

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCPE-BU(2020)4

Strasbourg, le 30 mars 2020

**BUREAU
DU CONSEIL CONSULTATIF
DE PROCUREURS EUROPÉENS
(CCPE-BU)**

**Rapport sur l'indépendance et l'impartialité
des ministères publics dans
les États membres du Conseil de l'Europe
(édition 2019)**

**Établi par le Bureau du CCPE
sur proposition du Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe**

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations.....	3
I. Introduction : portée, objet et limites du rapport	4
II. Aperçu des normes européennes applicables.....	6
A. Indépendance organisationnelle des ministères publics vis-à-vis des pouvoirs exécutif, législatif et des autres acteurs.....	6
B. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des procureurs	10
C. Impartialité des procureurs, conditions d'emploi, code d'éthique et de déontologie et mesures disciplinaires.....	11
D. Base économique nécessaire au bon fonctionnement du système des ministères publics	14
E. Procureurs et médias : critiques des procureurs dans le cadre de discussions publiques	15
III. Questions propres au pays concernant l'indépendance et l'impartialité des ministères publics.....	17
A. Indépendance organisationnelle des ministères publics vis-à-vis des pouvoirs exécutif, législatif et des autres acteurs.....	17
B. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des procureurs	27
C. Impartialité des procureurs, conditions d'emploi, code d'éthique et de déontologie et mesures disciplinaires.....	34
D. Base économique nécessaire au bon fonctionnement du système des ministères publics	41
E. Procureurs et médias : critiques des procureurs dans le cadre de discussions publiques	43
IV. Conclusions	51
Annexe: Commentaires des Etats membres	53

Liste des abréviations

FEJA	Fédération européenne des juges administratifs
CCBE	Conseil des barreaux européens
CCJE	Conseil consultatif de juges européens du Conseil de l'Europe
CCPE	Conseil consultatif de procureurs européens du Conseil de l'Europe
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CdE	Conseil de l'Europe
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
RE CJ	Réseau européen des Conseils de la Justice
UE	Union européenne
GRECO	Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe
UIM	Union Internationale des Magistrats
IAP	Association internationale des procureurs
MEDEL	Association « Magistrats européens pour la démocratie et les libertés »
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Rec(2000)19	Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système judiciaire pénal
Rec(2010)12	Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe

I. Introduction : portée, objet et limites du rapport

1. Le rapport a été élaboré par le Bureau du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) à la suite de la proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe visant à « élaborer une méthodologie et à mettre en place un mécanisme d'évaluation régulière interne de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire au sein des États membres du Conseil de l'Europe »¹.
2. À la suite de la proposition du Secrétaire Général, le CCPE a décidé lors de sa 11e réunion plénière² de publier un tel rapport de manière régulière. La première édition du rapport a été présentée à l'occasion de la réunion plénière du CCPE les 23 et 24 novembre 2017, puis au Comité des Ministres du CdE et elle a été publiée le 7 février 2018³. Elle soulignait les différents défis liés à l'indépendance et à l'impartialité des ministères publics dans les États membres jusqu'en 2017. Le présent rapport couvre donc la période allant de décembre 2017 à novembre 2019⁴.
3. Le rapport résume les informations soumises par les membres et observateurs du CCPE, ainsi que par les services et les associations de procureurs, sur des allégations de violation des normes relatives à l'indépendance et l'impartialité des ministères publics au sein des États membres. Il s'appuie également sur des informations contenues dans les jugements rendus par la Cour européenne des droits de l'homme⁵, sur des avis de la Commission de Venise, sur des rapports du Commissaire aux droits de l'homme et de l'Assemblée parlementaire ainsi que sur des documents d'autres organes compétents du Conseil de l'Europe⁶. Le rapport prend également en considération les documents des Nations unies ainsi que ceux des ONG internationales qui s'intéressent à la question de l'indépendance et de l'impartialité des ministères publics.
4. Le Bureau du CCPE souhaite signaler certaines limitations relatives à ce rapport. Premièrement, conformément aux mandats du CCPE pour 2018-2019 et à la décision correspondante prise lors de la réunion plénière du CCPE en 2016⁷, le rapport ne contient ni évaluation ni classement de la performance des États membres et il ne représente ni un processus ni un mécanisme de suivi.

¹ Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de 2016 intitulé « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe. Un impératif pour la sécurité de l'Europe », page 7 (sous « Propositions d'action et recommandations »).

² Tenue à Strasbourg les 17 et 18 novembre 2016.

³ Document CCJE-BU(2017)11.

⁴ Si un défi persiste, il peut être mentionné dans les rapports suivants.

⁵ Les faits traités dans certains jugements de la CrEDH peuvent être nettement antérieurs à la période couverte par le rapport. Les conclusions obtenues dans ces jugements donnent cependant une indication actualisée de la position de la CrEDH à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité de la justice en se fondant sur les faits examinés dans les affaires concernées.

⁶ Dans certains cas limités, signalés expressément dans le rapport, les sources d'information incluent également des articles parus dans la presse.

⁷ Voir le Rapport de la 11e réunion plénière du CCPE qui s'est tenue les 17 et 18 novembre 2016 (document CCPE(2016)4, paragraphe 6).

5. Deuxièmement, le rapport ne prétend pas être le résultat d'une étude exhaustive et systématique. Faute de temps et de ressources, il n'a pas été possible de procéder à des enquêtes statistiquement représentatives ni à d'autres exercices similaires. Ainsi, le présent rapport exprime quelques-unes des préoccupations majeures et des défis à relever concernant l'indépendance et l'impartialité des ministères publics sans prétention d'exhaustivité.
6. Troisièmement, le Bureau du CCPE souligne qu'il n'a pas été en mesure de vérifier ni de confirmer la base factuelle des événements qui lui ont été exposés. Le Bureau a cependant veillé scrupuleusement à ne mentionner dans le rapport que les informations qu'il a jugées crédibles et importantes. Le rapport ne saurait donc s'analyser en une compilation de faits reposant sur des preuves complètes et fiables.
7. De plus, le Bureau du CCPE souhaite préciser que l'objet du présent rapport n'est pas de dénoncer les personnes ou les institutions éventuellement responsables des allégations de violation. La liste présentant les défis et les informations rapportés concernant certains États membres n'a pas été établie dans le but de les critiquer, mais dans celui d'éclairer sur la situation globale. L'objectif primordial du rapport est de montrer, dans la mesure du possible, quels sont les domaines dans lesquels des préoccupations et des défis pour l'indépendance et l'impartialité des ministères publics sont constatés, comment ceux-ci apparaissent et quels sont leurs effets potentiels sur le système judiciaire. La confiance du public dans les procureurs peut être ébranlée en cas de manquement réel, véritable et établi de manière incontestable, mais également lorsqu'il existe des motifs valables de mettre en doute l'indépendance et l'impartialité des procureurs.
8. Dans ce rapport, les avis du CCPE par pays sont cités en détail. Il ne s'agit pas de pointer du doigt les autorités d'État membre en particulier, mais plutôt de permettre au CCPE, à travers cet avis, de rappeler dans ce rapport quelques principes fondamentaux qui concernent tous les systèmes judiciaires et s'y appliquent.
9. Il convient également de noter que, si certains des 47 États membres que compte le Conseil de l'Europe ne sont pas mentionnés dans le présent rapport, cela ne signifie pas que leur situation en matière d'indépendance et d'impartialité du ministère public doive être perçue comme positive ou négative. Cela indique seulement qu'aucune information, ou qu'aucune information pertinente, n'a été fournie au CCPE en ce qui concerne ces pays pour l'établissement du présent rapport.
10. Conformément à la proposition du Secrétaire Général de mettre l'accent sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, les catégories des allégations de violation concernent les thèmes suivants :
 - a) l'indépendance organisationnelle des ministères publics vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif ;
 - b) l'indépendance fonctionnelle : la nomination et l'inamovibilité des procureurs ;
 - c) l'impartialité des procureurs, le code d'éthique et de déontologie et les mesures disciplinaires ;
 - d) la base économique nécessaire au bon fonctionnement du système des ministères publics ;
 - e) les procureurs et les médias : les critiques des procureurs dans le cadre de discussions publiques.

11. Le Conseil de l'Europe a mis en place un large cadre de normes dans le but de garantir l'indépendance et l'impartialité des ministères publics et des procureurs comme l'un des piliers de l'État de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. De nombreux instruments ont été adoptés prévoyant les conditions pour atteindre ces objectifs fondamentaux.
12. Le Bureau du CCPE juge important d'examiner toute allégation de violation dans le cadre de la CEDH et de la CrEDH. Il souligne à ce propos que le droit à un procès équitable est garanti par un pouvoir judiciaire indépendant et efficace, et par l'autonomie et le bon exercice des fonctions et responsabilités du ministère public.
13. En examinant les allégations de violation, le Bureau du CCPE a tenu compte des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe suivantes : Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, Recommandation Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, Recommandation Rec(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, Recommandation Rec(2003)13 sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales. Le Bureau du CCPE s'est aussi appuyé sur ses précédents Avis⁸ renvoyant aux principes fondamentaux de la profession de procureur et aux Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public, les « Lignes directrices de Budapest » de 2005 et le Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – le ministère public. En outre, le Bureau du CCPE s'est reporté aux Principes directeurs de l'ONU applicables au rôle du magistrat du parquet de 1990, ainsi qu'aux Normes de responsabilité professionnelle et à la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants adoptées par l'Association internationale des procureurs en 1999.
14. Le Bureau du CCPE a pris note de la Résolution de l'APCE de 2017 « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés » dans laquelle l'Assemblée reconnaît le rôle joué par le CCPE dans l'élaboration de documents juridiques dans le domaine de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire - l'un des principaux éléments du droit à un procès équitable que défend la CEDH⁹.

II. Aperçu des normes européennes applicables

A. Indépendance organisationnelle des ministères publics vis-à-vis des pouvoirs exécutif, législatif et des autres acteurs

15. Les systèmes de justice pénale ne sont pas les mêmes partout en Europe. Ils sont ancrés dans des cultures juridiques diverses et il n'existe pas de modèle uniforme

⁸ Y compris l'Avis n° 3 (2008) du CCPE sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale.

⁹ Voir la Résolution 2188 (2017) de l'APCE intitulée « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés », paragraphe 4.

applicable à tous les États. On observe par exemple d'importantes différences, dans le cadre des procédures pénales, entre les systèmes accusatoires et les systèmes inquisitoires¹⁰. Cependant, au fil des siècles, les divers systèmes de justice pénale européens ont largement emprunté les uns aux autres ; aujourd'hui il n'existe probablement aucun système « pur » qui n'ait pas intégré d'éléments majeurs venus de l'extérieur. Il est probable que ces emprunts entre les différents systèmes ont conduit à un degré de convergence, qui n'est pas toujours admis¹¹.

16. L'obligation d'indépendance du ministère public, comme prérequis de l'État de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, constitue la convergence la plus importante qui unit véritablement tous ces systèmes. En raison des conséquences graves qu'un procès pénal a pour l'individu, même en cas d'acquiescement, le procureur doit agir en toute équité lorsqu'il décide de poursuivre ou non et d'énoncer les chefs d'accusation. Un procureur, comme un juge, ne peut intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt personnel et peut ainsi être soumis à certaines restrictions visant à préserver son impartialité et son intégrité¹².
17. Ainsi, puisque l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du système judiciaire, une tendance générale à une telle indépendance et autonomie des procureurs et des ministères publics devrait être davantage encouragée¹³. Cette indépendance doit être garantie par la loi, au plus haut niveau possible, tout comme celle des juges. Dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'État doit prendre les mesures effectives visant à ce que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi¹⁴.
18. Dans ceux où il dépend du gouvernement ou est subordonné à celui-ci, ou jouit d'un autre statut que celui décrit ci-dessus, l'État doit s'assurer que la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du ministère public soient également clairement précisées par la loi et que le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux normes et traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit¹⁵.
19. La CrEDH a estimé devoir rappeler que « dans une société démocratique, tant les cours et tribunaux que les autorités d'instruction doivent demeurer libres de toute pression politique »¹⁶. Il s'ensuit que les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et, tout en coopérant avec d'autres institutions, effectuer leurs

¹⁰ Voir le 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 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 7.

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 9.

¹² *Ibid.*, paragraphes 16 et 17.

¹³ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IV.

¹⁴ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 14. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 33.

¹⁵ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 13, points a. et b. Pour davantage de garanties, voir également les points c. à f. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, paragraphe 33.

¹⁶ Voir l'arrêt suivant rendu par la Cour : *Guja c. Moldova* (Grande Chambre), requête n°14277/04, paragraphe 86.

tâches respectives sans subir de pressions externes ni d'ingérence du pouvoir exécutif ou législatif, conformément aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité¹⁷. La Cour est également revenue sur la question de l'indépendance des procureurs en évoquant des « sauvegardes générales telles que des mesures garantissant l'indépendance fonctionnelle des procureurs vis-à-vis des instances auxquelles ils sont subordonnés et le contrôle judiciaire des actes du ministère public »¹⁸.

20. Il convient de tenir dûment compte des traditions et de la culture juridique des différents États membres¹⁹. Une tradition d'indépendance solidement ancrée peut contribuer à protéger les procureurs²⁰. Dans certains États membres, notamment ceux dont la Constitution a été adoptée récemment, l'indépendance des procureurs²¹ et du ministère public est garantie par la Constitution²², alors que dans d'autres elle est protégée par une loi ordinaire²³. Certains pays se sont dotés d'un conseil distinct pour les procureurs²⁴, et disposant de compétences différentes, tandis que d'autres ont opté pour un conseil commun aux juges et aux procureurs²⁵.
21. Les instructions de l'exécutif concernant des affaires particulières sont, de manière générale, non souhaitables. Dans ce cadre, les instructions de non-poursuite dans des affaires spécifiques devraient en principe être prohibées. Dans le cas contraire, de telles instructions doivent rester exceptionnelles et répondre non seulement à un

¹⁷ Voir les arrêts suivants rendus par la Cour : *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphes 148 et 149 ; *Vasilescu c. Roumanie*, requête n° 53/1997/837/1043, 22 mai 1998, paragraphes 40 et 41 ; *Pantea c. Roumanie*, requête n° 33343/96, 3 septembre 2003, paragraphe 238 ; *Moulin c. France*, requête n° 37104/06, 23 février 2011, paragraphe 57.

¹⁸ Voir l'arrêt suivant rendu par la Cour : *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphe 142.

¹⁹ Voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, paragraphe 16. Le rapport démontre l'importance à la fois du cadre juridique et des traditions pour l'indépendance des procureurs.

²⁰ Comme c'est le cas en Norvège : voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, note de bas de page 47.

²¹ Comme c'est le cas en Albanie : voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, note de bas de page 48.

²² Comme c'est le cas en Croatie, Grèce, Hongrie, Portugal et Slovénie : voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, note de bas de page 49.

²³ Comme c'est le cas en Estonie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie et Ukraine : voir, par exemple, le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, note de bas de page 50.

²⁴ Comme c'est le cas en Albanie, Croatie et Portugal: voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, note de bas de page 51.

²⁵ Comme c'est le cas en Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Roumanie et Turquie : voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, note de bas de page 52.

certain nombre de conditions, mais aussi faire l'objet d'un contrôle pertinent spécifique visant en particulier à garantir la transparence²⁶.

22. Afin de pouvoir garantir l'impartialité des procureurs, il est important de tenir compte de l'indépendance externe du ministère public vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État, mais également de la capacité de chaque procureur à prendre des décisions objectives, libres de toute pression excessive au sein du système de poursuites. Le CCPE est convenu, avec la Commission de Venise, qu'il est fondamental d'établir des garanties appropriées concernant la non-ingérence dans l'action du ministère public. La non-ingérence implique de veiller à ce que dans cette action, en particulier dans le cadre de procès, le procureur ne fasse pas l'objet de pressions externes, ni de pressions internes excessives ou illégales²⁷.
23. À cet égard, le CCPE a remarqué que la plupart des ministères publics sont généralement soumis à une organisation hiérarchique, compte tenu des missions qui leur sont conférées. Les rapports entre les différents niveaux de hiérarchie doivent répondre à des règles claires, transparentes et équilibrées, et un système approprié de contrôle doit être mis en place²⁸. Dans un État de droit, lorsque le ministère public est hiérarchisé, l'efficacité des poursuites est, en ce qui concerne les procureurs, indissociable de la nécessité de disposer d'instructions transparentes émanant de l'autorité hiérarchique, de l'obligation de rendre compte à celle-ci et de la responsabilité²⁹. Dans un système hiérarchisé, le procureur de rang supérieur doit être en mesure d'exercer un contrôle approprié sur les décisions du ministère public, sous réserve du respect des droits de chaque procureur³⁰.
24. Les États doivent de plus s'assurer que les procureurs sont en mesure d'exercer leurs fonctions sans entrave, intimidation, harcèlement, ingérence ou sans que leur responsabilité civile, pénale ou autre soit mise en cause de manière injustifiée³¹. Le ministère public devrait être en mesure de poursuivre sans entrave des agents de l'État qui ont commis des infractions, notamment en cas de corruption, d'abus de pouvoir et de violation grave des droits de l'homme³².
25. Les procureurs doivent être indépendants non seulement vis-à-vis des autorités exécutives et législatives, mais également vis-à-vis d'autres acteurs et institutions, notamment dans les domaines de l'économie, de la finance et des médias. Les

²⁶ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 13(f) ; voir aussi l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, Recommandation iv.

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 42. Voir le 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 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphes 31 et 32.

²⁸ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 40.

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 41.

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 42.

³¹ Voir les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990, paragraphe 4.

³² Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 16.

procureurs doivent également être indépendants dans leur coopération avec les forces de l'ordre, les tribunaux et d'autres instances³³.

B. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des procureurs

26. Le CCPE a souligné que, parce qu'elles sont comparables et complémentaires, les missions des juges et des procureurs comportent des exigences et des garanties similaires concernant leur statut et les conditions d'emploi, en particulier le recrutement, la formation, le développement de la carrière, la rémunération, la discipline, la mutation (qui ne peut s'effectuer que conformément à la loi ou avec leur consentement) ou la révocation³⁴. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir un mandat adéquat et des dispositions appropriées en matière de promotion, de discipline et de révocation des procureurs³⁵.
27. Les États membres devraient garantir un statut des procureurs assurant leur indépendance externe et interne, de préférence par le biais de dispositions au plus haut niveau juridique et en garantissant leur application par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs, notamment pour les nominations, la carrière et la discipline³⁶, qui doivent être régis par un processus et des procédures clairs et bien compris³⁷.
28. Notamment, les États membres devraient prendre des mesures pour que :
 - a) le recrutement, la promotion et la mutation des procureurs soient mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales et excluant toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur de peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, l'orientation sexuelle, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;
 - b) le déroulement de la carrière, l'évaluation professionnelle, les promotions et la mobilité des procureurs soient fondées sur des critères transparents et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ; les organes chargés de recruter les procureurs soient choisis en fonction de leurs compétences et de leurs aptitudes et s'acquittent de leurs fonctions de manière impartiale en se fondant sur des critères objectifs ;

³³Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphes 38-39.

³⁴ Voir l'Avis n° 4(2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Déclaration de Bordeaux, Note explicative, paragraphe 37.

³⁵ Voir le 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 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 18 ; voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, paragraphe 53.

³⁶ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandation iii.

³⁷ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 52.

- c) la mobilité des procureurs soit fondée également sur les besoins du service³⁸.
29. La recherche d'impartialité, qui doit présider, sous différentes formes, au recrutement et à la carrière des membres du ministère public, peut se traduire par l'organisation de concours d'accès à la profession et par la création de conseils supérieurs de la magistrature ou de procureurs³⁹.
30. 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 fonctions⁴⁰.
31. La manière dont le procureur général est nommé et révoqué joue un rôle important dans le système garantissant le bon fonctionnement du ministère public⁴¹. Si les gouvernements ont un certain contrôle sur la nomination du procureur général, il importe que la méthode de sélection de celui-ci soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance et du respect du public et des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. Le procureur général devrait être nommé soit pour une période suffisamment longue, soit à titre permanent afin de garantir la stabilité de son mandat et d'éviter qu'il ne soit affecté par les changements politiques⁴².
32. Comme indiqué ci-dessus, les États membres devraient garantir l'indépendance externe, mais aussi interne des procureurs. Dans ce cadre, si des instructions sont données aux procureurs, elles devraient l'être par écrit, en toute transparence et toujours avec l'objectif d'appliquer la loi tout en respectant les droits et libertés, sans restrictions disproportionnées par rapport à l'objectif légitime poursuivi⁴³.

C. Impartialité des procureurs, conditions d'emploi, code d'éthique et de déontologie et mesures disciplinaires

33. Le CCPE a souligné que « les procureurs devraient respecter les normes éthiques et professionnelles les plus élevées, et toujours se comporter avec impartialité et

³⁸ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 5, points a., b et c. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, paragraphe 51.

³⁹ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 5, points a., b et c. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, paragraphe 54.

⁴⁰ Voir le 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 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 50.

⁴¹ *Ibid.*, paragraphes 34 et 35 ; voir aussi l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, paragraphe 55.

⁴² Voir le 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 85e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 37 ; voir également l'Avis n° 9(2014), paragraphe 56, du CCPE sur les normes et les principes concernant les procureurs ; voir aussi : Conseil des droits de l'homme, rapport de la rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 65.

⁴³ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandation vi.

objectivité. Ils devraient donc s'efforcer d'être indépendants et impartiaux et d'être perçus comme tels, ils devraient s'abstenir de toute activité politique incompatible avec le principe d'impartialité, et ne devraient pas agir dans les affaires où ils ont des intérêts personnels, ou dans lesquelles leur relation avec les personnes concernées par l'affaire pourrait compromettre leur totale impartialité »⁴⁴.

34. Les procureurs devraient donc remplir leurs fonctions avec objectivité et toujours respecter le droit de chacun à l'égalité devant la loi. Ils ne devraient jamais faire preuve de favoritisme ni de discrimination⁴⁵, et toujours exercer de manière professionnelle, sans tenir compte des relations et de l'influence du prévenu ou de la victime⁴⁶.
35. Le CCPE a également fait remarquer que les procureurs devraient être conscients des dangers de la corruption et ne jamais demander, accepter ou recevoir des faveurs ou des avantages dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent faire preuve d'impartialité pour garantir la confiance du public dans le ministère public⁴⁷.
36. Dans le cadre de la prévention de la corruption, il convient de rappeler que la rémunération et le traitement des procureurs ainsi que les ressources financières, humaines et autres mises à disposition des ministères publics devraient être, d'une manière comparable à celle des juges, à la hauteur des missions et fonctions particulières des procureurs⁴⁸.
37. Les procureurs devraient éviter d'exercer un deuxième emploi ou d'autres tâches susceptibles de compromettre leur impartialité. Ils doivent pouvoir identifier les situations qui entraînent un conflit d'intérêts et, le cas échéant, refuser d'assurer la tâche en question⁴⁹.
38. Le CCPE a précisé en outre que « les procureurs doivent gagner la confiance du public en faisant preuve, en toute circonstance, d'un comportement exemplaire. Ils doivent traiter les justiciables de manière équitable, égale, respectueuse et courtoise, et, à tout moment, satisfaire aux normes professionnelles les plus élevées et préserver l'honneur et la dignité de leur profession, en faisant toujours preuve d'intégrité et de prudence »⁵⁰.

⁴⁴ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IV.

⁴⁵ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 92.

⁴⁶ La jurisprudence de la CrEDH englobe des affaires dans lesquelles des doutes se sont fait jour sur ce point. Voir notamment les arrêts *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie* (requête n° 25091/07), 26 avril 2011 et *Kavaklıoğlu et autres c. Turquie* (requête n° 15397/02), 6 octobre 2015.

⁴⁷ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 93.

⁴⁸ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandation xi.

⁴⁹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 93.

⁵⁰ Conférence des procureurs généraux d'Europe, 6^e session, Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – « Les lignes directrices de Budapest », CPGE(2005)05, 31 mai 2005, point II ; voir également l'Avis n° 9(2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 97.

39. Des codes d'éthique professionnelle et de conduite devraient être adoptés et publiés, basés sur des standards internationaux mis au point par les Nations Unies, ainsi que sur ceux contenus dans les Avis précédents du CCPE et les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (Lignes directrices de Budapest)⁵¹.
40. Le partage de principes juridiques et de valeurs éthiques communs par tous les procureurs impliqués dans le processus judiciaire est essentiel à la bonne administration de la justice⁵² et au respect des normes professionnelles les plus élevées. Les procureurs doivent être capables d'identifier les problèmes déontologiques qui se posent dans l'exercice de leurs fonctions et de s'appuyer sur des principes clairs pour les résoudre⁵³. Ils devraient observer la discrétion et la réserve propre à leurs fonctions, afin que leur indépendance, leur objectivité et leur impartialité ne puissent être mises en doute⁵⁴.
41. Afin de promouvoir la confiance du public, les procureurs doivent être indépendants mais aussi se sentir responsables. A cet égard, des lignes directrices et des codes d'éthique et de conduite professionnelles clairs, publiés et régulièrement mis à jour aideraient à promouvoir la transparence, l'uniformité, la responsabilité et l'équité⁵⁵.
42. En ce qui concerne les mesures disciplinaires, les procureurs font l'objet, le cas échéant, d'une procédure disciplinaire qui doit être fondée sur une loi, en cas de manquements graves à leurs devoirs (négligence, violation du devoir de secret, de règles anticorruption, etc.), pour des raisons claires et déterminées ; la procédure devrait être transparente, appliquer des critères établis et se dérouler devant un organe indépendant de l'exécutif ; les procureurs concernés devraient être entendus et autorisés à se défendre avec l'aide de leurs conseillers, être protégés de toute influence politique et avoir la possibilité de faire appel devant un tribunal ; toute sanction doit également être nécessaire, adéquate et proportionnée au délit disciplinaire⁵⁶.
43. A moins qu'il ne soit établi qu'ils ont commis une infraction disciplinaire ou qu'ils n'ont manifestement pas fait leur travail correctement, les procureurs, à l'instar des juges, ne peuvent être tenus personnellement responsables de leurs choix en matière d'action publique⁵⁷.

⁵¹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 99.

⁵² Voir l'Avis n° 4(2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Déclaration de Bordeaux explicative, paragraphe 10.

⁵³ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 98.

⁵⁴ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, Recommandation xiv.

⁵⁵ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 46.

⁵⁶ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 47.

⁵⁷ Voir l'Avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 48.

D. Base économique nécessaire au bon fonctionnement du système des ministères publics

44. Le CCPE a mis en avant le fait que l'attribution de ressources adéquates organisationnelles, financières, matérielles et humaines contribue à garantir l'indépendance. Il importe tout particulièrement de veiller à ce que ces ressources soient suffisantes en période de difficultés économiques afin de pouvoir assurer des services de qualité⁵⁸.
45. Lorsque la gestion des ressources revient au ministère public, il doit assurer cette tâche avec la plus grande rigueur et transparence⁵⁹. À cette fin, et pour une utilisation efficace des ressources, des mesures pertinentes devraient être mises en œuvre ; les procureurs devraient également suivre une formation adéquate et être soutenus par des spécialistes qualifiés⁶⁰.
46. Qu'il dispose ou non d'autonomie en matière de gestion, le ministère public devrait avoir la possibilité d'évaluer ses besoins, de négocier ses budgets et d'utiliser des fonds alloués de manière transparente afin d'assurer une justice rapide et de qualité⁶¹.
47. Le CCPE a remarqué en outre que les procureurs devraient disposer de moyens nécessaires et appropriés pour remplir efficacement leur mission qui revêt un aspect essentiel pour l'établissement d'un État de droit⁶². Les États devraient adopter des mesures garantissant aux procureurs, pour l'exercice de leurs fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une rémunération et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite⁶³.
48. Plus précisément, les conditions de travail des procureurs devraient aussi refléter l'importance et la dignité de leur fonction, ainsi que le respect qu'il convient de leur témoigner⁶⁴. Une rémunération satisfaisante des procureurs suppose également la reconnaissance de l'importance de leurs fonctions et de leur rôle et peut aussi réduire le risque de corruption⁶⁵. L'octroi de primes, le cas échéant, devrait reposer sur des critères totalement objectifs et transparents⁶⁶.

⁵⁸ Voir l'Avis n° 4(2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Déclaration de Bordeaux, paragraphe 4. Voir également l'Avis n° 7(2012) du CCPE sur la gestion des moyens du ministère public, recommandation (i). Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 116.

⁵⁹ Voir l'Avis n° 7(2012) du CCPE sur la gestion des moyens du ministère public, paragraphe 51.

⁶⁰ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 117.

⁶¹ Voir l'Avis n° 7(2012) du CCPE sur la gestion des moyens du ministère public, recommandation (ii). Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 118.

⁶² Voir l'Avis n° 7(2012) du CCPE sur la gestion des moyens du ministère public, paragraphe 36. Voir également l'avis n° 5 (2010) sur le ministère public et la justice des mineurs, Déclaration d'Erevan, paragraphe 19. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 74.

⁶³ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 5d. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 75.

⁶⁴ Voir la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 5d. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 76.

⁶⁵ Voir le 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 85e session plénière

49. En période de profonde récession, les procureurs doivent partager le fardeau financier au même titre que les autres membres de la société qu'ils servent. Toutefois, le sous-financement chronique du système judiciaire devrait être considéré dans son ensemble comme inacceptable⁶⁷, dans la mesure où il sape les fondements mêmes d'une société démocratique régie par l'État de droit⁶⁸. L'ensemble des principes et normes généraux du Conseil de l'Europe met à la charge des États le devoir de dégager les moyens financiers permettant de répondre aux nécessités des différents systèmes judiciaires, y compris le ministère public⁶⁹.

E. Procureurs et médias : critiques des procureurs dans le cadre de discussions publiques

50. Le CCPE a souligné que la transparence dans l'exercice des fonctions du procureur est une composante essentielle de l'État de droit et l'une des garanties importantes du procès équitable. Il faut que la justice soit rendue et chacun doit pouvoir en être témoin. Afin que cela soit possible, les médias devraient être en mesure de donner des informations sur les procédures judiciaires, pénales ou autres⁷⁰.
51. En outre, le CCPE a reconnu⁷¹ que les procureurs ont également droit à la liberté d'expression⁷², tout en étant soumis au secret professionnel et à un devoir de réserve, de discrétion⁷³ et d'objectivité. Les procureurs devraient accorder une attention

(Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 69. Voir également : Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 71. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 76.

⁶⁶ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 76.

⁶⁷ Voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, paragraphe 24.

⁶⁸ Voir l'Avis n° 18(2015) du CCJE, paragraphe 51.

⁶⁹ Voir la Recommandation Rec(2010)12, paragraphe 32. Voir également les Avis du CCJE n° 2(2001), paragraphe 4, 10(2007), paragraphe 37, et 17(2014), paragraphe 35.

⁷⁰ Voir aussi ci-dessous et l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 30.

⁷¹ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 19.

⁷² La Cour rappelle que la protection de l'article 10 s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier (voir l'arrêt *Guja c. Moldova* [Grande Chambre], requête n° 14277/04, paragraphe 52, 12 février 2008). Dans l'affaire *Harabin c. Slovaquie* (requête n° 58688/11, paragraphe 149, 20 novembre 2012), la Cour a établi que l'appartenance au pouvoir judiciaire (dans le cas d'espèce le requérant était le président de la Cour suprême), ne prive pas le requérant de la protection de l'article 10.

⁷³ La Cour « n'oublie pas que les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur. Cela vaut en particulier pour les fonctionnaires, dès lors que la nature même de la fonction publique exige de ses membres une obligation de loyauté et de réserve (*Guja c. Moldova* [Grande Chambre], requête n° 14277/04, paragraphe 70, 12 février 2008). La divulgation par un fonctionnaire d'informations obtenues dans le cadre de son travail, même lorsque celles-ci présentent un intérêt public, devrait être examinée à la lumière de son devoir de loyauté et de discrétion (*Kudeshkina c. Russie*, requête n° 29492/05, paragraphe 85, 26 février 2009 ; voir également *Guja c. Moldova* [Grande Chambre], requête no. 14277/04, paragraphes 72 à 78, 12 février 2008). Plus précisément, dans l'affaire *Ozpınar c. Turquie*, requête n° 20999/04, 19 octobre 2010, la Cour rappelle qu'il est légitime pour l'État de soumettre les fonctionnaires, en raison de leur statut, à une obligation

particulière aux risques qui peuvent en découler pour l'impartialité et l'intégrité du ministère public, lorsqu'ils apparaissent dans les médias, à quel titre que ce soit⁷⁴.

52. Le CCPE a remarqué en outre⁷⁵ qu'il est généralement admis que la liberté de la presse doit être garantie pendant les procédures juridiques⁷⁶. Selon la jurisprudence de la Cour au titre de l'article 10 de la CEDH, la presse a un devoir de diffusion des informations et des idées relatives aux sujets présentant un intérêt public⁷⁷ qui inclut le droit du public à les recevoir. Cela permet à la presse de jouer son rôle de vigile (« chien de garde » selon la terminologie de la Cour). La presse sera ainsi d'autant mieux protégée qu'elle participera au débat concernant les problèmes d'intérêt général légitime⁷⁸.
53. Dans leurs communications avec les médias, les procureurs devraient veiller à ce que la liberté d'expression et la liberté de la presse ne portent pas atteinte aux droits et aux intérêts des individus (y compris les personnes vulnérables telles que les mineurs, les victimes et les familles des défendeurs), à la protection des données et à la confidentialité⁷⁹.
54. Le droit du public à recevoir de l'information devrait également être assuré⁸⁰. Cependant, la manière dont ce droit est appliqué peut être influencée et dépendre des circonstances spécifiques de l'affaire. Ce droit peut également être sujet à des restrictions, le cas échéant, afin d'assurer le respect des principes de base⁸¹.
55. Les procureurs devraient veiller à ce que l'information fournie aux médias ne menace pas l'intégrité des enquêtes et des poursuites ou l'objectif de l'enquête. Elle ne devrait pas porter atteinte aux droits des tiers ou influencer les personnes impliquées dans les enquêtes ou les poursuites, ou l'issue de la procédure judiciaire⁸².
56. Par ailleurs, le CCPE a noté que les commentaires de responsables politiques de certains États membres ont dénoté souvent une mauvaise compréhension du rôle des

de réserve au titre de l'article 10 ou à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses (*Kurtulmuş c. Turquie* [déc.], requête n° 65500/01, 24 janvier 2006). Ces principes s'appliquent mutatis mutandis à l'article 8 de la CEDH. À cet égard, la Cour observe que « les devoirs déontologiques d'un magistrat peuvent empiéter sur sa vie privée, lorsque par son comportement – fût-il privé –, le magistrat porte atteinte à l'image ou à la réputation de l'institution judiciaire ».

⁷⁴ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 19.

⁷⁵ *Ibid.*, paragraphe 20.

⁷⁶ Voir l'arrêt *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) (requête n° 6538/74, paragraphe 65, 26 avril 1979) dans lequel la Cour a établi que les principes généraux qui découlent de l'article 10 « s'appliquent également au domaine de l'administration de la justice, laquelle sert les intérêts de la collectivité tout entière et exige la coopération d'un public éclairé ».

⁷⁷ Voir l'arrêt suivant, rendu par la Cour : *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, requête n° 13585/88, 26 novembre 1991.

⁷⁸ Voir l'arrêt suivant, rendu par la Cour : *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* (Grande Chambre), requête n° 21980/93, 20 mai 1999.

⁷⁹ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 21.

⁸⁰ Voir l'arrêt suivant, rendu par la Cour : *Arrigo et Vella c. Malte* (déc.), requête n° 6569/04, 10 mai 2005 ; voir également *Yordanova et Toshev c. Bulgarie*, requête n° 5126/05, paragraphe 53, 2 octobre 2012.

⁸¹ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 22.

⁸² *Ibid.*, paragraphe 23.

juges et procureurs indépendants⁸³. Lorsqu'un procureur est mis en cause à titre individuel d'une manière injuste dans les médias, il est en droit d'obtenir que les informations contestées soient rectifiées ou d'utiliser d'autres recours légaux, conformément au droit national. Néanmoins, dans de tels cas ou quand de fausses informations sont publiées concernant des événements ou des personnes figurant dans des dossiers qu'il traite, toute réaction devrait émaner, si possible, du responsable du service ou d'un porte-parole du ministère public, et dans les cas graves du procureur général ou de la plus haute autorité du ministère public ou étatique compétente. Une réaction de l'institution permettra d'éviter au procureur concerné d'exercer son droit de réponse, droit qui est assuré à toute personne, ainsi que d'atténuer le risque d'une personnalisation excessive du conflit⁸⁴.

III. Questions propres au pays concernant l'indépendance et l'impartialité des ministères publics⁸⁵

A. Indépendance organisationnelle des ministères publics vis-à-vis des pouvoirs exécutif, législatif et des autres acteurs

57. Le membre du CCPE au titre de l'**Autriche** déclare qu'au sein de l'organisation hiérarchique, les membres du ministère public doivent obéir aux instructions (données par un responsable de groupe, le procureur en chef d'un parquet, un procureur de rang supérieur ou le ministre de la Justice fédéral), y compris dans des affaires particulières. Compte tenu de l'existence d'un système de protections juridiques strict (les instructions doivent être données par écrit et être toujours rattachées au dossier ; le ministre fédéral est tenu de soumettre un rapport sur ses instructions au parlement ; un conseil consultatif dédié [« Weisungsrat »] a été créé au sein du Bureau du procureur général afin de jouer le rôle d'organe consultatif auprès du ministre de la Justice fédéral), ce système n'affecte pas le travail des membres du ministère public de manière excessive, mais aux yeux de l'opinion publique, il peut nuire à la crédibilité et faire naître des soupçons que des affaires pénales puissent être soumises à l'ingérence politique. La création du conseil indépendant mentionné ci-dessus (« Weisungsrat ») a été saluée par le public et a entraîné un recul des critiques exprimées au cours des dernières années.

⁸³ Voir le Rapport élaboré conjointement par les Bureaux du CCJE et du CCPE sur les défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2016, document SG/Inf(2016)3rev, paragraphe 27.

⁸⁴ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 45. Voir également l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 111.

⁸⁵ Veuillez noter que l'ensemble des informations auxquelles il est fait référence dans le présent chapitre ont été présentées au CCPE entre mai et août 2019.

58. Le membre du CCPE au titre de la **Bosnie-Herzégovine** déclare que, bien que le ministère public soit officiellement indépendant, il lui est largement reproché de prendre en considération des intérêts politiques dans ses dossiers, en particulier lorsqu'ils impliquent des responsables politiques. Les attaques de nature politique, qui visent le ministère public ou les procureurs, le plus souvent de manière indirecte (par écrit ou oralement) enregistrent une recrudescence. Il est donc nécessaire d'insister sans relâche sur l'indépendant du ministère public et de rejeter fermement toute tentative d'ingérence politique.

59. Le membre du CCPE au titre de la **République tchèque** déclare que, bien que le ministère public appartienne constitutionnellement au pouvoir exécutif, il ne fait pas partie de l'administration publique, car il s'agit d'une autorité indépendante et impartiale au sein de sa juridiction. Le ministère public est une autorité spéciale sui generis, qui exécute les tâches conférées par la loi et spécifiques à cette autorité.

60. L'impartialité et l'indépendance du ministère public diffèrent de l'indépendance du système judiciaire définie dans la Constitution. Elles représentent les conditions nécessaires au bon fonctionnement du ministère public.

61. Sur le plan organisationnel, le ministère public est séparé des pouvoirs exécutif et législatif. Il relève cependant du ministère de la Justice, qui est l'autorité administrative centrale du ministère public.

62. Le problème majeur actuel tient au fait que le procureur général est nommé et révoqué, conformément à la loi, sur proposition du ministre de la Justice, sans que le gouvernement ait à motiver la décision. Les procureurs estiment qu'une telle législation compromet l'indépendance organisationnelle du ministère public.

63. Le membre du CCPE au titre de l'**Estonie** déclare que le ministère public est une autorité gouvernementale régie par le ministère de la Justice, qui exécute sa mission de manière indépendante et dont le fonctionnement repose sur les lois et le droit. Bien que le ministère public semble être, par nature, une institution constitutionnelle, indépendante dans sa prise de décisions, il s'agit en réalité d'une branche de l'exécutif. Compte tenu de ce qui précède, du fait de son appartenance au pouvoir exécutif, le ministère public doit relever le défi consistant à maintenir son indépendance organisationnelle, ce qui suppose que l'ensemble des parties et niveaux reconnaissent le ministère public en tant qu'autorité gouvernementale indépendante.

64. Le membre du CCPE au titre de la **Hongrie** déclare que le ministère public n'est pas placé sous l'autorité du gouvernement et qu'il en est totalement indépendant. En vertu de la Loi fondamentale de la Hongrie, le procureur général est responsable exclusivement devant le parlement. Cette responsabilité - également confirmée par la Cour constitutionnelle hongroise - implique des relations purement professionnelles. Dans ce cadre, les parlementaires peuvent soumettre des questions écrites ou orales au procureur général, qui doit répondre en personne aux questions orales pendant les

séances plénières du parlement. Il publie un rapport annuel consacré à ses tâches et activités au cours de l'année précédente, qui est suivi d'un débat au parlement.

65. Ces activités sont toutefois à l'origine d'un léger malentendu, en particulier en matière de communication avec les parlementaires. Les élus considèrent le ministère public comme un acteur politique et le traitent comme tel lorsqu'ils lui soumettent leurs communications officielles. En réalité, le ministère public est exclusivement une organisation professionnelle et il doit en tenir compte dans sa communication. La communication dans le domaine politique et dans celui du ministère public fait toutefois appel à des instruments et mécanismes différents, ce qui se traduit fréquemment à une situation défavorable pour le ministère public sur le plan de la communication et a un impact négatif sur la manière dont le public juge le ministère public.

66. Le membre du CCPE au titre de la **République de Moldova** déclare que le ministère public a fait l'objet, entre 2016 et 2018, d'une réforme fondamentale conforme aux normes internationales. Un groupe de travail constitué de représentants de la société civile s'est vu confier la mise au point de cette réforme. La nouvelle législation adoptée a conduit à un changement consistant à renoncer au contrôle des pouvoirs législatifs et exécutifs, en créant les conditions effectives d'indépendance des procureurs en matière de sélection des candidats, de nomination et révocation du procureur général, d'indépendance procédurale des procureurs, etc.
67. Dans ce contexte, la jurisprudence pertinente de la Cour constitutionnelle a établi que « la responsabilité du ministère public devant le parlement dans des affaires individuelles relatives à des décisions de poursuite ou de non-poursuite est exclue⁸⁶ ».
68. En novembre 2018, la loi relative au ministère public⁸⁷ a été modifiée, et les dispositions aux termes desquelles le rapport annuel du procureur général était présenté en session plénière du parlement, ont été supprimées. Il existe cependant des situations dans lesquelles, pour des raisons politiques, les procureurs sont entendus en session plénière à propos de leurs enquêtes concrètes. Le ministère public n'a pas répondu à ces demandes et a informé officiellement la présidence du parlement de leur irrecevabilité.
69. Ces réactions du ministère public ont suscité le mécontentement de certains élus qui n'ont pas hésité à lancer des initiatives visant à révoquer le procureur général et à prendre des mesures pour amender la législation.
70. Le 14 juin 2019, le CCPE a reçu une déclaration signée par 612 procureurs sur un effectif total de 637 procureurs au service du ministère public en République de Moldova. Cette déclaration était adressée au CCPE ainsi qu'à la Commission de Venise, à l'Association internationale des procureurs et au Réseau des procureurs ou institutions équivalentes près les cours suprêmes judiciaires des États membres de l'Union européenne (réseau NADAL). Elle concernait l'amendement, dans des

⁸⁶ Décision de la Cour constitutionnelle n° 71 du 27.07.2017 sur l'irrecevabilité du renvoi n° 93a / 2017 à la constitutionnalité de certaines dispositions du paragraphe 3 de l'article 11 de la Loi n° 3 du 25 février 2016 sur le ministère public (rapport annuel du procureur général).

⁸⁷ Article VIII de la loi n° 265 du 23.11.2018 portant modification de certains actes législatifs.

conditions très rapides et non transparentes, de la loi du 25 février 2016 relative au ministère public (en vigueur depuis le 1er août 2016), visant en particulier la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur des procureurs et la nomination/révocation du procureur général.

71. La déclaration faisait part des inquiétudes des procureurs de la République de Moldova, réunis au sein de l'Association des procureurs de la République de Moldova, à propos de l'indépendance du ministère public et de sa subordination politique. Elle faisait état de tentatives persistantes de la part de certains responsables politiques pour modifier la loi relative au ministère public, dans le but manifeste de le placer sous le contrôle du pouvoir politique.
72. La déclaration exprimait son inquiétude du fait que ces initiatives soient proposées dans un contexte de profonde crise politique, les décisions étant prises à la hâte, sans débats publics ni expertise objective et sans analyser l'impact de ces initiatives sur les principes fondamentaux qui régissent le ministère public. Elle disait également craindre que ces initiatives créent un dangereux précédent, par lequel un parti politique quelconque qui accède au pouvoir peut changer la direction du ministère public ainsi que ses lois comme bon lui semble.
73. Selon des informations rapportées dans la presse le 8 juillet 2019⁸⁸, le Président de la République de Moldova a déclaré sur un réseau social que depuis la constitution de la majorité parlementaire et du gouvernement, le procureur général refuse de quitter son poste et le parlement a entamé une procédure de révocation.
74. De telles déclarations du chef de l'exécutif peuvent violer les normes européennes en matière d'indépendance du ministère public. Elles risquent également de saper la confiance du public dans l'administration de la justice, la séparation des pouvoirs et l'État de droit.

75. La situation du pouvoir judiciaire en **Pologne** n'a pas évolué depuis la publication du rapport du Bureau du CCPE en 2017. Les associations MEDEL et FEJA soulignent les attaques à la fois vives et de grande envergure dirigées contre le système judiciaire ainsi que les vastes réformes entreprises afin de le placer sous le contrôle de l'exécutif. MEDEL a fait plusieurs déclarations sur la question ainsi que sur d'autres réformes du système judiciaire polonais⁸⁹.

⁸⁸ Voir à l'adresse : <http://a-tv.md/eng/index.php?newsid=62707>

⁸⁹ Voir à l'adresse : <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/383-medel-communique-on-the-situation-of-the-constitutional-court-in-poland> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/473-medel-sofia-statement> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/467-medel-statement-on-the-eu-commission-s-decision-of-bringing-poland-to-the-ecj> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/457-solidarity-with-the-judges-of-the-polish-supreme-court> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/408-krakow-declaration> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/397-medel-statement-on-the-reform-of-the-supreme-court-in-poland-keep-the-rule-of-law-in-poland> ;
<https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/367-medel-declaration-on-reforms-of-the-judiciary-in-poland>

76. MEDEL a demandé au « CCJE d'indiquer clairement et explicitement dans son rapport que le système judiciaire polonais est actuellement gravement menacé par une mise sous contrôle intégral de l'exécutif, qui entraînerait une perte totale de son indépendance⁹⁰ ».
77. Comme l'indique le rapport du Bureau du CCPE en 2017, la loi relative au ministère public du 28 janvier 2016 modifie en profondeur la structure du parquet. Le législateur est ainsi revenu à la situation où le rôle de procureur général incombe au ministre de la Justice. Au niveau organisationnel, le ministère public reste indépendant du ministère de la Justice. Ses liens avec la branche exécutive se font selon la double fonction ministre de la Justice - procureur général.
78. Le 27 mai 2017, l'Assemblée générale des membres de l'Association des procureurs de Pologne (Lex Super Omnia) a adopté une résolution concernant l'évaluation du fonctionnement du ministère public au titre de la loi relative aux poursuites judiciaires du 28 janvier 2016, entrée en vigueur le 4 mars 2016. Cette résolution critiquait le processus législatif à l'origine de l'adoption de la loi, et l'effet de cette dernière sur le fonctionnement du ministère public de Pologne⁹¹.
79. Le 4 mai 2017, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée.
80. La Commission de Venise a publié son avis en décembre 2017⁹². Il faisait notamment référence à plusieurs avis du CCPE⁹³. La Commission de Venise a noté que « la fusion entre la fonction de procureur général et la fonction de ministre de la Justice est le principal changement apporté au système du ministère public par la loi y afférente... Outre la fusion des deux fonctions, des compétences importantes sont octroyées au procureur général (c'est-à-dire le ministre de la Justice) en matière de gestion du ministère public⁹⁴ ».
81. La Commission de Venise a souligné notamment que « l'amalgame entre la fonction de responsable politique et la fonction de procureur général et l'extension importante des pouvoirs du procureur général en matière de gestion du ministère public s'accompagnent de « nouvelles compétences permettant au ministre de la Justice d'intervenir directement dans les affaires⁹⁵ ». Cet amalgame pose toutefois un certain

⁹⁰ Contribution de l'association MEDEL à un rapport sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019), p. 3.

⁹¹ Voir à l'adresse : <http://www.inpris.pl/en/whats-going-on-at-inpris/article/t/lex-super-omnia-resolution-of-27-may-2017> (en anglais).

⁹² Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028).

⁹³ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 19.

⁹⁴ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 20.

⁹⁵ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 109.

nombre de « problèmes insurmontables en matière de séparation du ministère public de la sphère politique⁹⁶ et entraîne « un regroupement de pouvoirs trop nombreux dans les mains d'une seule personne. Cette situation a des conséquences négatives directes sur l'indépendance du ministère public vis-à-vis de la sphère politique, ainsi que sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et, partant, la séparation des pouvoirs et l'État de droit en Pologne⁹⁷ ».

82. La Commission de Venise a donc conclu que « le système de poursuite devrait être dépolitisé et que les fonctions de procureur général et de ministre de la Justice devraient être séparées⁹⁸ ».
83. En ce qui concerne le Conseil national des procureurs, son « rôle purement consultatif doit être revu et l'effet direct de ses décisions, du moins pour certaines questions, devrait être reconnu ; il devrait être composé de procureurs de tous niveaux, mais aussi d'autres acteurs extérieurs tels que des avocats, des professeurs de droit ou des représentants de la société civile ; la révocation d'un membre du Conseil avant la fin de son mandat par l'organe l'ayant élu ne devrait être possible que sur la base de motifs raisonnables, et ceux-ci devraient être clairement indiqués dans la Loi⁹⁹.
84. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné en 2019 que la situation ne s'est pas améliorée depuis la publication de l'avis de la Commission de Venise¹⁰⁰.

85. Le membre du CCPE au titre du **Portugal** affirme que l'autonomie externe et l'indépendance du ministère public sont inscrites dans la Constitution portugaise et considérées comme une garantie d'indépendance.
86. À l'exception de ses services centraux, le ministère public n'a pas d'autonomie budgétaire. Dans les tribunaux de première instance, la gestion des ressources humaines et matérielles allouées par le ministère de la Justice relève Conseil président le district, composé d'un juge-président, un coordinateur du ministère public et d'un administrateur de justice, dont la nomination et la révocation dépendent principalement du juge-président. Les décisions sont prises par un vote, à la majorité des voix. Il est souvent noté, à cet égard, que, dans les tribunaux de première instance, le ministère public est fréquemment négligé en ce qui concerne l'attribution des ressources. Pour sa part, le budget des cours d'appel est géré par le juge-président qui peut prendre des

⁹⁶ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 110.

⁹⁷ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 115.

⁹⁸ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 112.

⁹⁹ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 114.

¹⁰⁰ Voir le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019, paragraphes 34 à 37 (en anglais).

décisions importantes relatives aux besoins en ressources humaines et, par conséquent, aux procureurs qui travaillent dans les cours d'appel. Conformément à la loi 68/2019 du 27 août (nouveau statut du ministère public), le Parquet général bénéficiera, à compter du 1^{er} janvier 2020, de l'autonomie administrative et financière et gèrera son propre budget. Le projet de budget sera présenté au gouvernement par l'intermédiaire du ministère de la Justice et pourra faire l'objet de nouvelles négociations avec le Parlement, en gardant à l'esprit la mission constitutionnelle du ministère public et les priorités définies par la Loi sur la politique pénale adoptée par le parlement sur une base triennale, et permettre ainsi une reddition de comptes efficace du ministère public devant les représentants du peuple.

87. Le renforcement de l'indépendance du ministère public implique, par ailleurs, un mécanisme de reddition de comptes efficace. Avec une autonomie accrue et le pouvoir de prendre de réelles décisions en matière d'établissement des priorités et d'attribution des moyens, le ministère public devra encore redéfinir ses liens avec les autres institutions démocratiques, notamment le parlement, en négociant son budget et en lui présentant les résultats de ses activités. Cette approche devrait renforcer la transparence.
88. Il convient de souligner à cet égard l'absence de contrôle, par le ministère public, des TI impliquées dans la gestion des affaires pénales, qui sont placées sous l'autorité d'un département relevant du ministère de la Justice. Le système n'a pas été conçu pour répondre aux besoins spécifiques des enquêtes criminelles et il existe un risque d'ingérence éventuelle du gouvernement, à travers le système de gestion des affaires, dans les enquêtes pénales en cours.
89. La direction des enquêtes pénales est une prérogative du ministère public. Mais dans les faits, c'est la police judiciaire (Polícia Judiciária - PJ) qui dirige et mène la plupart des procédures d'enquêtes concernées. C'est le cas dans les affaires criminelles plus graves et complexes puisqu'elle dispose de tous les moyens nécessaires, bien que souvent insuffisants, sur le plan technique et scientifique. Cet organe de la police étant surtout spécialisé dans les enquêtes, afin d'optimiser son efficacité et de favoriser son contrôle externe, la PJ devrait être placée sous l'autorité directe du ministère public, et éviter ainsi sa dépendance à l'égard de l'exécutif.

90. Comme le mentionnait le rapport du Bureau du CCPE en 2017 concernant la **Roumanie**, le CCPE a été informé d'une note appelant au rejet des amendements aux « lois de la justice » signée par 3 600 magistrats roumains, parmi lesquels des juges et des procureurs, et adressée au gouvernement de la Roumanie, au Premier ministre et au ministre de la Justice¹⁰¹. Cette note déclare que le ministre de la Justice a proposé un ensemble d'amendements aux « lois de la justice », sans mener d'études d'impact et sans consultation préalable sur des questions législatives fondamentales. Le projet a été transmis au Conseil supérieur de la magistrature, qui, lors de sa réunion du 28

¹⁰¹ Communication envoyée au Conseil de l'Europe le 9 octobre 2017, à l'adresse : <http://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/2821> ;
à l'adresse : <https://www.agerpres.ro/english/2017/10/11/civil-society-representatives-stage-thank-you-flashmob-for-magistrates-opposing-judicial-overhaul-laws-13-36-09> ;
et à l'adresse : <http://inquamphotos.com/photo/58152/BUCURESTI—TMB—SUSTINERE—MAGISTRATI—MEMORANDUM.html#.Wd4cilFx3IU> .

septembre 2017, a rendu un avis défavorable concernant l'ensemble des amendements, en se basant sur les suffrages exprimés lors des assemblées générales de juges et de procureurs tenues dans des tribunaux et au sein du ministère public, qui ont rejeté les amendements.

91. Ces amendements ont ensuite été adoptés. Le 15 novembre 2018, l'Association roumaine des juges et le Mouvement pour la défense du statut des procureurs ont demandé que le CCJE et le CCPE expriment leurs avis relatifs à l'indépendance des juges et procureurs en Roumanie. La demande concernait un combat qui remontait à 2017 et portait sur la préservation de l'indépendance des juges et des procureurs ainsi que sur d'autres questions. Elle soulevait des problèmes qui avaient suscité un vif intérêt au sein de la communauté nationale et internationale, comme la lutte contre la corruption et, en particulier, la révocation, en 2018, du procureur principal de la direction nationale anticorruption (DNA), à la demande du ministre de la Justice¹⁰². MEDEL a également indiqué avoir observé avec beaucoup d'inquiétude la révision de ces trois lois fondamentales du système judiciaire roumain.
92. En ce qui concerne les problèmes à examiner par le CCPE, le Mouvement roumain pour la défense du statut des procureurs a mentionné les amendements aux lois suivantes : 1) sur le Conseil supérieur de la magistrature, entrée en vigueur en octobre 2018 ; 2) sur le Statut des juges et des procureurs, entrée en vigueur en octobre 2018 et 3) sur l'organisation judiciaire entrée en vigueur en juillet 2018.
93. La demande du Mouvement roumain pour la défense du statut des procureurs décrivait de quelle manière ces amendements ont été élaborés et proposés, selon une approche qui excluait tout dialogue constructif et implication du système judiciaire et du ministère public. La demande faisait également référence à l'Avis de la Commission de Venise sur les amendements susvisés, qui confirmait que « le processus législatif s'est déroulé dans un climat politique tendu, fortement marqué par les résultats de l'action du pays en matière de lutte contre la corruption¹⁰³ » et que « dès lors, toute initiative législative susceptible d'accroître le risque d'ingérence politique dans le travail des juges et des procureurs devient particulièrement délicate¹⁰⁴ ».
94. Dans son évaluation, le Bureau du CCPE a pris note de l'Avis de la Commission de Venise mentionné ci-dessus ainsi que du Rapport publié par la Commission européenne le 13 novembre 2018 dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), qui appelait la Roumanie à suspendre immédiatement la mise en œuvre des amendements mentionnés ci-dessus et à les réviser en tenant dûment compte des recommandations formulées au titre du MCV et émises par la Commission de Venise¹⁰⁵.

¹⁰² En théorie, la procureure générale de la Direction nationale anticorruption a été révoquée par le Président de la Roumanie qui s'était, dans un premier temps, opposé à la destitution et ne l'a acceptée qu'après une décision de la Cour constitutionnelle maintenant la décision du ministre et obligeant le Président à signer la révocation.

¹⁰³ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, paragraphe 13.

¹⁰⁴ *Ibid.*, paragraphe 17.

¹⁰⁵ Voir à l'adresse : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6365_en.htm .

95. En ce qui concerne la révocation d'un membre du CSM, le Bureau du CCPE a recommandé de réexaminer, en vue de les préciser, les motifs de révocation des membres du CSM et en particulier, de supprimer la possibilité de révoquer les membres élus du CSM par un vote de défiance des assemblées générales des tribunaux ou des bureaux du procureur (notamment au moyen de pétitions). Cette approche est conforme aux observations de la Commission de Venise sur cette question¹⁰⁶ ainsi qu'à celles du Rapport de la Commission européenne sur progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV¹⁰⁷.
96. Sur la question de l'exclusion des membres du CSM, qui sont des représentants de la société civile, de toutes les réunions des sections du CSM - organes habilités à prendre des décisions en vertu des amendements - le Bureau du CCPE a conclu¹⁰⁸ que cela était contraire aux normes européennes et a affirmé qu'il n'est pas approprié de limiter à ce point le rôle des représentants de la société civile dans le travail du CSM et que la question devait être réexaminée.
97. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a mentionné, dans sa déclaration du 3 septembre 2019, son rapport sur la Roumanie, rendu public en février 2019, qui traitait notamment de la réforme de la justice élaborée hâtivement. Elle a souligné l'importance de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et a demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO)¹⁰⁹.

98. Dans sa communication du 20 avril 2018, l'Association des Procureurs de **Serbie** a demandé au CCPE d'évaluer la compatibilité des propositions d'amendements à la Constitution serbe concernant la composition du Conseil supérieur des procureurs (CSP) et son fonctionnement, avec les normes européennes. Les préoccupations de l'Association concernaient la procédure d'élection et de révocation des cinq membres du CP, sa composition, son indépendance ainsi que celle du ministère public.
99. En ce qui concerne la procédure d'élection et de révocation des cinq membres du CSP, le Bureau du CCPE a recommandé de maintenir l'obligation de majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Parlement, en cas de deuxième tour lors du processus électoral.
100. S'agissant de la possibilité de révocation des membres du CP, le Bureau du CCPE a recommandé que la majorité qualifiée requise pour leur élection (trois cinquièmes)

¹⁰⁶ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la Loi n°304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n°317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, CDL-AD(2018)017, paragraphes 165 et 141-142.

¹⁰⁷ Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), Section 3.1 (Premier objectif de référence : indépendance de la justice et réforme du système judiciaire. Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice), page 3.

¹⁰⁸ Voir le texte intégral de l'Avis du Bureau du CCPE à l'adresse : <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2019-3-opinion-romania-2019-final/168094848a>

¹⁰⁹ Voir à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

s'applique également à leur révocation afin d'éviter la politisation et les pressions politiques du parti dirigeant.

101. En outre, les amendements ne précisait pas les motifs justifiant une révocation. Le Bureau du CCPE a donc mentionné que le mandat des membres de ce Conseil ne devrait prendre fin qu'à sa date d'expiration, en cas de départ à la retraite, de démission ou de décès, ou de révocation pour des motifs disciplinaires¹¹⁰.
102. À la lumière des normes élaborées par le CCPE et la Commission de Venise¹¹¹, le Bureau a également jugé souhaitable de revenir sur la composition du CSP et de faire en sorte qu'il soit composé d'une majorité, même faible, de procureurs de tous niveaux du ministère public et, pour le reste, d'avocats, de professeurs de droit ou de représentants de la société civile, un seul membre étant issu du pouvoir exécutif.
103. Les amendements ne faisaient pas état de l'indépendance du CSP et du ministère public, mais les décrivaient plutôt comme des organes publics autonomes. Le Bureau du CCPE a souligné¹¹² que l'autonomie n'est pas toujours synonyme d'indépendance, et que l'indépendance va au-delà de la simple autonomie, et il a recommandé de mentionner clairement à la fois l'indépendance organisationnelle du CP et du ministère public à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et l'indépendance fonctionnelle de chaque procureur.
104. La Commission de Venise a également publié un Avis sur ce projet de modification de la loi, critiquant en particulier la procédure d'élection du CSP et sa composition¹¹³. À la suite de cet avis, les autorités serbes ont apporté un certain nombre de changements positifs aux amendements, dont la Commission de Venise s'est félicitée dans une Note du Secrétariat affirmant en particulier que le nouveau texte soumis à la Commission de Venise est conforme aux recommandations précédentes¹¹⁴.
105. Les amendements n'ont pas encore été adoptés ; ils devraient être soumis au vote lors d'un référendum constitutionnel en 2020.

¹¹⁰ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi relative au conseil des procureurs de l'État de Serbie, CDL-AD(2014)029, paragraphes 52-54 et 56.

¹¹¹ Voir l'Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de Procureurs européens (CCPE) et du Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de modification de la loi sur le ministère public de Géorgie CDL-AD(2015)039, paragraphes 33-34.

¹¹² Voir le texte intégral de l'Avis du Bureau du CCPE à l'adresse : <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>

¹¹³ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011), paragraphe 92(2).

¹¹⁴ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023), paragraphes 12-13 et 26-27.

106. La FEJA et MEDEL déclarent, comme en 2017 et comme l'affirmait le Rapport du Bureau du CCPE en 2017, qu'en **Turquie**, le Conseil des juges et procureurs (CJP) demeure sous influence politique. MEDEL renvoie également au rapport du Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme¹¹⁵ sur les conséquences de l'état d'urgence sur les droits de l'homme en Turquie, qui fait état du CJP et affirme « qu'en raison du rôle clé du Conseil, qui consiste à superviser la nomination, la promotion et la révocation des juges et des procureurs, le contrôle qu'exerce le Président sur lui s'étend effectivement à l'ensemble du pouvoir judiciaire. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a fait observer qu'une situation dans laquelle l'exécutif est en mesure de contrôler ou de diriger le pouvoir judiciaire est incompatible avec la notion de tribunal indépendant¹¹⁶ ».
107. Le rapport du Bureau du CCPE en 2017 faisait état de préoccupations similaires soulevées par la Commissaire aux droits de l'homme du CdE et par la Commission de Venise à propos du CJP¹¹⁷. La Commission de Venise a affirmé dans son avis sur les modifications de la constitution, approuvées depuis lors par référendum et désormais en vigueur, qu'elle « trouve extrêmement problématique la composition proposée pour le Conseil supérieur des juges et des procureurs. Près de la moitié de ses membres (4 + 2 = 6 sur 13) seront désignés par le Président. Il convient de rappeler encore une fois ici que le Président ne sera plus un pouvoir neutre, mais appartiendra à une mouvance politique : son choix n'aura pas à être politiquement neutre en ce qui concerne les membres du Conseil¹¹⁸ ».

B. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des procureurs

108. Le membre du CCPE au titre de l'**Autriche** déclare que la procédure de nomination des procureurs (en particulier aux échelons les plus élevés) n'est pas toujours menée de manière transparente, car le ministre fédéral de la Justice (qui doit désigner le candidat qui sera nommé par le Président fédéral) n'est pas lié par les recommandations du comité professionnel. Les cas dans lesquels le choix du ministre

¹¹⁵ Voir à l'adresse : https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19_Second_OHCHR_Turkey_Report.pdf (en anglais)

¹¹⁶ Voir le paragraphe 34 du rapport du Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme sur les conséquences de l'état d'urgence sur les droits de l'homme en Turquie, notamment la mise à jour sur le Sud-Est.

¹¹⁷ Voir la déclaration du 7 juin 2017 de la Commissaire aux droits de l'homme du CdE à l'adresse : http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/turkey/-/asset_publisher/IK6iqfNE1t0Z/content/turkey-new-council-of-judges-and-prosecutors-does-not-offer-adequate-safeguards-for-the-independence-of-the-judiciary?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-monitoring%2Fturkey%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_IK6iqfNE1t0Z%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2(en anglais)

¹¹⁸ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels de la Turquie adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017), paragraphe 119.

fédéral de la Justice diffère de la recommandation de ce comité peuvent être précisément interprétés comme ayant impliqué des motifs politiques ou personnels dans la procédure de nomination. Les candidats qui n'ont pas été retenus ne reçoivent généralement pas d'information sur la procédure de nomination et ne disposent d'aucun recours contre les décisions prises dans ce cadre.

109. Le membre du CCPE au titre de la **Bosnie-Herzégovine** déclare que la nomination des procureurs, et en particulier du procureur général, par le Conseil supérieur des juges et des procureurs, organe officiellement indépendant, subit, dans la pratique, une pression plus ou moins forte des partis politiques dans un système politique qui n'est pas simple. L'adoption de critères de nomination plus stricts devrait permettre de contrecarrer cette ingérence.

110. Le membre du CCPE au titre de la **République tchèque** déclare que le ministère de la Justice nomme les procureurs pour une durée indéterminée, sur proposition du procureur général. Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un procureur que pour les motifs prévus par la loi. L'accord du 25 juin 2018 relatif à la sélection et à l'évolution de carrière des procureurs, qui a été conclu entre le ministère de la Justice et les procureurs généraux, donne plus de détails sur ces conditions.
111. Le gouvernement nomme le procureur général pour une durée indéterminée et le révoque sur proposition du ministre de la Justice. Les modalités de nomination et de révocation du procureur général sont actuellement considérées comme la principale faiblesse de la législation.
112. Le ministère de la Justice examine actuellement une proposition de modification de la loi sur le ministère public. Elle définit les conditions de nomination et de mandat des procureurs généraux. Elle envisage un mandat de 7 ans, mais certaines voix s'élèvent pour demander une durée de 10 ans comme pour les juges. Une même personne ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs, mais cette règle ne s'applique pas au procureur général. Contrairement à la législation actuelle, la proposition régleme également la procédure de nomination des procureurs généraux ainsi que les conditions de base de la progression de carrière des procureurs.
113. Selon cette proposition, la révocation du chef du parquet, y compris du procureur général, ne serait possible que si le procureur général commet une infraction disciplinaire.
114. Les modifications apportées par cette proposition sont très importantes pour l'indépendance des procureurs. Si elle est adoptée et entre en vigueur, cette proposition renforcera considérablement l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle du ministère public.

115. Le membre du CCPE au titre de la **Hongrie** déclare que, selon le GRECO, l'immunité des procureurs devrait se limiter aux activités liées à leur participation à l'administration

de la justice (« immunité fonctionnelle »). Le procureur général et les procureurs jouissent du même niveau d'immunité que les membres du Parlement. Il semble qu'une immunité aussi large soit exagérée. Le procureur général a informé la délégation du GRECO que, dans la pratique, les procureurs renoncent systématiquement à leur immunité. Nonobstant cette pratique, l'immunité des procureurs devrait se limiter à une immunité fonctionnelle uniquement.

116. Le membre du CCPE au titre de la **République de Moldova** déclare qu'à la suite des réformes de 2016-2018 et conformément aux normes internationales, le processus de sélection et d'évolution de carrière des procureurs est géré par des organes autonomes : le Conseil supérieur des procureurs et les collèges subordonnés. Par ailleurs, l'indépendance fonctionnelle des procureurs a progressé à la suite de la réforme de l'institution. Les niveaux de contrôle hiérarchique ont été réduits et les procureurs de rang supérieur ne peuvent donner des instructions que par écrit.
117. Une enquête anonyme menée en 2018 auprès de 559 procureurs sur un total de 637 procureurs en fonction dans le pays a analysé la perception du degré d'indépendance fonctionnelle des procureurs. Selon les résultats de cette enquête, près de 82 % des procureurs ont affirmé qu'ils se considéraient comme indépendants dans leur prise de décisions. Les autres personnes interrogées, à savoir 18 %, ont affirmé que leur indépendance est mise à mal par l'existence d'un contrôle hiérarchique supérieur, d'indications méthodologiques, de directives du ministère public, etc.
118. Les résultats positifs des réformes de 2016-2018 sont remis en question par des événements récents, comme indiqué au chapitre précédent du présent rapport à propos de la République de Moldova.

119. Comme il a déjà été indiqué à propos de la situation difficile du système judiciaire en **Pologne**, la Commission de Venise a critiqué la fusion entre la fonction de procureur général et la fonction de ministre de la Justice¹¹⁹ et a recommandé leur séparation¹²⁰. Elle a également noté que les procureurs sont nommés par le procureur général, qui peut, avant la nomination, solliciter l'avis d'un conseil de procureurs compétent au sujet du candidat. En d'autres termes, le procureur général n'est pas tenu, de solliciter cet avis. Il existe donc un risque que la participation du conseil de procureurs à la procédure de nomination soit extrêmement limitée, voire inexistante¹²¹.
120. Comme la Commission de Venise l'indique dans son Rapport de 2010 sur l'indépendance du système judiciaire (Partie II), compte tenu des qualités particulières que l'on exige des procureurs, « il semble peu judicieux de laisser le processus de leur

¹¹⁹ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028).

¹²⁰ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 112.

¹²¹ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphes 81 et 83.

nomination aux seules mains de la hiérarchie. La Commission de Venise a toujours recommandé de solliciter l'avis d'experts 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 supérieur¹²² ».

121. La Commission de Venise a conclu en ce qui concerne la Pologne que si le système actuel est maintenu dans le pays, il est alors recommandé de modifier la Loi pour y introduire au minimum l'obligation, pour le procureur général, « de motiver sa décision de passer outre l'avis du conseil consultatif et de déclarer qu'il n'a pas suivi cet avis¹²³ ».
122. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné en 2019 que la situation ne s'est pas améliorée depuis la publication de l'avis de la Commission de Venise¹²⁴.

123. Le membre du CCPE au titre du **Portugal** déclare que la nomination et la révocation du procureur général relèvent actuellement des pouvoirs du Président du Portugal, sur proposition du gouvernement. Afin de prévenir toute ingérence politique ou toute manifestation d'ingérence, le parlement pourrait, à une majorité des deux tiers, avoir le pouvoir de proposer au Président des candidats aux fonctions de procureur général. Ce système favoriserait la transparence et l'examen public d'un processus actuellement caractérisé par une certaine opacité. Depuis sa révision en 1997, la Constitution affirme que le mandat d'un procureur général est de six ans, mais elle ne précise pas s'il est renouvelable ou non. Quel que soit l'avis que l'on a sur ce point juridique particulier, qui demeure ouvert au débat, tant que le doute persiste, le choix de renouvellement ou non du mandat de procureur général s'inscrit dans un contexte politique qu'il serait préférable d'éviter. Une solution possible pourrait consister à fixer un mandat plus long, de 7 à 9 ans, par exemple, mais non renouvelable.
124. Tous les procureurs, à l'exception du procureur général, sont nommés à vie par le Conseil supérieur du ministère public (CSMP) et ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'à l'issue d'une procédure disciplinaire, qui relève également de la compétence du CSMP.
125. En ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle, chaque procureur peut diriger et trancher les affaires dont il est saisi et les procureurs portugais jouissent d'une indépendance considérable par rapport à leurs supérieurs hiérarchiques. Depuis les réformes judiciaires de 2014, le problème majeur demeure le manque de cohérence entre la nouvelle organisation du système judiciaire et le Statut du ministère public. Cela est particulièrement vrai des différents degrés hiérarchiques et de leurs pouvoirs

¹²² Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 82.

¹²³ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 84.

¹²⁴ Voir le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019, paragraphes 34 à 37 (en anglais).

respectifs, en particulier ceux conférés au coordinateur du ministère public du district. Ces pouvoirs lui permettent de dessaisir un procureur d'un dossier pour l'attribuer à un autre ou de transférer un procureur d'un lieu d'affectation à un autre. Même en tenant compte du fait que cela n'est possible que pour des raisons de service (ou pour mieux répartir la charge de travail) et avec l'accord du CSMP, il convient néanmoins de souligner que, depuis 2014, les limites utilisées pour définir l'autonomie interne des procureurs sont de plus en plus floues. Dans le nouveau Statut du ministère public (loi 68/2019 du 27 août 2019), des dispositions sont prévues pour répondre à ces préoccupations.

126. Comme indiqué, le CCPE a été sollicité par le Mouvement pour la défense du statut des procureurs de la **Roumanie** afin d'exprimer son avis concernant l'indépendance du système judiciaire en Roumanie dans le cadre des amendements aux lois de la justice. Il a été demandé au CCPE d'examiner les questions relatives à la nomination et à la révocation des procureurs de haut rang.
127. En Roumanie, le procureur général, le procureur en chef de la direction nationale anticorruption (DNA), le procureur en chef de la Direction de l'enquête sur le Crime organisé et le terrorisme (DIICOT), ainsi que leurs adjoints, sont nommés par le Président de la Roumanie sur proposition du ministre de la Justice après réception de l'avis du CSM. Le Président peut refuser une nomination, à condition de motiver ce refus. La loi en vigueur avant l'adoption des amendements ne précisait pas le nombre de refus possible du Président.
128. Les amendements à la Loi sur le statut des juges et des procureurs ont stipulé que le Président ne peut s'opposer à la nomination qu'une seule fois. De ce fait, lorsque le ministre de la Justice propose un second candidat, le Président est tenu d'accepter la nomination, y compris en cas d'avis négatif du CSM.
129. Le bureau du CCPE est convenu avec la Commission de Venise que la décision de la Cour constitutionnelle « donne au ministre de la Justice le rôle déterminant dans la révocation des procureurs de haut rang tout en limitant celui du président à une fonction plutôt cérémonielle, consistant à certifier la légalité de la procédure. Le poids du CSM est considérablement affaibli¹²⁵ ».
130. Le Bureau du CCPE a également noté que le Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, qui est cité ci-dessus, a affaibli le rôle du Président de la Roumanie et du CSM dans le cadre du processus de nomination des procureurs de rang supérieur et renforcé le rôle du ministre de la Justice¹²⁶.

¹²⁵ *Ibid.*, paragraphe 58.

¹²⁶ Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), Section 3.1 (Premier objectif de référence : indépendance de la justice et réforme du système judiciaire. Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice), page 7.

131. Le Bureau du CCPE a donc recommandé¹²⁷ de revoir le système de nomination/révocation du procureur général et des procureurs de haut rang, notamment par les amendements et par une révision des dispositions correspondantes dans la Constitution, dans le but de garantir la neutralité et l'objectivité de la procédure conformément aux normes européennes¹²⁸.
132. Comme indiqué, dans une déclaration du 3 septembre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a fait part de ses préoccupations concernant la Roumanie et a demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO)¹²⁹.
- ***
133. Comme indiqué, l'Association des procureurs de la **Serbie** a demandé au CCPE d'évaluer la compatibilité, avec les normes européennes, des propositions d'amendements à la Constitution serbe concernant l'élection et la révocation du procureur général et des procureurs, la durée de leur mandat ainsi que la durée du mandat et la révocation des procureurs adjoints.
134. Compte tenu de ses normes¹³⁰, le Bureau du CCPE a recommandé que la majorité qualifiée des trois cinquièmes requise pour l'élection des membres du CSP s'applique également à l'élection et la révocation du procureur général et des procureurs afin d'éviter la politisation et les pressions politiques du parti dirigeant.
135. Rappelant ses normes relatives aux motifs de révocation des procureurs¹³¹ ainsi que les dispositions de la Commission de Venise¹³², le Bureau du CCPE a recommandé d'intégrer dans les amendements, des dispositions stipulant que ces motifs doivent être prescrits par la loi et que la décision doit être prise par un organe indépendant après avoir établi que les motifs de destitution sont suffisants, avec une possibilité d'audition équitable.
136. Le bureau du CCPE a recommandé l'adoption d'un mandat de sept ans non renouvelable pour le procureur général¹³³. En ce qui concerne la durée du mandat des

¹²⁷ Voir le texte intégral de l'Avis du Bureau du CCPE à l'adresse : <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2019-3-opinion-romania-2019-final/168094848a>

¹²⁸ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, paragraphe 165.

¹²⁹ Voir à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

¹³⁰ Voir l'Avis n°9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Note explicative, paragraphes 51 et 55 ; voir l'Avis de la commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II, le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphes 34-35.

¹³¹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, note explicative, paragraphe 52.

¹³² Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II, le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphes 39-40.

¹³³ Voir l'Avis n°9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, note explicative, paragraphe 56 ; voir également l'Avis de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II, le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphes 37. Voir également : Conseil des droits de l'homme, Rapport de la

procureurs, le bureau du CCPE a validé l'avis de la Commission de Venise¹³⁴ et a proposé d'envisager leur nomination à titre permanent.

137. En ce qui concerne l'exercice incompétent des fonctions à titre de motif de révocation des procureurs, le Bureau du CCPE a recommandé¹³⁵ soit de supprimer ce motif, soit de préciser que seuls les cas d'incompétence graves et répétés établis dans le cadre d'une procédure disciplinaire en bonne et due forme, assortie d'une possibilité de recours, pourraient entraîner une révocation.
138. Comme indiqué, la Commission de Venise a également publié un Avis sur le projet d'amendements critiquant en particulier la procédure d'élection du CSP et des procureurs, la durée de leur mandat et les motifs de révocation¹³⁶.
139. À la suite de cet avis, les autorités serbes ont apporté un certain nombre de changements positifs aux amendements, dont la Commission de Venise s'est félicitée dans une Note du Secrétariat affirmant en particulier que le nouveau texte soumis à la Commission de Venise est conforme aux recommandations précédentes¹³⁷.
140. Les amendements n'ont pas encore été adoptés ; ils devraient être soumis au vote lors d'un référendum constitutionnel en 2020.

141. La FEJA et MEDEL déclarent à propos de la **Turquie** que les problèmes soulevés qu'ils ont soulevés en 2017 et qui étaient signalés dans le rapport de 2017 du Bureau du CCPE sont toujours d'actualité. La FEJA renvoie notamment aux rapports et documents de la plateforme pour un système judiciaire indépendant en Turquie, dont la FEJA est membre, qui soulèvent des questions relatives à la révocation des procureurs et à leur transfert vers des tribunaux éloignés, ainsi qu'aux enquêtes et arrestations de procureurs intervenues dans le cadre des mesures d'urgence prises à la suite de la tentative de coup d'État en 2016¹³⁸, qui sont désormais levées.

Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 juin 2012, paragraphe 65.

¹³⁴ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II, le ministère public, CDL-AD(2010)040, paragraphes 50.

¹³⁵ Voir le texte intégral de l'Avis du Bureau du CCPE à l'adresse : <https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>

¹³⁶ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, adopté par la Commission de Venise à sa 115e session plénière (Venise, 22-23 juin 2018) (CDL-AD(2018)011), paragraphes 80-83.

¹³⁷ Voir la Note du Secrétariat de la Commission de Venise sur la compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire tel que soumis par le ministère de la Justice de Serbie le 12 octobre 2018 et l'Avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire (CDL-AD(2018)011), pris en note par la Commission de Venise lors de sa 116e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) (CDL-AD(2018)023), paragraphes 16-17 et 20-21.

¹³⁸ Voir à l'adresse : <http://www.aeaj.org/blog> ; https://www.aeaj.org/media/files/2019-01-23-22-Platform_Universal%20Declaration%20of%20Human%20Rights%20and%20its%20recognition%20in%20Turkey.pdf ; <http://www.aeaj.org/media/files/2017-07-20-74-Situation%20of%20Turkish%20Judiciary%20-%20Platform%20Report.pdf>

142. Auparavant, la CrEDH a estimé, dans une affaire relative à la révocation d'un juge faisant suite à un décret législatif adopté pendant l'état d'urgence, qu'en vertu du décret législatif n° 6851, un nouveau recours était possible, afin que la requérante puisse contester sa révocation devant la Cour administrative suprême¹³⁹. Les procureurs qui ont été révoqués peuvent également bénéficier de ce recours. La décision de la Cour administrative suprême peut être contestée par la suite devant la Cour constitutionnelle. La CrEDH a également déclaré que sa conclusion ne préjuge en rien d'un éventuel réexamen de la question de l'effectivité du recours en question, et notamment de la capacité des juridictions nationales à établir une jurisprudence uniforme et compatible avec les exigences de la CrEDH¹⁴⁰.

C. Impartialité des procureurs, conditions d'emploi, code d'éthique et de déontologie et mesures disciplinaires

143. Le membre du CCPE au titre de l'**Autriche** déclare que les procureurs respectent un code d'éthique et sont soumis à un régime disciplinaire. Ils doivent toujours agir avec impartialité. Les publications personnelles et commentaires des procureurs (ainsi que des juges) sur les réseaux sociaux concernant des affaires pénales en cours, des scandales ou d'autres incidents débattus publiquement peuvent être contraires au principe d'impartialité et de stricte neutralité.

144. Le membre du CCPE au titre de la **Bosnie-Herzégovine** déclare que les sanctions disciplinaires à l'encontre d'agents du ministère public pour cause de violations des règles d'éthique ne sont pas suffisamment préventives ni dissuasives. Il faut du temps pour faire prendre conscience de l'importance des normes éthiques dans le ministère public.

145. Comme indiqué dans le Rapport du Bureau du CCPE en 2017, l'Association des juges de **Bulgarie** s'est plainte de certains amendements, datant du 11 août 2017, apportés à l'article 230 (1) de la loi relative au système judiciaire bulgare concernant :

- la disposition qui oblige les juges et les procureurs à déclarer leur appartenance à des organisations professionnelles ;
- la disposition qui appelle à la révocation des juges et procureurs s'ils font l'objet d'une accusation publique liée à une infraction pénale préméditée.

146. L'Association des juges de Bulgarie a indiqué que ces amendements imposaient des restrictions à la liberté d'association et avaient un effet paralysant sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public. Elle a également indiqué que ces amendements ont été adoptés hâtivement, sans discussion publique préalable et sans

¹³⁹ En Turquie, la plus haute juridiction administrative est le Conseil d'État de Turquie.

¹⁴⁰ Voir l'arrêt suivant, rendu par la Cour : *Çatal c. Turquie*, requête n° 2873/17, 10 mars 2017.

consulter le pouvoir judiciaire bulgare. Le projet de loi a été présenté au Parlement le 4 juillet 2017 et a été adopté à la première lecture le 27 juillet 2017¹⁴¹.

147. Le membre du CCPE au titre de la Bulgarie a fait le point sur la situation en 2019. En ce qui concerne le premier problème - à savoir la liberté d'association des juges et des procureurs - il n'y a pas eu d'évolution récente. En revanche, en ce qui concerne la deuxième question - la suspension ou la révocation des juges et des procureurs - par décision de la Cour constitutionnelle en date du 21 février 2019, rendue à la demande de la Cour suprême de cassation, la disposition prescrivant la suspension et la révocation automatiques a été déclarée contraire à la Constitution, et elle n'est plus applicable.
148. Le membre du CCPE au titre de la Bulgarie déclare que l'indépendance et l'objectivité des procureurs se heurtent encore aux difficultés de surmonter les liens locaux des organes judiciaires, en particulier dans les petites régions du pays. Cette situation s'explique, en partie, par la structure encore trop vaste du ministère public (malgré certaines mesures prises à cet égard), ainsi que par les règles strictes en matière de compétence et de juridiction locales et matérielles. L'expérience, y compris celle des deux dernières années, inclut également les dossiers dans lesquels il a été recouru à des instruments destinés à cette fin (objections, oppositions, conflits de juridiction) de manière à entraver l'efficacité et à redistribuer les responsabilités.
149. En termes très spécifiques et actuels, et sans remettre en cause la nécessité de garantir une plus grande transparence de la part des titulaires de fonctions de haut rang et de fonction judiciaires à l'égard de la société, les « scandales immobiliers » de 2018 et 2019 peuvent servir de référence dans le cadre de ces appels à l'indépendance. Le cas échéant, le ministère public réagit aux alertes et ordonne des enquêtes sur le bien immobilier et sur les circonstances de son acquisition par les représentants de tous les pouvoirs publics, y compris le pouvoir judiciaire dont fait partie le ministère public. Il est difficile d'apporter une réponse appropriée au climat général de suspicion d'irrégularités en ne sollicitant que le ministère public. Cela crée malheureusement un environnement dans lequel le ministère public est perçu comme politisé.
150. Les magistrats sont tenus de divulguer leur affiliation à des organisations professionnelles, leurs revenus, les biens immobiliers des membres de leur famille et de leurs partenaires. Cette démarche est complexe et nécessite un certain degré de précision ainsi que la répétition des mêmes faits chaque année. Par ailleurs, elle n'est pas assortie de mécanismes de contrôles fiables et appropriés.

151. Le membre du CCPE au titre de la **République tchèque** déclare que les règles d'éthique et de professionnalisme des procureurs sont définies par la Loi sur le ministère public et, en particulier, par le Code de déontologie des procureurs¹⁴². Ce dernier contient les principes que tout procureur doit respecter dans l'exercice de ses fonctions. Le code de déontologie est entré en vigueur le 1er mai 2019. La Loi sur le

¹⁴¹ Voir le courrier de l'Association des juges de Bulgarie du 5 octobre 2017 adressé aux membres du CCJE.

¹⁴² Disponible à l'adresse :

http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/predpisy/Etický_kodex_statního_zastupce.pdf

ministère public donne la définition d'une infraction disciplinaire. Il est problématique qu'il n'existe actuellement aucun droit de recours dans le cadre des procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs.

152. Le membre du CCPE au titre de l'**Estonie** déclare que le ministère public a élaboré des objectifs stratégiques et des valeurs qui complètent la législation et soutiennent, à tout point de vue, les procureurs dans leur travail quotidien. En outre, un code d'éthique, un comité d'éthique et un mécanisme de signalement de tout abus d'influence, mais aussi des attaques contre les procureurs ont été mis en place. La principale difficulté réside dans les moyens à employer pour appliquer ces principes éthiques dans la pratique à titre d'outils véritables de prise de décisions professionnelles. Un autre défi consiste à harmoniser les valeurs éthiques des différentes parties à la procédure, car les convictions éthiques des parties ne coïncident pas toujours.

153. Le membre du CCPE au titre de la **Hongrie** déclare qu'à l'heure actuelle, la procédure disciplinaire au sein du parquet hongrois n'est pas traitée en dehors de la structure hiérarchique immédiate. Toutefois, on estime que la procédure disciplinaire en cours est protégée par des garanties adéquates car la loi permet de déposer une objection fondée sur la partialité à l'encontre de la personne exerçant des pouvoirs disciplinaires ou du commissaire disciplinaire si elle ne peut pas participer à la procédure disciplinaire de manière impartiale, et il existe un droit de recours contre une décision disciplinaire devant un tribunal.

154. Comme il a déjà été indiqué à propos de la situation très problématique du système judiciaire en **Pologne**, la Commission de Venise a critiqué la fusion entre la fonction de procureur général et la fonction de ministre de la Justice¹⁴³ et a recommandé leur séparation¹⁴⁴. Elle a également formulé les recommandations suivantes :

- « Toute instruction annulant les actes d'un procureur subordonné devrait être motivée ;
- La Loi devrait clairement établir que les parties à une affaire ont accès aux instructions données par un procureur supérieur ;
Le procureur subordonné devrait avoir la possibilité de contester la validité de l'instruction au motif de son illégalité ou de motifs infondés devant un tribunal ou un organe indépendant ;
- Les cas limités dans lesquels le procureur général peut demander l'exécution d'opérations directement liées à des procédures préparatoires en cours et la

¹⁴³ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028).

¹⁴⁴ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 112.

consultation des matériels recueillis dans ce cadre devraient être clairement indiqués¹⁴⁵ ».

155. La Commission de Venise a noté que « si le système actuel de fusion entre les deux fonctions est maintenu, alors toute compétence du procureur général (c'est-à-dire le ministre de la Justice) en matière d'intervention dans des affaires individuelles devrait être exclue et les compétences du procureur général devraient être limitées à l'émission de règles générales et de directives destinées aux procureurs subordonnés, afin de prévenir tout risque de manipulation politique des affaires par un responsable politique en fonction¹⁴⁶ ».
156. En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, la Commission de Venise a noté que « la disposition excluant toute responsabilité disciplinaire pour les décisions prises exclusivement dans l'intérêt général devrait être abrogée¹⁴⁷ » car « des abus ne sauraient être exclus puisqu'une décision prise exclusivement dans l'intérêt général, mais sans aucun motif, voire contrairement à la loi, n'entraînerait aucune sanction disciplinaire. C'est là une garantie insuffisante pour prévenir les violations des droits et libertés fondamentales¹⁴⁸.
157. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné en 2019 que la situation ne s'est pas améliorée depuis la publication de l'avis de la Commission de Venise¹⁴⁹.

158. Le membre du CCPE au titre de **Portugal** déclare qu'en ce qui leur responsabilité individuelle, en cas de faute intentionnelle ou grave, les procureurs peuvent être tenus responsables des préjudices excessifs subis à la suite de leurs décisions ; leur responsabilité n'est cependant jamais engagée directement par la personne concernée, mais uniquement par l'intermédiaire d'une plainte contre l'État.
159. Les principes éthiques relatifs aux procureurs, ainsi que les sanctions correspondantes en cas de manquement à une obligation, sont définis dans le Statut du ministère public et dans la loi générale relative aux fonctionnaires. Certaines personnes ont souligné l'importance d'une définition claire des règles à respecter par les procureurs, non seulement dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi dans le cadre de leur vie privée, ce qui n'est pas le cas des dispositions actuelles plus générales. D'autres sont

¹⁴⁵ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 112.

¹⁴⁶ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 114.

¹⁴⁷ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 114.

¹⁴⁸ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la loi relative au ministère public telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) (CDL-AD(2017)028), paragraphe 89.

¹⁴⁹ Voir le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019, paragraphes 34 à 37 (en anglais).

d'avis que les procureurs devraient déclarer leurs actifs et participations auprès de la Cour constitutionnelle et ne pas être autorisés à exercer des activités extérieures au ministère public. Suite à la publication de la loi 52/2019 du 31 juillet 2019, les biens et intérêts des procureurs doivent être déclarés à l'avenir au Conseil supérieur du ministère public.

160. Comme indiqué, le CCPE a été sollicité par le Mouvement pour la défense du statut des procureurs de la **Roumanie** afin d'exprimer son avis concernant l'indépendance du système judiciaire en Roumanie dans le cadre des amendements aux lois de la justice. Les questions soumises au CCPE concernaient notamment la responsabilité matérielle des procureurs et la mise en place d'une structure distincte au sein du ministère public pour enquêter sur les infractions commises par les procureurs.
161. Les amendements de la Loi sur le Statut des juges et des procureurs prévoient que l'action en recouvrement de l'État contre un magistrat (y compris un procureur)¹⁵⁰ qui a commis une erreur judiciaire par mauvaise foi ou par négligence grave n'est plus facultative, mais obligatoire. Ils prévoient également un renforcement du rôle du ministère des Finances publiques, un risque d'avoir deux procédures parallèles – une action en recouvrement et une procédure disciplinaire – un rôle accru de l'inspection judiciaire¹⁵¹ dans le processus de recouvrement et de vastes pouvoirs de l'inspecteur en chef, ainsi que l'exclusion du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de la procédure.
162. Le Bureau du CCPE ayant été préoccupé par l'exclusion du CSM de cette procédure concernant sa responsabilité ainsi que par le rôle décisif, à un stade initial, du ministère des Finances publiques, a donc recommandé que cette implication soit entièrement revue et que l'action en recouvrement ne soit engagée qu'après que la procédure disciplinaire à l'encontre du procureur concerné a été dûment conclue par un verdict de culpabilité.
163. Les amendements à la Loi relative à l'organisation du secteur judiciaire prévoyaient de créer au sein du bureau du procureur rattaché à la Haute Cour de cassation et de Justice une section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du système judiciaire. Cette section aurait compétence exclusive pour engager des poursuites dans les cas d'infractions pénales commises par des juges et des procureurs, y compris des membres du CSM, même lorsque d'autres personnes que les juges et magistrats sont visées par l'enquête.

¹⁵⁰ Les dispositions constitutionnelles prévoient que, dans le système roumain, les procureurs font partie de l'autorité judiciaire. Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, paragraphe 18.

¹⁵¹ Des propositions de transfert de l'unité d'inspection judiciaire vers le ministère de la Justice ont été également présentées (voir Reuters/International 19 octobre 2017). L'unité d'inspection judiciaire faisait partie du CSM qui était responsable de sanctionner les juges en cas de faute professionnelle et d'infraction disciplinaire, tandis que l'enquête sur ces affaires était confiée à l'unité d'inspection judiciaire. Les changements proposés ont donc suscité des inquiétudes concernant leurs implications sur l'indépendance totale du système judiciaire en Roumanie et son autonomie effective.

164. Le Bureau du CCPE a cependant exprimé des craintes que la compétence spécialisée contribue à traiter des personnes d'une profession donnée – comme les procureurs et les juges - en les opposant à certains types d'infractions pénales. Une structure spéciale de ce type peut être considérée comme une violation du principe d'égalité devant la loi. En outre, il s'est dit préoccupé par l'image du ministère public au sein de la population et par le fait que cela puisse nuire, peut-être gravement, à la confiance du public dans le système de justice pénale et plus largement, dans le système judiciaire roumain. Le Bureau du CCPE a donc proposé¹⁵² de renoncer à la création de cette structure.
165. Comme indiqué, dans sa déclaration du 3 septembre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du CdE a fait part de ses préoccupations concernant la Roumanie et a demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO). Elle a attiré l'attention sur plusieurs autres motifs de préoccupation, parmi lesquels la création, au sein du ministère public d'une structure séparée chargée d'enquêter sur les infractions pénales¹⁵³.
166. Selon des informations rapportées le 17 septembre 2019 dans la presse, le ministre de la Justice a annoncé que le groupe de travail interministériel coordonné par le ministère de la Justice était parvenu provisoirement à la conclusion que l'existence d'une section spéciale chargée d'enquêter sur les magistrats n'était plus justifiée, tout au moins sous sa forme actuelle. Le parti dirigeant a démis le ministre de ses fonctions, mais elle reste en exercice tant que le Président n'a pas approuvé le successeur proposé par le Premier ministre¹⁵⁴.

167. Le membre du CCPE au titre de la **Slovénie** déclare qu'en ce qui concerne la responsabilité des procureurs, les dispositions de la Loi sur le ministère public constituent le fondement des sanctions en cas d'infraction. La responsabilité des procureurs doit être engagée en cas de faute commise dans l'exercice de leurs fonctions. Bien qu'on ne relève pas de problèmes critiques en la matière et que des activités de formation aient été menées au cours des deux dernières années, il semble que les procureurs ne soient pas suffisamment attentifs aux actions qui peuvent être considérées comme problématiques sur le plan de l'éthique et de l'intégrité.

168. Le membre du CCPE au titre de la **Turquie** déclare qu'en raison du nombre élevé de dossiers et de leur grande diversité, la charge de travail a des conséquences négatives sur les procureurs, dans le système actuel. Pour apporter une solution à ce problème, les mesures suivantes ont été prises : création de tribunaux et instances d'appel du parquet et renforcement de leurs fonctions, recrutement de nouveaux procureurs,

¹⁵² Voir le texte intégral de l'Avis du Bureau du CCPE à l'adresse : <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2019-3-opinion-romania-2019-final/168094848a>

¹⁵³ Voir à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

¹⁵⁴ Voir à l'adresse : <https://www.romaniajournal.ro/society-people/special-section-for-investigating-magistrates-might-be-disbanded/>

rétablissement de l'Académie de justice turque afin de renforcer les formations, amélioration des méthodes alternatives de règlement des litiges, notamment par la voie de la médiation et de la réconciliation, élargissement des compétences de la Commission d'indemnisation des droits de l'homme, création d'un Département des droits de l'homme au sein du ministère de la Justice et de la Commission sur les mesures relatives à l'état d'urgence qui est également considérée par la CrEDH comme un recours national effectif.

169. Par ailleurs, plusieurs règlements ont été pris afin de prévenir la conclusion tardive de dossiers qui suscitent les critiques des procureurs dans le cadre des discussions publiques, garantir que les procureurs soient impartiaux et indépendants et soient perçus comme tels, préserver la présomption d'innocence dans les procédures judiciaires, garantir la confiance dans le système judiciaire et permettre un système de promotion des procureurs plus équitable. Dans ce contexte, le terme « impartialité » est venu compléter celui « d'indépendance judiciaire » dans la constitution, l'état d'urgence a été supprimé le 18 juillet 2018 et une nouvelle pratique établissant des échéances limites a été adoptée dans le système judiciaire.
170. Elle consiste à prévoir, dans le système de gestion des dossiers, un délai nécessaire à la procédure judiciaire, ayant pour objectif de trouver des solutions visant à accélérer l'exécution des procès et poursuites, et par conséquent de raccourcir leur durée. Dans ce contexte, le Conseil des juges et des procureurs (CJP) a établi, par sa décision du 20 février 2019, qu'il serait également tenu compte des délais fixés pour les procès et poursuites lors de l'évaluation du travail des juges et des procureurs.
171. Le 6 mars 2019, l'assemblée générale du CJP a adopté la Déclaration sur l'éthique judiciaire. Elle a été annoncée au public lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 11 mars 2019 et a été communiquée à tous les juges et procureurs en exercice. Elle repose essentiellement sur les principes fondamentaux de respect des droits de l'homme, d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité. Le respect des principes éthiques est l'un des critères principaux régissant la nomination et la promotion des juges et procureurs.
172. Plusieurs règlements ont été adoptés afin de préserver la présomption d'innocence et le droit d'un individu à ne pas être qualifié de criminel. L'article 158 du Code de procédure pénale a été complété par une disposition qui stipule « que la décision de ne pas ouvrir d'enquête est prise lorsqu'il apparaît clairement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une enquête, que l'acte signalé ou objet d'une plainte ne constitue pas un crime, ou lorsque le rapport ou la plainte reçu a un caractère général et abstrait. Dans de telles circonstances, la personne faisant l'objet d'une plainte ne peut pas être qualifiée de « suspecte ». Ce règlement protège légalement les individus contre des accusations abstraites et infondées.
173. Un nouveau règlement relatif à la promotion des procureurs a été également adopté. L'Assemblée générale et le CJP ont décidé qu'il serait tenu compte de la qualité des poursuites pour déterminer le nombre de dossiers à attribuer aux procureurs, qui fait partie des critères pris en compte dans leur promotion. Par ailleurs, le CJP s'est employé à modifier la législation relative à la garantie d'affectation géographique des procureurs, sous certaines conditions.

174. L'élaboration du Document stratégique sur la réforme judiciaire couvrant une période de quatre ans, qui fixe les objectifs et formule des recommandations relatives aux domaines problématiques du système judiciaire turc, est entrée dans sa phase finale et il sera bientôt présenté au public.

D. Base économique nécessaire au bon fonctionnement du système des ministères publics

175. Le membre du CCPE au titre de l'**Autriche** déclare qu'en raison de la politique générale d'austérité menée au cours des dernières années, les effectifs de personnel autres que les procureurs dans les ministères publics ont été déjà sensiblement réduits. Cette mesure affecte considérablement le bon fonctionnement du ministère public.
176. La compression des effectifs du service public est toujours à l'ordre du jour du gouvernement. Ces mesures planifiées s'appliqueront également aux parquets, alors que les problèmes actuels et les nouveaux domaines de la criminalité (cybercriminalité, terrorisme, crimes de haine) justifieraient au contraire un renforcement (significatif) des effectifs. À l'inverse du personnel, les procureurs n'ont pas encore été touchés par ces mesures. Sans effectifs supplémentaires, il sera cependant impossible de cibler stratégiquement, comme prévu, des domaines spécifiques de la criminalité.

177. Le membre du CCPE au titre de la **Bosnie-Herzégovine** déclare que le budget du ministère public fait partie du budget de l'État. Il est adopté par le parlement de Bosnie-Herzégovine après les discussions budgétaires habituelles au sein de ses commissions. Ce processus ne tient cependant pas suffisamment compte de la position du procureur général. Dans l'intérêt du ministère public, il serait sage de confier la responsabilité des affaires budgétaires de l'ensemble du système judiciaire au Conseil supérieur des juges et des procureurs.

178. Le membre du CCPE au titre de la **République tchèque** déclare que le ministère de la Justice, à titre d'autorité administrative centrale du ministère public, joue un rôle clé sur le plan économique et financier. Les parquets sont les entités organisationnelles de l'État. À l'exception des parquets de district, les parquets sont des unités comptables. Les parquets régionaux exercent l'administration pour le compte des parquets de district. La gestion des biens du ministère public, qui appartiennent à l'État, respecte les règles définies par une loi spécifique. Les procureurs ont le devoir de gérer les biens qui leur ont été confiés de manière responsable.
179. Des discussions sont en cours en République tchèque pour que le ministère public, qui fait partie du pouvoir exécutif et relève de la compétence du ministère de la Justice, dispose d'un chapitre budgétaire indépendant. Cela permettrait le respect de l'article 4 de la Recommandation Rec(2000)19. Cet article stipule que les États doivent prendre

toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du ministère public. Le chapitre budgétaire du ministère public n'est pas encore distinct. L'attribution de ressources organisationnelles, financières, matérielles et humaines adéquates contribue à garantir l'indépendance. L'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs (également appelé « Charte de Rome ») indique que le ministère public devrait avoir la possibilité d'évaluer ses besoins, de négocier ses budgets et de décider comment utiliser les fonds alloués de manière transparente afin de remplir ses objectifs rapidement et dans un souci de qualité.

**

180. Le membre du CCPE au titre de l'**Estonie** déclare que sur le plan financier, le défi principal qui se pose au ministère public consiste à trouver le juste équilibre entre la répression des formes graves de criminalité d'une part, et les moyens et ressources à la disposition du ministère public d'autre part. Il y a lieu de se demander comment lutter contre les nouvelles formes de criminalité (cybercriminalité, crimes commis sur les réseaux sociaux, etc.) dans des circonstances où les ressources sont limitées et les compétences rares. On constate un manque de capacités pour traiter certaines infractions criminelles, qui a pour conséquence l'affectation des ressources limitées aux dossiers qui ont le plus d'impact positif sur la société. Les procédures pénales, dans leur ensemble, doivent être intelligentes et apporter à la société des réponses aux questions essentielles.

181. Le membre du CCPE au titre de la **Finlande** déclare que le budget du ministère public est insuffisant. Cette situation s'explique principalement par la complexité croissante des affaires pénales, qui entraîne une charge de travail plus élevée qu'auparavant. L'internationalisation de l'activité criminelle y contribue également et implique le renforcement de la coopération internationale. Les nouveaux instruments, principalement mis en place par l'Union européenne, ont eu pour effet l'attribution d'un plus grand nombre de tâches et de responsabilités aux procureurs. Si l'on peut se féliciter du rôle plus actif des procureurs et des efforts accrus dans le domaine de la coopération internationale, il convient de noter que le surcroît de charge de travail n'a pas été compensé par des ressources supplémentaires.
182. Le manque de ressources et la charge de travail excessive au sein du ministère public, mais aussi de la police, se traduisent par une tendance préoccupante à décider d'interrompre les enquêtes sur des crimes considérés comme moins graves. Le procureur général a désormais pris des mesures pour pallier ce problème et il a attiré l'attention du gouvernement et du public sur la nécessité d'allouer des ressources supplémentaires.

183. Le membre du CCPE au titre de la **Hongrie** déclare que la loi relative au statut du procureur général, des procureurs et autres employés du ministère public et aux carrières au sein du parquet accorde aux procureurs des niveaux de rémunération conformes à l'honneur de la profession.

184. Le membre du CCPE au titre de la **Lettonie** signale l'état critique des bâtiments occupés par le ministère public. Selon des experts dans le secteur de la construction, le bâtiment qui abrite le parquet général, le ministère public de la circonscription judiciaire de Riga, le parquet spécialisé en matière de criminalité organisée et d'autres branches et le service du directeur administratif a besoin d'être rénové de toute urgence, ce qui exclura la présence des personnes qui y travaillent. Les institutions publiques responsables n'ont malheureusement pas été en mesure de parvenir à une solution.

185. La rémunération de tous les procureurs a été sensiblement revue à la hausse depuis le 1^{er} janvier 2019. Cette décision du législateur a été prise conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qui prévoit l'obligation de garantir une rémunération attrayante des institutions de l'État appartenant au pouvoir judiciaire.

186. Le membre du CCPE au titre de la **Pologne** déclare que la séparation des unités organisationnelles du ministère public au sein du ministère de la Justice se traduit par le fait que leurs budgets sont séparés, mais pas autonomes. Le procureur général gère l'aspect budgétaire des unités organisationnelles du parquet.

187. Le membre du CCPE au titre du **Portugal** déclare que les parquets sont confrontés à une grave pénurie de ressources humaines et qu'environ 200 procureurs supplémentaires seraient nécessaires pour satisfaire les besoins minimaux.

E. Procureurs et médias : critiques des procureurs dans le cadre de discussions publiques

188. Le membre du CCPE au titre d'**Andorre** déclare qu'il n'existe pas de disposition légale relative au type et aux moyens de communication avec les médias. À l'heure actuelle, le ministère public ne dispose pas d'un service de communication : lorsqu'il est nécessaire de rédiger un communiqué de presse, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui s'en charge.

189. La meilleure méthode de communication avec les médias est toutefois à l'étude actuellement. Les pistes explorées sont celles du Conseil supérieur de la magistrature ou de la création d'un bureau de la communication au sein de chaque organe

judiciaire, en tenant compte de la taille du pays et de la proximité entre la partie à une action en justice et l'institution.

190. Le membre du CCPE au titre de l'**Autriche** déclare que le travail des procureurs fait toujours l'objet de rapports et de discussions publiques, qui comprennent également des critiques. Les procureurs devant toujours veiller aux droits des suspects, témoins ou victimes, il leur est parfois interdit de donner une réponse complète ou de réagir à ces rapports critiques. Il en résulte un déséquilibre par rapport aux autres parties impliquées dans une procédure pénale.

191. Le membre du CCPE au titre de la **Bosnie-Herzégovine** déclare que le procureur général, avec le soutien de son porte-parole, informe le public des dossiers d'intérêt général, de manière factuelle et objective, mais il doit souvent faire face aux demandes des journalistes qui s'intéressent davantage aux sujets brûlants de l'actualité et aux spéculations plutôt qu'à des rapports précis.
192. Le ministère public se retrouve souvent dans une position où il est amené à se défendre lui-même et où on lui reproche de ne pas être impartial, notamment dans des dossiers qui ont trait à des questions de normes éthiques sensibles ou impliquant des personnalités politiques controversées. Ces dossiers représentent des défis importants pour les porte-parole.

193. Le membre du CCPE au titre de la **Bulgarie** déclare que l'engagement en faveur de l'indépendance du ministère public et des procureurs a pour corollaire le niveau de confiance du public dans l'institution et ses représentants. La Bulgarie est actuellement confrontée à un sérieux problème de maintien d'un niveau suffisamment élevé de confiance du public dans le système judiciaire et plus précisément le ministère public. Les tensions politiques intérieures de ces deux dernières années, couplées à des tentatives d'implication du système judiciaire dans les batailles politiques, et en particulier l'influence excessive des médias, ont aggravé la situation. Certains médias exercent une influence sur l'opinion publique, du point de vue de ses attentes à l'égard du ministère public et sur l'évaluation des actions des procureurs, sans respecter les principes d'objectivité ni les normes d'éthique des journalistes. Une ligne éditoriale agressive sert les intérêts économiques et politiques de milieux qui exercent un contrôle financier sur les éditeurs de presse concernés.
194. D'autre part, l'empressement à répondre à l'intérêt que le public et les journalistes manifestent parfois avec agressivité, par une stratégie médiatique proactive comporte le risque que l'information soit présentée d'une manière, à un stade et dans des quantités susceptibles d'entraver le déroulement de l'enquête ou de remettre en question son objectivité. Apporter une réponse institutionnelle pondérée dans un contexte médiatique et public à forte charge émotionnelle est actuellement la mission stratégique délicate que seuls les efforts du ministère public permettront d'accomplir.

195. Le membre du CCPE au titre de la **République tchèque** déclare que la Loi sur le libre accès à l'information prévoit un devoir d'information de la part des procureurs. Les autorités impliquées dans des procédures pénales sont cependant tenues de ne pas communiquer d'informations sur les procédures pénales en cours si ces informations risquent de mettre en péril la procédure, en particulier la garantie du droit à un procès équitable.
196. La communication d'informations relatives à une procédure pénale est régie par le Code de procédure pénale. Il prévoit notamment que les autorités impliquées dans une procédure pénale doivent informer le public de leurs activités en communiquant des informations aux médias. Le Code de procédure pénale définit les autres conditions de communication de ces informations.
197. Selon les instructions du procureur général, les procureurs en chef sont chargés d'informer le public des activités du ministère public. Le ministère public a organisé, à l'attention des procureurs en chef des parquets régionaux et des districts, des ateliers consacrés aux problèmes de communication avec les médias, qui mettaient l'accent sur des lignes directrices utiles sur le plan méthodologique.
198. Même si, en principe, la communication avec les médias ne pose pas de problème aujourd'hui, les critiques à l'égard des procureurs sont assez fréquentes dans les circonstances où une défense qualifiée d'agressive s'applique.

199. Le membre de l'**Estonie** au CCPE déclare que le ministère public est une institution qui décide, de manière indépendante, dans quelle mesure divulguer des informations relatives à une procédure pénale spécifique. Le respect de ce principe est important, tant pour garantir l'aspect stratégique de la procédure pénale que pour préserver la présomption d'innocence. En vertu de ce principe, le ministère public doit rester le plus ouvert possible, doit toujours garantir l'équité du procès et veiller à ce que les intérêts de toutes les parties à la procédure soient préservés. En conséquence, la discussion sociale entre les parties à une procédure, avec les médias et au sein de la société au sens large, a son importance. La recherche d'un équilibre entre la présomption d'innocence et le vif intérêt du public peut cependant se révéler problématique. Des individus peuvent être condamnés par les médias sur la base de fausses informations façonnées par l'opinion publique avant même que le jugement n'ait pris effet. Le ministère public doit donc relever le défi qui consiste à traiter une société de l'information au rythme accéléré afin de parvenir à un juste équilibre entre le vif intérêt du public et la présomption d'innocence.
200. Des difficultés se posent également dans les situations où les attaques des médias compromettent la liberté des procureurs dans leur prise de décisions. Par conséquent, la garantie d'indépendance fonctionnelle devrait notamment faire partie des tâches de gestion du ministère public, afin, d'une part, de permettre aux procureurs d'accomplir leur mission et d'autre part, de garantir le soutien et la protection des procureurs contre toute influence extérieure.

201. Le membre du CCPE au titre de la **Finlande** déclare que, bien que les procureurs fassent rarement l'objet de critiques de la part des médias traditionnels dans le cadre

de l'exercice de leurs fonctions, les autorités impliquées dans les procédures pénales (police, procureurs juges) sont toutefois de plus en plus souvent prises pour cibles par divers acteurs sur les réseaux sociaux. Un groupe de travail gouvernemental a été créé pour réexaminer la législation en vue d'intervenir dans ce type d'activité.

202. Le membre du CCPE au titre de la **Géorgie** déclare que les représentants des médias font souvent preuve d'un manque de compréhension des limites que doit respecter le ministère public lorsqu'il communique au public des informations sur les enquêtes pénales en cours. Ces limites visent à préserver les intérêts de l'enquête, des jeunes et des victimes, à respecter l'obligation de protection des données et de confidentialité, etc. Dans un souci de respect de la liberté des médias et de leur devoir d'information sur les questions d'intérêt public, le ministère public informe toujours les médias des enquêtes en cours dans toute la mesure du possible, en gardant à l'esprit les limites existantes.
203. Néanmoins, ce manque de compréhension conjugué avec la ferme détermination des médias à obtenir autant d'informations que possible aboutit souvent à des critiques injustifiées du ministère public de la part des représentants des médias, ce qui est problématique et source de préoccupation pour le ministère public.

204. Le membre du CCPE au titre de la **Hongrie** déclare que le ministère public s'efforce d'entretenir de bonnes relations avec la presse et d'informer le public de manière crédible, factuelle et objective. Mais malgré cette politique de communication volontariste, les médias écrits et en ligne diffusent fréquemment des informations fausses et inexactes concernant le ministère public, sa direction ou des dossiers concrets. Les médias sont également les vecteurs d'attaques dépourvues de toute base factuelle et de pressions politiques sur le ministère public.
205. À l'ère de la communication à grande vitesse et des réseaux sociaux, les fausses informations diffusées dans une intention délibérée de désinformation du public peuvent causer des préjudices immédiats, car elles trompent non seulement les lecteurs, mais aussi les autres organisations. Cette situation a une influence négative sur l'évaluation de l'indépendance et du rôle du ministère public dans la société. Pour les raisons qui précèdent, l'une des tâches principales du ministère public consiste à suivre continuellement les actualités et à réagir immédiatement à de fausses déclarations factuelles. Les communications en cas de crise exigent toujours une action immédiate, c'est pourquoi le ministère public dément les fausses informations par des communiqués de presse. Il demande parfois une rectification à la presse ou partage des commentaires factuels sur les réseaux sociaux afin de communiquer des informations exactes au public.

206. Le membre du CCPE au titre de l'**Italie** déclare que le procureur général doit entretenir des relations avec les médias, soit personnellement soit par l'intermédiaire d'un autre procureur sélectionné en raison de son expérience et de ses capacités en matière de communication, et diffuser des informations concernant l'ensemble de l'activité du ministère public, certains domaines particuliers ou des dossiers précis.

207. Le ministère public fournit généralement des informations publiques sur des affaires données, uniquement lorsqu'elles sont à leur stade initial, par exemple au moment d'une détention préventive. Les parties privées peuvent entretenir des contacts fréquents avec les médias tout au long de la procédure (enquête, première instance, appel). Cela conduit parfois à une information du public quelque peu « déséquilibrée ». Par ailleurs, la présence excessive de procureurs sur la scène médiatique, qui peut mener à leur surexposition aux yeux du grand public, constitue une question épineuse.
208. En juillet 2018, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a adopté des lignes directrices relatives à l'organisation des parquets et des tribunaux en vue de changer les communications institutionnelles. La résolution traite de la question en détail, en commençant par les principes généraux. Dans ce cadre, les lignes directrices font référence aux recommandations du CdE et à plusieurs avis du CCPE.

209. Le membre du CCPE au titre de la **République de Moldova** déclare que les échanges des procureurs avec les médias et la société civile suscitent un certain nombre de préoccupations lorsque les médias publient des éléments d'information et des recherches journalistiques non étayées par des documents à propos d'enquêtes pendantes et en cas d'articles aux propos dénigrants et de fausses informations relatives à des enquêtes, d'attaques de procureurs et de leurs familles, de campagnes dans les médias et de pressions du public concernant des dossiers à fort retentissement médiatique.
210. En outre, les attaques dans les médias sont de plus en plus utilisées par les avocats, qui ouvrent des débats sur des questions concrètes à la télévision, donnent des détails sur les affaires, présentent des données erronées et partiales, des actes procéduraux et judiciaires, critiquent les actions des procureurs et les jugements définitifs de manière infondée, prennent des mesures visant à manipuler et désinformer le public et à influencer les actes judiciaires.
211. Dans ces circonstances, les procureurs restent vulnérables aux attaques des médias. Cette situation nécessite une révision de la législation et un renforcement du rôle du Conseil supérieur des procureurs afin de préserver les procureurs de ces actions. Par ailleurs, les procureurs sont formés à la communication avec les représentants des médias et à la manière de présenter les informations d'intérêt public sans préjudice des enquêtes ni violation des droits des parties à la procédure.

212. La FEJA déclare qu'en **Pologne**, les médias tout comme les membres du pouvoir exécutif critiquent publiquement le système judiciaire d'une manière qui sape l'indépendance du système judiciaire et la confiance du public dans ce dernier. Cette situation peut avoir également des répercussions sur les relations entre les médias et les procureurs et peut en outre inciter le pouvoir exécutif à instrumentaliser¹⁵⁵ ces media afin qu'ils adoptent une attitude négative à l'égard des juges ou des procureurs.

¹⁵⁵ Notamment du fait de la fusion du ministère public et du ministère de la Justice, comme cela a été déjà souligné dans le présent rapport.

213. Lors d'une table ronde organisée le 4 septembre 2019 à Varsovie (Pologne) par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) et consacrée à la situation du système judiciaire en Pologne, les participants, parmi lesquels figuraient des juges et experts nationaux ainsi que des experts internationaux, ont évoqué la campagne de haine menée actuellement en Pologne. Elle consiste généralement à exploiter des informations sur la vie privée des juges, à les déformer et à les présenter au public sous un jour négatif. Tous les participants ont souligné que cette atmosphère nuit gravement à la confiance du public dans l'administration de la justice et va à l'encontre des principes essentiels de l'état de droit.

214. Le membre du CCPE au titre du **Portugal** déclare que le ministère public doit s'efforcer de mieux communiquer avec le public et la société civile, en gardant toujours à l'esprit son devoir de discrétion, de confidentialité et d'objectivité, les droits de toutes les parties impliquées dans la procédure judiciaire et l'intégrité des enquêtes. Au Portugal, la communication médiatique est menée aux niveaux local, et le plus souvent, national. Le Parquet Général dispose d'une unité spécialisée dans les médias, qui prépare et publie des communiqués de presse et répond aux demandes d'information des médias sur les affaires les plus médiatiques impliquant les procureurs et les services du ministère public, notamment les affaires pénales graves.

215. Comme indiqué, le CCPE a été sollicité par le Mouvement pour la défense du statut des procureurs de la **Roumanie** afin d'exprimer son avis concernant l'indépendance du système judiciaire en Roumanie dans le cadre des amendements aux lois de la justice, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression des procureurs, les attaques répétées et sans précédent dirigées contre eux par des représentants de la classe politique et le droit des procureurs de s'opposer à des politiques ou actions affectant leur indépendance.

216. Les amendements de la Loi sur le Statut des juges et des procureurs prévoyaient que ces derniers soient tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, de s'abstenir de tout acte ou propos diffamatoire, de quelque manière que ce soit, envers les pouvoirs exécutif et législatif.

217. Le Bureau du CCPE a noté que les procureurs jouissent, en fin de compte, en vertu de la CEDH, du même droit à la liberté d'expression¹⁵⁶ que toute autre personne. Par ailleurs, ils « exercent leurs libertés d'expression et d'association d'une manière qui soit compatible avec leur fonction et qui n'affecte pas ou ne semble pas affecter l'indépendance ou l'impartialité des juges et des procureurs »¹⁵⁷.

218. Le CCPE a adopté un autre avis sur les relations entre procureurs et médias, dans lequel il souligne un certain nombre de limites applicable aux communications avec les médias¹⁵⁸. Les amendements de la loi roumaine évoquent cependant l'obligation pour

¹⁵⁶ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IX.

¹⁵⁷ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Note explicative, paragraphe 82 ; voir également l'Avis n° 13 (2018), paragraphe 17.

¹⁵⁸ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, Recommandation II.

les procureurs de s'abstenir de toute diffamation pendant l'exercice de leurs fonctions. Selon l'avis du Bureau du CCPE, le fait d'imposer des limites aux procureurs dans l'exercice de leurs fonctions peut donner lieu à des interprétations arbitraires et abusives et comporte un risque de restrictions excessives et d'obstructions à la tâche des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions.

219. Le Bureau du CCPE, après avoir pris note de la critique de cette disposition par la Commission de Venise¹⁵⁹ et du Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV¹⁶⁰ a recommandé la suppression de cette disposition.
220. La Commission de Venise et le Rapport sur le MCV ont tous deux fait état de « pressions et manœuvres d'intimidation à l'encontre de juges et de procureurs, notamment par des hommes politiques de haut rang, ainsi que par des campagnes dans les médias »¹⁶¹ et mentionné que « les juges et les procureurs ont continué de faire l'objet d'attaques personnelles dans les médias ¹⁶²».
221. Cette question a été également jugée de la plus haute importance par le CCPE. Il a relevé que « lorsqu'un procureur est mis en cause à titre individuel d'une manière injuste dans les médias, il est en droit d'obtenir que les informations contestées soient rectifiées ou d'utiliser d'autres recours légaux, conformément au droit national¹⁶³ ».
222. Ayant rappelé par ailleurs les normes du CCPE¹⁶⁴, le Bureau du CCPE a condamné en conséquence l'ensemble des déclarations, commentaires ou propos formulés en Roumanie, qui outrepassaient les limites de la critique légitime et visaient à attaquer, intimider ou exercer, de toute autre manière, une pression sur les procureurs ou bien faisaient preuve d'irrespect à leur égard, en usant d'arguments impropres ou en dénigrant, de toute autre manière, le ministère public ou des procureurs à titre individuel.
223. Comme indiqué préalablement, dans sa déclaration du 3 septembre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du CdE a fait part de ses préoccupations concernant la Roumanie et a demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la

¹⁵⁹ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, paragraphe 124.

¹⁶⁰ Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), Section 3.1 (Premier objectif de référence : indépendance de la justice et réforme du système judiciaire. Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice), page 3.

¹⁶¹ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la Loi n°304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n°317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, CDL-AD(2018)017, paragraphes 15 et 157.

¹⁶² Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final), section 2 (Situation générale), page 2.

¹⁶³ Voir l'Avis n° 8(2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 45.

¹⁶⁴ Voir l'Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, paragraphe 52.

Corruption (GRECO). Elle a notamment attiré l'attention sur les restrictions imposées à la liberté d'expression des magistrats¹⁶⁵.

224. Le membre du CCPE au titre de la **Slovénie** déclare que les décisions prises dans certaines affaires pénales importantes, qui n'ont pas la faveur du public, sont souvent exploitées sans raison par les médias et par certains partis politiques pour saper l'autorité du ministère public. Cette situation a un impact négatif sur l'opinion publique et soulève de sérieuses inquiétudes concernant en particulier la perception de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs. Bien que l'ensemble du ministère public s'efforce d'améliorer l'efficacité des procureurs, les conséquences négatives d'un tel comportement sont difficilement surmontables. La menace constante des responsables politiques de supprimer la durée indéterminée du mandat des procureurs exerce également une pression sur l'indépendance de fonctionnement du ministère public.

¹⁶⁵ Voir à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat?inheritRedirect=true>

IV. Conclusions

225. Il ressort clairement des rapports et demandes reçus par le CCPE au cours de la période considérée que la mise en œuvre adéquate des normes pertinentes du Conseil de l'Europe continue de susciter des préoccupations dans un certain nombre d'États membres, comme l'indiquait déjà le précédent rapport du Bureau du CCPE en 2017. Les évolutions et situations observées, dans ces pays, sont susceptibles de mettre en péril l'indépendance du système judiciaire et notamment du ministère public. Outre leur impact sur l'indépendance effective concrète des procureurs, ces évolutions présentent un risque relatif à la manière dont l'indépendance est perçue par le public, une caractéristique qui affecte directement la confiance du public et son respect à l'égard du système judiciaire et de l'administration de la justice.
226. Comme le montre le présent rapport, dans certains cas et dans certains pays, les préoccupations sont très graves et les évolutions observées menacent le fondement même de l'état de droit. Le Bureau du CCPE est profondément préoccupé, à cet égard, par les mesures prises par les autorités exécutives ou législatives de ces pays contre l'indépendance et l'autonomie de leurs ministères publics. Il s'engage à continuer de suivre et d'examiner de près leur situation dans les États membres et à mettre à leur disposition ses conseils et son expertise lorsque cela est jugé utile. Le CCPE continuera d'examiner les allégations d'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des ministères publics, dans le plein respect de son mandat.
227. Le CCPE s'appuie, à cet effet, sur les normes mentionnées au paragraphe 13 de ce rapport et prend également en considération le Plan d'action du CdE pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire¹⁶⁶, dont il a soutenu l'élaboration et qui définit les principes fondamentaux et mesures à respecter pour garantir et renforcer l'indépendance et l'impartialité des ministères publics.
228. Le Conseil de l'Europe est à l'origine d'un solide ensemble de normes sur l'organisation du ministère public, notamment sur le principe fondamental de l'indépendance et sur ses conséquences, dans la pratique, pour les ministères publics et les procureurs à titre individuel. Bien que l'ensemble des normes du CdE sur les procureurs soit actuellement moins complet que celui consacré aux juges, les États membres peuvent, toutefois, y trouver des orientations suffisantes concernant les normes nécessaires pour élaborer leur politique et leur législation et mettre en place leurs programmes de réforme. Dans ce contexte, le Bureau du CCPE ne peut que rappeler la déclaration précédente selon laquelle « l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire »¹⁶⁷.
229. Le Bureau du CCPE souhaite encourager les autorités compétentes des États membres à prendre note de ce rapport et à se conformer pleinement aux normes pertinentes du CdE. Il se félicite de l'occasion qui lui est donnée de présenter ce rapport et appelle l'attention du Comité des Ministres sur ces questions et sur les informations fournies par les membres du CCPE et les autres parties concernées. Il

¹⁶⁶ Adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2016, document CM(2016)36 final.

¹⁶⁷ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IV.

attire également l'attention sur les avis et déclarations exprimés par le Bureau du CCPE dans le cadre de situations spécifiques affectant le ministère public ou les procureurs dans les États membres. Ces documents sont destinés à souligner une fois encore l'importance de l'activité engagée par le CdE pour améliorer et assurer le respect de l'état de droit dans toute l'Europe.

230. Le Bureau du CCPE invite ses membres et observateurs, les autorités nationales compétentes, les services et les associations de procureurs à continuer de lui présenter d'autres informations et observations sur les développements ultérieurs concernant les questions décrites dans ce rapport¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Entendre par là les informations et les observations sur les faits nouveaux intervenus après la période couverte par le présent rapport.

Annexe:

Commentaires des Etats membres

Autriche

Le ministère fédéral autrichien de la justice vous remercie pour le rapport susmentionné et souhaite apporter les commentaires suivants au sujet des paragraphes 57, 108, 143, 175, sqq. et 190 :

Pour ce qui est du droit d'émettre des instructions et de la perception que peut en avoir l'opinion publique (**paragraphe 57** du rapport), nous souhaiterions attirer l'attention sur le fait que l'ancien ministre de la Justice, Dr Clemens Jabloner, a établi un groupe de réforme présidé par le chef du ministère public, dont le but est d'améliorer le processus, s'agissant des rapports des membres du ministère public sur les étapes procédurales envisagées et leur examen, et en ce qui concerne les réunions au cours desquelles l'état d'une affaire est examiné par les membres du ministère public concernés. Ce groupe de réforme était constitué de membres du cabinet ministériel, des services de droit pénal du ministère fédéral de la Justice, des parquets généraux, du parquet central de lutte contre la criminalité économique et la corruption, des services du ministère public de Vienne et de deux services du ministère public moins importants, de l'association autrichienne des membres du ministère public et de représentants de la doctrine.

Le rapport final en date du 11 décembre 2019 a été publié sur le site internet du ministère de la Justice et est donc en accès libre.

Les améliorations proposées devraient entraîner une plus grande clarté dans la formulation des instructions données pour que des mesures soient prises et les procès-verbaux des réunions avec les procureurs devraient être plus transparents et mieux structurés. Ces propositions seront reprises dans le décret que le ministère fédéral de la Justice doit prendre pour réglementer l'obligation de faire rapport à laquelle sont soumis les procureurs.

Dans son programme de gouvernement, le nouveau gouvernement fédéral s'est engagé à « renforcer le ministère public en l'habilitant à mener des enquêtes indépendantes dans le cadre constitutionnel », par exemple en abandonnant les rapports superflus et en prenant des mesures pour rendre la procédure de rapport interne plus transparente dans le processus d'enquête. À cet effet, les services de droit pénal du ministère fédéral de la Justice examineront ces questions avec les chefs des parquets généraux et appliqueront les résultats de ces examens dès que possible.

S'agissant de la critique soulevée au **paragraphe 108**, selon laquelle le ministre fédéral de la Justice n'est pas lié par les propositions de la commission du personnel compétente lors de la nomination des procureurs, il convient de prendre en considération les éléments suivants :

Effectivement, les dispositions constitutionnelles pertinentes n'imposent pas au ministre fédéral de la Justice de suivre, d'une manière qui supprimerait tout pouvoir discrétionnaire, les propositions de nomination des procureurs faites par la commission du personnel (il est à signaler au passage qu'il en est de même pour les jurys de nomination du personnel

judiciaire). Au contraire, une telle obligation serait ouvertement contraire au principe de légitimation et de responsabilité démocratiques. Le rôle décisif des plus hautes instances administratives dans la procédure de nomination se fonde donc sur leur légitimation démocratique, ce qui vaut aussi pour l'administration judiciaire.

Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire de l'appareil judiciaire est suffisamment pris en compte lors de la nomination des membres des organes judiciaires à partir des propositions faites par des commissions du personnel ou des jurys indépendants, qui ne reçoivent aucune instruction. En effet, il convient d'attirer l'attention sur le fait que, dans la pratique, et bien que ces propositions ne soient pas légalement contraignantes, seuls sont nommés des candidats figurant sur les listes restreintes établies par les jurys ou les commissions du personnel. Telles étaient aussi les conclusions de la Convention établie pour réviser la constitution autrichienne ou, sur ce point précis, du sous-groupe sur la justice établi par la Convention en 2004. Même alors, il ne s'est pas trouvé de majorité parmi les représentants de la doctrine et de la pratique judiciaire pour formaliser dans la loi cette obligation (relative) du ministre fédéral de la Justice de suivre les propositions de nomination des jurys.

La critique selon laquelle la procédure de nomination – en particulier quant à la manière dont on parvient aux propositions de nomination et ce qu'elles contiennent – n'est pas transparente doit être examinée à la lumière des dispositions législatives régissant les propositions de nomination par les commissions du personnel (articles 180 et suivants de la Loi sur les conditions d'exercice des fonctions de juge et de procureur (ci-après RStDG). L'article 180 RStDG dispose que la commission du personnel doit examiner les candidatures reçues et se faire une idée d'ensemble de la personnalité de chaque candidat. Pour ce qui est des critères sur lesquels doit se fonder la proposition, la loi mentionne les critères légaux que les jurys doivent appliquer pour les postes de juges titulaires (article 33 en conjonction avec l'article 54, paragraphe 1 RStDG). Selon la liste des critères, de nombreux éléments relatifs aux compétences professionnelles et personnelles doivent être pris en considération, de même que les états de service dans les précédentes fonctions. En cas d'égalité entre plusieurs candidats, le facteur déterminant est l'ancienneté dans la pratique judiciaire.

Dès que la proposition est faite, les données suivantes doivent être publiées sur le site internet du ministère fédéral de la Justice :

1. la ventilation par sexe du nombre de candidats considérés aptes à l'exercice de la fonction à pourvoir ou à l'accomplissement des tâches liées à la fonction à pourvoir ;
2. le nom des membres de la commission du personnel qui ont participé à l'établissement de la liste restreinte de candidats.

Dès qu'une personne a été nommée à la fonction ou au poste à pourvoir, son nom doit également être publié sur le site internet du ministère. Il doit rester affiché pendant au moins un mois.

Ces règles de publication contribuent à assurer la transparence et l'objectivité du processus de nomination. Le fait que les noms des candidats non retenus et que les raisons motivant la décision ne soient pas publiés a pour but de respecter les intérêts des candidats en matière de protection des données. De plus, l'article 189 RStDG dispose, dans l'intérêt des postulants, que les dossiers de candidature doivent être traités de manière confidentielle. Il n'est cependant pas interdit de communiquer le nom et le classement des postulants. À la fin, la commission du personnel peut aussi communiquer et expliquer sa proposition à

chacun des candidats ainsi que ce qui l'a motivée, tout en continuant à protéger les intérêts de tous les autres postulants.

Un projet de loi est actuellement en cours d'élaboration pour régir le cas de figure dans lequel le ministre fédéral de la Justice souhaite déroger à la proposition de la commission du personnel et entend nommer un candidat (ou, selon les cas, soumettre une proposition au Président de la République) qui n'a pas été classé en tête par la commission du personnel. Cela devrait renforcer encore la transparence du processus de sélection des candidats.

Le projet de loi prévoit aussi un processus « inverse » imposant au ministre fédéral de la Justice d'aviser par écrit la commission du personnel compétente de son intention de ne pas suivre la proposition de nomination, auquel cas la commission du personnel peut rendre un avis complémentaire écrit. Dans les cas où le ministre fédéral de la Justice doit soumettre une proposition au Président de la République, sa motivation, qui doit aboutir à un nouveau classement des candidats, doit être communiquée par écrit et l'avis de la commission du personnel doit y être joint.

Même si ce processus « inverse » n'est pas encore consacré par la loi, il est déjà appliqué dans la pratique. Cela dit, lorsque le ministre fédéral de la Justice entend s'écarter de la proposition de nomination faite par la commission du personnel, sa décision de nomination doit être motivée de manière suffisamment transparente.

S'agissant de l'utilisation des médias sociaux (**paragraphe 143** du rapport), il convient d'attirer l'attention sur les lignes directrices relatives à la conformité, publiées en 2019. Au chapitre 4.4 de ces dernières, il est fait référence à l'utilisation des médias sociaux en insistant sur le fait que les agents de l'administration judiciaire doivent faire preuve d'une prudence particulière lorsqu'ils utilisent les médias sociaux. La règle générale qui interdit de diffuser des contenus susceptibles de nuire à la réputation de l'institution ou de l'autorité du service ainsi qu'à l'image professionnelle (par exemple des contenus qui pourraient laisser croire qu'il y a des partis pris ou de la discrimination) s'applique aussi aux médias sociaux.

Dans ce contexte, il convient aussi d'attirer l'attention sur l'article 30, alinéa 3 de la Loi régissant le ministère public, qui régit le statut juridique propre aux procureurs (à la différence des autres fonctionnaires, tenus par des instructions) : lorsqu'un procureur est convaincu que les actes qu'il a pour instruction d'exécuter sont illégaux ou inadmissibles, ou lorsqu'il existe d'autres raisons exceptionnelles, le supérieur hiérarchique est tenu, sur demande écrite et dûment motivée de l'intéressé, de le décharger de continuer à s'occuper de cette question, à moins que celle-ci ne puisse être repoussée en raison d'un danger imminent.

Cette disposition a pour but de garantir qu'un procureur puisse s'occuper d'une affaire en toute impartialité en étant personnellement convaincu qu'il n'a pas à agir d'une manière qui aille à l'encontre de ses convictions personnelles.

Les **paragraphes 175** et suivants traitant de la situation des ministères publics sur le plan des ressources humaines, il est à signaler que l'ancien ministre de la Justice, Dr Clemens Jabloner, dans son rapport sur la situation de la justice en Autriche intitulé « Constats et mesures pour une justice moderne de qualité », daté du 11 novembre 2019, attirait explicitement l'attention sur la situation tendue du point de vue des effectifs dans le système judiciaire autrichien. Dans son programme de gouvernement 2020 – 2024, le gouvernement fédéral actuel s'est engagé à ce que la justice soit correctement « dotée » et à lui fournir

« les ressources nécessaires pour que les procès puissent se tenir rapidement et être de bonne qualité, non seulement pour assurer le bon déroulement des opérations mais aussi dans le but d'améliorer les processus et e mettre en œuvre les réformes à venir ».

Concernant la marge discrétionnaire limitée dont les procureurs disposent pour réagir à la couverture médiatique mentionnée au **paragraphe 190**, il est à signaler que la possibilité créée par l'article 35a de la Loi régissant le ministère public de rendre publiques les décisions des procureurs à l'issue des enquêtes lorsqu'elles revêtent un intérêt particulier pour le public ou comportent des arguments juridiques qui pourraient être déterminants dans procédures similaires a essentiellement contribué à accroître la transparence et à permettre au public de mieux comprendre les décisions finales rendues. Cette possibilité est de plus en plus utilisée en raison des résultats positifs qu'elle produit.

Bulgarie

Au titre du paragraphe 145 du chapitre III « Questions propres au pays concernant l'indépendance et l'impartialité du ministère public », section C « Impartialité des procureurs, conditions de service, codes d'éthique et de déontologie et mesures disciplinaires » :

La dernière loi modifiant et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire, adoptée par l'Assemblée nationale le 23 janvier 2020, a affiné la réglementation de 2016 dans les grandes directions suivantes :

➤ **Modifications de la réglementation relative à la suspension des juges, des procureurs et des enquêteurs :**

L'objectif est d'aligner la réglementation relative à la suspension des juges, des procureurs et des enquêteurs sur la décision de la Cour constitutionnelle n° 2 de 2019 et sur les recommandations de la Commission de Venise à cet égard, énoncées dans l'avis n° 855/2016 du 9 octobre 2017.

Conformément à la décision de la Cour constitutionnelle susmentionnée, « priver les chambres concernées du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de la possibilité d'évaluer si le magistrat doit être suspendu ou non de ses fonctions, en étant obligé de se conformer à la loi prescrite à l'article 230, paragraphe 1 de la loi sur le pouvoir judiciaire, est incompatible avec le principe de l'indépendance de la justice », ce qui explique pourquoi ce texte, ainsi qu'une partie de la disposition énoncée au paragraphe 2, ont été déclarés inconstitutionnels. Selon la Cour constitutionnelle, il est approprié et constitutionnel d'accorder au CSM la possibilité d'évaluer si la protection spécifique du prestige de l'appareil judiciaire doit être mise en œuvre ou non dans un cas donné.

Dans son avis n° 855/2016, la Commission de Venise a recommandé que, lors de la suspension d'un juge, le CSM évalue si les preuves présentées sont suffisamment convaincantes (sans nécessairement être « hors de tout doute raisonnable ») et si elles exigent une suspension (paragraphe 46). En ce qui concerne le délai de suspension, il est recommandé que le CSM puisse fixer des délais courts pour l'enquête.

Compte tenu de ce qui précède, la nouvelle révision de l'article 230 prévoit, dans tous les cas, que la chambre concernée puisse mener une évaluation pour autoriser la suspension et qu'elle ait la possibilité d'entendre ou de recueillir une observation écrite du

magistrat concerné, introduisant ainsi un élément contradictoire. Il est prévu que la durée de la suspension dans la phase préalable au procès pénal n'excède pas celle prévue à l'article 234, paragraphe 8, du Code de procédure pénale et que, si les circonstances venaient à changer pendant la phase préalable au procès ou pendant la procédure judiciaire, le magistrat suspendu puisse demander à réintégrer son poste. Une règle spéciale de suspension automatique est prévue uniquement lorsque le magistrat est soumis à des mesures de détention préventive ou d'assignation à résidence ; et si ces mesures sont modifiées, le maintien de la suspension est à nouveau soumis à l'examen de la chambre concernée. La suspension est soumise à un contrôle judiciaire dans tous les cas, et le magistrat suspendu comme le parquet ont le droit de faire appel.

- **Les magistrats ne sont plus tenus de divulguer leur affiliation à des organisations professionnelles.**

Au titre du paragraphe 148 sur l'indépendance des procureurs :

Les modifications de la loi sur le pouvoir judiciaire (promulguées dans le JO n° 62 du 9 août 2016) ont créé des garanties supplémentaires pour l'indépendance individuelle des procureurs et des enquêteurs dans l'exercice de leurs fonctions. Des modifications substantielles ont été apportées à la réglementation relative à la structuration et à la hiérarchie du ministère public, conformément au cadre constitutionnel établi à l'article 126, paragraphes 1 et 2 de la Constitution de la République de Bulgarie. Les règles qui régissaient la centralisation du parquet ont été abolies et tous les procureurs et enquêteurs sont subordonnés au procureur général. Des dispositions ont été créées pour distinguer les fonctions administratives et organisationnelles du procureur général et des responsables administratifs de leurs fonctions de magistrats.

Le système juridique des garanties de non-ingérence dans l'intime conviction des procureurs a été complété. Il a été expressément indiqué que la transmission verbale d'ordres et d'instructions dans le cadre du traitement des affaires et des dossiers était irrecevable. Un procureur de haut niveau ne peut donner ses instructions que par écrit et celles-ci doivent être motivées et porter sur l'application de la loi, sans préjuger de la décision du procureur auquel il revient de décider. Le procureur qui reçoit les instructions peut les contester auprès d'un procureur d'un parquet supérieur à celui qui les a données.

En ce qui concerne les recommandations de la Résolution 2188 de l'APCE (2017) aux autorités bulgares :

1. Poursuivre la réforme du CSM, de la justice et du ministère public, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe ;

(Veuillez prendre en compte les informations relatives aux paragraphes 145 et 148 du rapport)

2. Renforcer leurs efforts de lutte contre la corruption et, en particulier, établir une agence de lutte contre la corruption ;

La Bulgarie a connu d'importants changements institutionnels au fil des ans, qui se sont notamment traduits par la création en 2012 d'un tribunal pénal et d'un parquet spécialisés pour la criminalité organisée, ainsi que d'une Commission indépendante pour la confiscation des biens acquis illégalement (KONPI) ayant pour mandat de confisquer les biens acquis illégalement et en l'absence de condamnation. La loi sur la prévention de la

corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (promulguée dans le JO n° 7/2018) a mis en place, sur la base de la KONPI, un nouvel organe indépendant unique de lutte contre la corruption – la Commission pour la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement – une instance gouvernementale permanente spécialisée et indépendante, chargée de la mise en œuvre de la politique générale de lutte contre la corruption et de la confiscation des biens acquis illégalement.

La loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement est axée sur la réforme du cadre institutionnel dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption, qui recherche une plus grande efficacité et une meilleure coordination entre les instances et les unités existantes de l'administration publique. La Commission pour la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement regroupe la Commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts, le Centre de prévention et de répression de la corruption et de la criminalité organisée qui dépend du Conseil des ministres, l'unité du Bureau national d'audit compétente pour les activités relevant de la loi abrogée sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important, ainsi que l'Agence d'État pour la sécurité nationale chargée de lutter contre la corruption chez les hauts fonctionnaires.

Le rôle de chef de file de la Commission dans la confiscation des biens acquis illégalement est reconnu. L'objectif est de créer le lien nécessaire entre les fonctions de prévention de la corruption, de supervision des déclarations de patrimoine, d'identification des conflits d'intérêts, de confiscation des biens acquis illégalement et de renforcement des activités de lutte contre la corruption par la collecte, l'analyse et la vérification d'informations sur les actes de corruption commis par de hauts fonctionnaires.

Cette combinaison de fonctions est importante, car les conflits d'intérêts et la corruption sont souvent à l'origine de l'enrichissement inexplicé des personnes concernées. Elle permet de préserver et renforcer les résultats obtenus jusqu'à présent et les bonnes pratiques mises en œuvre en matière de confiscation civile.

La Commission est une instance collective composée de cinq membres – un(e) président(e), un(e) vice-président(e) et trois autres membres. Les membres doivent avoir la citoyenneté bulgare et faire preuve de hautes qualités professionnelles et morales. Le ou la président(e) doit avoir au moins 10 ans d'expérience juridique, le ou la vice-président(e) doit avoir au moins 5 ans d'expérience professionnelle sur le terrain et les autres membres doivent avoir au moins 5 ans d'expérience professionnelle. Le ou la président(e) de la Commission est élu(e) par l'Assemblée nationale sur proposition des membres du parlement. Le ou la vice-président(e) et les autres membres de la Commission sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la Commission. L'indépendance de la Commission est assurée par les principes et les procédures proposés pour sa structuration, tout en garantissant la transparence, la responsabilité et la publicité de ses activités. Le contrôle parlementaire et l'interaction efficace avec les institutions d'autres autorités offrent des garanties juridiques pour l'indépendance de cette nouvelle instance.

L'Assemblée nationale exerce un contrôle sur les activités de la Commission et ses membres sont tenus, sur invitation, de se présenter devant l'Assemblée nationale pour fournir les informations demandées. La Commission présente à l'Assemblée nationale un rapport annuel sur ses activités, ce qui garantit un contrôle public sur les activités de la Commission. La loi vise à protéger les intérêts de la communauté en :

- luttant efficacement contre la corruption ;
- veillant à ce que les titulaires d'une fonction publique exercent leurs pouvoirs ou leurs fonctions avec honnêteté et intégrité, conformément à la Constitution et au droit national ;
- prévenant la possibilité d'acquisition illégale de biens et de leur aliénation.

La loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement codifie et optimise la réglementation anticorruption :

- elle reflète la volonté de créer une agence unifiée de lutte contre la corruption qui intègre les efforts et l'expertise des unités existantes ;
- une approche unifiée, une coordination et des synergies interinstitutionnelles et internationales efficaces se font jour dans la lutte contre la corruption de haut niveau ;
- un mécanisme de restructuration optimale lié à la fermeture et à la transformation des institutions existantes est en place ;
- un ensemble précis de procédures est envisagé pour prendre des mesures de lutte contre la corruption et pour identifier et saisir les biens acquis illégalement ;
- un nouveau niveau d'interconnexion des banques d'information existantes est garanti comme fondement de la lutte contre la corruption ;
- une étape importante est franchie dans l'identification et l'analyse des réseaux de dépendance qui relie la corruption au crime organisé.

3. Conclusions des derniers rapports de la CE sur le Mécanisme de coopération et de vérification (MCV).

- Le 13 novembre 2018, la Commission a publié son rapport annuel sur les progrès accomplis par la Bulgarie au regard des indicateurs du MCV. La Commission a indiqué que les progrès réalisés étaient significatifs pour l'ensemble des indicateurs du MCV. Pour la première fois, il a été constaté que l'indicateur n° 1 (indépendance de la justice), l'indicateur n°2 (cadre législatif) et l'indicateur n°6 (lutte contre la criminalité organisée) étaient provisoirement clôturés et que les indicateurs n°3 (poursuite de la réforme du système judiciaire), n° 4 (lutte contre la corruption à haut niveau) et n°5 (lutte contre la corruption locale et frontalière) avaient enregistré d'importants progrès, les recommandations étant très proches de la mise en œuvre.

Les avancées les plus visibles concernent l'élaboration et l'adoption d'un cadre législatif complet pour lutter contre la corruption dans les plus hautes sphères du pouvoir. Le degré élevé de continuité, tant en ce qui concerne le cadre législatif que la fusion harmonieuse des différentes structures au sein de la nouvelle commission, a été explicitement souligné. Une procédure transparente de sélection de l'organe de gestion de cette nouvelle instance a été présentée.

L'évaluation positive de la CE se fonde également sur les élections transparentes des membres du CSM en 2017 et la qualité du travail du CSM nouvellement élu, sur l'élection des responsables de système judiciaire, sur les nouveaux pouvoirs de l'Inspection du CSM, sur les modifications apportées au Code de procédure pénale en ce qui concerne l'inclusion des affaires de corruption de haut niveau dans la compétence du tribunal pénal spécialisé et sur l'adoption de la loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement. Le rapport énonce clairement la possibilité de clôturer le processus du MCV l'année prochaine si le rythme et le caractère irréversible des réformes en cours se maintiennent.

- Le 22 octobre 2019, la CE a publié son rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie au cours de l'année précédente concernant la mise en œuvre des 17 recommandations finales émises par la Commission dans son rapport de janvier 2017. Le rapport relève avec satisfaction les efforts constants déployés par la Bulgarie pour mettre en œuvre ces recommandations. Pour la première fois depuis la mise en place de ce mécanisme en Bulgarie en 2007, notre pays a de réelles chances de clôturer ce processus. La Commission est d'avis que les progrès accomplis par la Bulgarie dans le cadre du MCV sont suffisants pour que le pays respecte les engagements qu'il a pris lors de son adhésion à l'UE. La Bulgarie doit poursuivre ses efforts sans relâche pour transposer les engagements énoncés dans le rapport dans une législation spécifique et assurer sa mise en œuvre dans la durée. La Bulgarie doit suivre la mise en œuvre en cours des réformes par l'intermédiaire

d'un nouveau conseil, qui entrera en fonction après l'achèvement du suivi de la Commission. Les conclusions établies serviront d'ailleurs de fondement au futur dialogue avec la Commission au sein d'un mécanisme complet de protection de l'État de droit. Le suivi interne et le mécanisme déployé à l'échelle de l'UE doivent soutenir la viabilité et l'irréversibilité des réformes, même après la clôture du MCV pour la Bulgarie.

Roumanie

III. Questions propres au pays concernant l'indépendance et l'impartialité du ministère public

A. Indépendance organisationnelle des ministères publics vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif

Par ailleurs, sur ce rapport, des remarques similaires sont apportées en ce qui concerne les points suivants :

1. Sur le point 95, en ce qui concerne la **révocation des membres élus du Conseil supérieur de la magistrature**, nous tenons à mentionner que :

La loi n° 234/2018, point 61, **modifiant** l'art. 55 de la *loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)* prévoit, parmi les cas de révocation, la situation dans laquelle l'intéressé(e) se voit retirer sa confiance par la majorité des juges ou des procureurs, selon les cas, qui travaillent effectivement dans les tribunaux ou les parquets qu'il ou elle représente (paragraphe 1(c)).

Le texte de la loi a été remplacé par **l'article III, point 4, de l'ordonnance d'urgence n° 92/2018**, de sorte que l'art. 55 actuel de la loi n° 317/2004 régit les cas suivants de révocation du poste de membre élu du Conseil supérieur de la magistrature :

- a) *l'intéressé(e) ne remplit plus les critères prévus par la loi pour être membre élu du Conseil supérieur de la magistrature ;*
- b) *une sanction disciplinaire parmi celles prévues par la loi pour les juges et les procureurs a été infligée à l'intéressé(e) et la mesure est définitive ;*
- c) *la section correspondante du Conseil supérieur de la magistrature a conclu, sur la base du rapport établi par l'Inspection judiciaire, que l'intéressé(e) ne s'était pas acquitté(e) des tâches prévues par la loi ou les avait accomplies à maintes reprises de manière incorrecte et injustifiée.*

2. Sur le point 96 concernant **le rôle limité joué par les représentants de la société civile au sein du CSM** en raison de leur exclusion de toutes les réunions des sections, nous tenons à mentionner que :

Selon l'art. 19 de la *loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature*, le CSM comporte **deux représentants élus issus de la société civile**.

Les représentants de la société civile n'assistent pas aux réunions des sections des juges et des procureurs, **mais ils participent, avec droit de vote, aux réunions plénières du Conseil supérieur de la magistrature** (art. 28 paragraphe 3 de la loi n° 317/2004).

Par ailleurs, à des fins d'information sur l'activité des tribunaux et des parquets, les membres du CSM se déplacent au siège des tribunaux et des parquets et organisent des rencontres avec les juges, les procureurs et les **représentants de la société civile** (art. 31 paragraphe 2 de la loi n° 317/2004).

En ce qui concerne le rôle des représentants de la société civile au sein du CSM, nous tenons à mentionner les devoirs spécifiques suivants :

- a) assurer une **information permanente des organisations de la société civile** sur les travaux du Conseil supérieur de la magistrature ;
- b) procéder à la **consultation des organisations de la société civile** sur leurs propositions et suggestions concernant les mesures devant être prises au niveau du Conseil supérieur de la magistrature pour améliorer l'activité des institutions judiciaires (*en tant que service public au service de la société*), en préparant à cet égard un rapport trimestriel (*analyse et synthèse des propositions*) qui est envoyé à la plénière ou aux sections, selon le cas, pour analyse et décision ;
- c) contrôler le respect des obligations du Conseil supérieur de la magistrature en matière de transparence, d'accès du public à l'information et d'instruction des plaintes, en lien avec la société civile, et établir un rapport annuel publié sur le site Internet du CSM.

B. Indépendance fonctionnelle : nomination et inamovibilité des procureurs

3. Sur le point 161, en ce qui concerne **l'action obligatoire en recouvrement** que le ministère des Finances publiques peut engager contre un juge ou un procureur en cas d'erreur judiciaire, nous tenons à mentionner que :

- Selon l'art. 96 paragraphe 8 de la loi n° 303/2004, « *l'État, par l'intermédiaire du ministère des Finances publiques, engage une action en recouvrement à l'encontre du juge ou du procureur s'il considère, à la lumière du rapport consultatif de l'Inspection judiciaire dont il est question au paragraphe 7 et de son propre jugement, que l'erreur judiciaire est due à des actes commis de mauvaise foi ou par négligence grave par le juge ou le procureur en question, dans l'exercice de ses fonctions* ».

Par conséquent, compte tenu de la forme actuelle de la loi, l'engagement de l'action de recours par le ministère des Finances publiques **n'est pas obligatoire, mais facultatif.**

4. Sur les points 163-164, en ce qui concerne **l'abolition de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire**, nous tenons à mentionner que, le 24 décembre 2019, le gouvernement roumain a approuvé un mémorandum intitulé « *Évaluation du cadre juridique concernant l'organisation et le fonctionnement de la section d'enquête de la justice pénale et propositions* » initié par le ministère de la Justice.

Ainsi, en relation avec les autorités et les institutions publiques – avec, respectivement, l'Union européenne ou les institutions internationales concernées – la solution pourrait résider dans l'abolition de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire ou, selon le cas, la refonte radicale de son fonctionnement et de son organisation, conformément aux recommandations du GRECO, de la Commission de Venise et de la Commission européenne.

Turquie

Concernant les paragraphes 106 et 141 du rapport, nous souhaiterions porter les informations suivantes à l'attention du Bureau du CCPE :

En vertu de son but et de sa mission première, le CCPE tient compte des avis de diverses organisations internationales lorsqu'il mène des évaluations relatives aux États membres. À ce stade, il a été indiqué de nombreuses fois aux hauts responsables de la FEJA et du MEDEL, dont les avis et les critiques sont incorporés à ce rapport, qu'il serait plus exact et légitime d'inclure dans leurs évaluations les informations judiciaires tirées d'un dialogue mutuel plutôt que d'arriver à une conclusion fondée sur des informations

unilatérales et erronées concernant la situation actuelle de la justice en Turquie (sur différentes plateformes). Il a même été rappelé que si ces hauts responsables se rendaient en Turquie, ils pourraient poser leurs questions aux institutions et aux personnes concernées.

Il a été dit au président du MEDEL que ses évaluations changeraient totalement s'il venait à rencontrer les membres fondateurs et les dirigeants de YARSAV (ancien membre du MEDEL) qui sont actuellement en exercice au sein de l'appareil judiciaire turc. Il a été indiqué ensuite que des preuves concrètes pouvaient être présentées sur la façon dont YARSAV a été saisi par l'organisation terroriste FETÖ/PDY et sur le fait que Murat Arslan n'a jamais été indépendant ni impartial (et n'était ni juge ni procureur) et qu'il a administré YARSAV selon les ordres de l'organisation terroriste FETÖ/PDY.

Rien ne saurait raisonnablement justifier l'attitude fautive des dirigeants de cette organisation, qui n'ont pas répondu à toutes les invitations ni à la possibilité d'accéder à des informations officielles et qui ont transféré de l'argent aux personnes révoquées en raison de leur lien et contact avec l'organisation terroriste susmentionnée pour les aider à échapper à la justice. Cela étant, excepté pour ce qui est des membres éminents de la FEJA et du MEDEL cités dans le rapport, il est nécessaire d'indiquer que les évaluations des hauts responsables concernant la justice turque vont au-delà des préjugés et sont intentionnelles.

Concernant le paragraphe 142 du rapport :

Au 22 novembre 2019, 151 requêtes introduites devant le Conseil d'État par des personnes démisées de leurs fonctions au motif de liens et de contacts avec l'organisation terroriste FETÖ/PDY étaient closes. Nous tenons à vous informer que les points suivants ont été pris en compte dans les décisions de rejet des requêtes.

Le Conseil d'État a déclaré ce qui suit au sujet de l'allégation de violation des garanties procédurales du plaignant.

Le décret-loi n° 667 a été émis dans le cadre de l'état d'urgence et est proportionnel à la situation. De fait, l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que les obligations impliquant certaines garanties procédurales peuvent être suspendues.

Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est possible de rectifier à un stade ultérieur les irrégularités procédurales survenant à des degrés inférieurs de juridiction.

Dans ce cadre, le principe de procès équitable est garanti par des mesures facilitantes telles que l'évaluation de la durée des contentieux et les demandes d'aide judiciaire, la garantie d'une participation simplifiée aux procès, l'évaluation de toutes les informations et des dossiers présentés par l'administration et l'octroi d'un certain délai pour l'envoi et la réponse et, si demandé, la prolongation du délai de réponse.

Sur le fond :

Ayant mentionné l'indépendance et l'impartialité judiciaires dans notre constitution et nos lois, l'obligation de loyauté envers l'Ordre constitutionnel démocratique et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire reconnus par la Plénière du Conseil des juges et des procureurs.

Étant donné qu'il est avéré que le plaignant était un utilisateur de ByLock, que des témoignages ont été produits à son égard et que les modalités de son adhésion à YARSAV permettent de présumer de l'existence de liens et de contacts avec l'organisation terroriste FETÖ/PDY, le Conseil d'État a statué que sa révocation était licite en vertu du décret-loi n° 667.

Le Conseil d'État a décidé de classer l'affaire au motif que cette situation ne constitue pas une violation lorsqu'elle est évaluée sous l'angle des droits fondamentaux conformément aux principes de licéité, de légitimité du but poursuivi, de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique.

Concernant le paragraphe 107 du rapport :

Les conseils judiciaires ou ministères publics des États membres du CCPE ne sont pas uniformes par nature. Il importe toutefois que les membres des conseils judiciaires ou ministères publics offrent suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité dans leurs décisions, quelles que soient les modalités de leur élection. Dans ce cadre, nous attirons votre attention sur le fait que l'indépendance et l'impartialité des membres du Conseil des juges et des procureurs sont assurées par des garanties constitutionnelles suffisantes. Nous souhaiterions également souligner que le changement de structure de notre Conseil des juges et des procureurs découle d'un référendum constitutionnel ; cela étant, neuf membres sur treize sont soit des juges soit des procureurs. La proportion de juges et de procureurs au sein de notre CJP est plus élevée que dans beaucoup de pays européens.