdire de poursuivre, ce qui constitue une garantie essentielle de l'indépendance du parquet.

Dans la réalité, le collège des procureurs généraux est souvent obligé de rappeler le principe d'indépendance du ministère public en raison des projets de lois qui perdent de vue ce principe.

La déontologie

I. Définition

La définition de la déontologie du magistrat est rendue difficile en raison du fait que son contenu évolue et se modifie en fonction du contexte social dans lequel le magistrat se meut. Elle se caractérise, toutefois, comme étant un ensemble de règles et de devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et des tiers.

Le Conseil supérieur de la Justice belge et le Conseil consultatif de la Magistrature compétent pour le statut des magistrats ont publié un « Guide pour les magistrats : principes, valeurs et qualités ».

Ce guide sert de référence pour les magistrats qui se posent des questions sur la déontologie et permettre aux autres acteurs de la justice, mais aussi au Parlement, au gouvernement et au grand public de se faire une idée de ce que l'on est en droit d'attendre d'un juge ou d'un magistrat de parquet sur le plan déontologique.

Des guides similaires existent en Europe et la Belgique aussi dispose d'une certaine jurisprudence concernant la déontologie des magistrats, la plupart du temps dans le cadre de procédures disciplinaires. Mais, à l'exception d'un article général dans le Code judiciaire portant sur une vague définition des « devoirs de la fonction » et quelques mentions brèves – comme l'énumération des cas où un juge peut être récusé, les codes belges ne parlent pas de la déontologie des magistrats.

II. Faut-il codifier les normes de conduite ?

Il faut tout d'abord constater que la déontologie fait l'objet d'une normatisation croissante dans la plupart des pays. La codification des normes de conduite présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Le principal avantage est de permettre l'identification des comportements à adopter et ceux à éviter et de clarifier ainsi la matière suite à une réflexion approfondie. Généralement, les dispositions législatives ne comportent que peu d'informations sur la déontologie et il est important de disposer d'un document de référence écrit sur cette question.

Le second est de nature didactique et permet d'organiser des formations pour de jeunes magistrats en mettant à leur disposition un document qui peut leur servir de règle de conduite durant leur carrière.

Le troisième est d'informer les justiciables et les praticiens de la justice des principales règles qui gouvernent le comportement des magistrats et de pouvoir ainsi mieux repérer et, le cas échéant, dénoncer les dérives de certains.

Au rang des inconvénients, il faut mentionner le risque de figer la déontologie, par nature évolutive. Il est important que la justice adapte sans cesse ses comportements et trouve de nouvelles manières de rendre la justice, plus nuancée, plus adaptée à chaque époque. Il convient d'accorder à la déontologie une attention permanente au sein de la magistrature car elle n'est pas immuable et doit être sans cesse remise en question

III. La norme légale

Elles doivent être définies le plus clairement possible dans la loi.

L'article 404 du Code judiciaire belge prévoit l'intervention disciplinaire pour :

- les manquements aux devoirs de la charge (manquements aux diverses obligations professionnelles : refus de juger, incompatibilités, résidence, service des audiences...),
- les atteintes par la conduite à la dignité du caractère de la fonction (manquements à l'indépendance de la fonction : devoir de réserve, de discrétion au sens large dans la vie professionnelle ainsi que dans la vie privée),
- la négligence des tâches de la charge qui porte ainsi atteinte au bon fonctionnement de la Justice ou à la confiance dans l'institution.

L'erreur professionnelle d'appréciation est expressément exclue du champ disciplinaire.

IV. Les recommandations

1. Il n'existe pas de règle uniforme sur la réalisation de documents reprenant ou fixant des règles déontologiques. Il en existe de plus en plus et la tendance va à les écrire pour disposer d'un instrument de référence à l'égard des praticiens, mais aussi des collaborateurs de justice et du public. Il y a toutefois deux grandes tendances que l'on peut distinguer : soit la déontologie est axée sur l'éthique, comme au Canada, soit elle est axée sur la discipline et la sanction comme aux Etats-Unis. En tout cas, l'objectif doit être de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution et permettre de conserver son intégrité et sa neutralité.
2. Ces règles sont évolutives et doivent rester souples pour être adaptées au fil du temps aux évolutions de la société. Il faut donc éviter d'en faire un code rigide.
3. L'élaboration des règles déontologiques ne doit pas être le fait de l'autorité politique mais il faut faire participer les praticiens, les groupements professionnels et aussi des externes. L'idée principale est non pas de rédiger un code disciplinaire à vocation répressive mais un document décrivant des valeurs fondamentales, des qualités et des comportements auxquels les praticiens doivent adhérer ou à tout le moins s'en inspirer tant dans la vie professionnelle que privée.
4. La création d'un « comité permanent » indépendant chargé de réfléchir aux règles déontologiques s'avère souvent très utile pour suivre les évolutions de la société, la jurisprudence des instances disciplinaires et proposer des adaptations nécessaires.
5. Le mérite de l'existence de règles déontologiques est de constituer un guide pour l'exercice de la profession. Elles doivent dès lors être connues et enseignées en particulier, aux nouveaux magistrats qui débutent leur carrière.
6. La prévention doit trouver place dans la déontologie. Il faut, par exemple, que les responsables de juridiction évoquent ces questions avec les magistrats débutant leur carrière ou faisant partie du corps afin d'évaluer les activités du magistrat et, le cas échéant, prévenir les risques d'activités externes peu conciliables avec la profession.