

Strasbourg, 23 novembre 2018

CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS (CCPE)

Avis No. 13(2018) du CCPE :

«Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs»

I. INTRODUCTION, BUT ET CHAMP D'APPLICATION DE L'AVIS

1. Le Conseil Consultatif de Procureurs Européens (CCPE) a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005, qui lui a notamment fixé pour tâche la formulation d'avis sur des questions concernant l'application de la Recommandation [Rec\(2000\)19](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

2. Suite à la décision du Comité des Ministres adoptée dans ce cadre¹, le CCPE a décidé de préparer et d'adopter en 2018 un Avis sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.

3. À cette fin, le CCPE, tout en gardant à l'esprit que de nombreux instruments internationaux consacrent déjà l'indépendance des procureurs, s'appuie notamment sur son Avis n°4 (2009) intitulé « Juges et procureurs dans une société démocratique » (Déclaration de Bordeaux), adopté conjointement avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), et rappelle que l'indépendance du ministère public constitue un corollaire indispensable à l'indépendance des juges. Le CCPE se réfère également à son Avis n°9 (2014) intitulé « Normes et principes européens concernant les procureurs » (Charte de Rome), dans lequel il est mentionné que la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère public devrait être encouragée, que les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et effectuer leurs tâches sans subir de pressions externes ni d'ingérence.

4. Dans le présent Avis, le CCPE traite des éventuelles ingérences dans l'indépendance des procureurs et des pressions, notamment des pressions politiques, exercées sur ces derniers, comme cela a été observé dans certains États membres. En approfondissant ainsi des problématiques liées à l'indépendance, à la responsabilité et à l'éthique, le CCPE cherche à sensibiliser les procureurs et les autorités compétentes sur les évolutions et les réformes pertinentes dans ces domaines.

5. Le CCPE prend également en considération le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres², ainsi que

¹ 1300^e réunion des Délégués des Ministres, 21-23 novembre 2017.

² Préparé à l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et adopté lors de la 1253^e réunion des Délégués des Ministres, 13 avril 2016.

le Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe - 2016 sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit - un impératif pour la sécurité de l'Europe »³.

6. Le CCPE rappelle, comme il l'a fait dans ses précédents travaux, que la fonction des procureurs et le mode d'exercice de celle-ci s'inscrivent dans le respect du droit des individus à un procès équitable posé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH). De même, les procureurs exercent leurs fonctions dans le cadre du principe de l'État de droit, exigeant le respect d'un certain nombre de valeurs fondamentales telles que l'impartialité, la transparence, l'honnêteté, la prudence, l'équité, et contribuant à la qualité de la justice. Afin d'accroître la confiance du public dans le système de justice, les procureurs doivent avoir le souci permanent de veiller à ce que ces valeurs sont respectées et guident l'action des procureurs.

7. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CrEDH) a développé ces dernières années une jurisprudence importante allant dans le sens de la défense de l'indépendance des procureurs, qu'ils soient considérés comme autorité judiciaire ou non. Le procureur qui dirige et contrôle la première phase de la procédure pénale doit être considéré comme « la sentinelle avancée des droits de l'homme » et ce rôle essentiel doit être joué tout au long du procès⁴.

8. Dans leur système d'organisation administrative et hiérarchique, les États membres devraient veiller à ce que les procureurs, s'ils entendent leur conférer ou maintenir le statut d'autorité judiciaire au sens de la CEDH, disposent de toutes les garanties, notamment d'indépendance, attachées à cette qualité, telles que précisées par la jurisprudence de la CrEDH⁵.

9. Les missions dévolues aux procureurs varient selon les États membres et selon les systèmes en vigueur. Ainsi, les systèmes juridiques de certains États membres prévoient le principe de « légalité » comme base des poursuites, ceux d'autres États membres prévoient le principe de « discrétion » ou « d'opportunité des poursuites », ceux d'autres enfin mixent les deux systèmes. Certains États membres confient aux procureurs un véritable rôle de supervision des policiers et des enquêteurs, d'autres ne le font pas ; dans certains systèmes, les procureurs interviennent à l'audience, dans d'autres systèmes leur rôle dans le procès pénal reste limité. Dans de nombreux États, les procureurs jouissent de compétences dans la conduite de l'action publique et des poursuites et dans le contrôle de la légalité des enquêtes qui seront soumises aux juges pour fonder leurs décisions. Ils ont également parfois des compétences en matière d'exécution des peines et de surveillance des prisons.

10. Les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité énoncés dans cet Avis et dans les Avis précédents du CCPE concernant les affaires pénales, s'appliquent *mutatis mutandis* aux compétences non pénales des procureurs.

11. Enfin, le CCPE, sans en répéter le contenu, souhaite rappeler quelques instruments internationaux pertinents en la matière tels que ceux du Conseil de l'Europe (en particulier les Avis du CCPE et du CCJE et les « Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public – Lignes directrices de Budapest »)⁶ et d'autres organisations internationales⁷.

³ Présenté à la 126^e Session du Comité des Ministres, 18 mai 2016 (Sofia).

⁴ Voir la sélection de jurisprudence de la CrEDH concernant l'action des procureurs dans l'annexe au présent Avis.

⁵ Voir la sélection de jurisprudence de la CrEDH concernant l'action des procureurs dans l'annexe au présent Avis.

⁶ Adoptées lors de la Conférence des Procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005. Voir également les instruments de la Commission de Venise (en particulier le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le Ministère public adopté en décembre 2010, CDL-AD(2010)040).

⁷ Voir, par exemple, les instruments et documents du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) (en particulier, le Rapport du RECJ 2014-2016 intitulé « Indépendance et responsabilité du ministère public »), des Nations Unies (en particulier, les Directives sur le rôle des procureurs de 1990 et la Convention contre la corruption de 2003), ceux de l'Association internationale des procureurs (en particulier, les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des devoirs et droits essentiels des procureurs de 1999), ainsi que le Statut et rôle des procureurs, qui est un Guide adopté conjointement en 2014 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'Association internationale des procureurs.

12. À la lumière de ces instruments, et dans un contexte européen où les modalités d'exercice des missions des procureurs évoluent en permanence, le présent Avis ne vise pas à édicter un code européen figé mais plutôt une sorte de « noyau dur » des principes devant être portés à la connaissance des autorités pertinentes et devant guider l'action au quotidien des procureurs et leur comportement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur travail, et auquel ceux-ci peuvent se référer.

13. L'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs devraient être des concepts inscrits dans un statut des procureurs prévu dans une loi, voire dans les constitutions des États membres.

14. Dans la mesure où les missions du juge et du procureur sont proches et complémentaires, tout comme les exigences concernant leur statut et leurs conditions d'emploi⁸, les procureurs devraient bénéficier de garanties similaires à celles des juges.

II. NOTIONS

Indépendance des procureurs

15. On entend par « indépendance » le fait pour les procureurs d'être libres de toute ingérence illégale dans l'exercice de leur mission consistant à veiller au respect et à l'application de la loi et du principe de l'État de droit, et de ne subir dans ce cadre aucune pression politique ou autre influence illégale de quelque nature que ce soit.

16. L'indépendance s'applique au ministère public dans son ensemble ainsi qu'aux procureurs pris individuellement selon des modalités qui seront précisées ci-après.

17. Les procureurs devraient exercer 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. S'ils sont libres de participer à des débats publics sur des questions relevant de la sphère juridique, judiciaire ou de l'administration de la justice, ils devraient s'abstenir de commenter les affaires en cours et éviter d'exprimer des points de vue susceptibles de ternir la réputation ou l'intégrité du tribunal. Les procureurs devraient s'abstenir d'exercer des activités politiques incompatibles avec le principe d'impartialité⁹.

18. Les procureurs devraient être libres de former des associations professionnelles et d'y adhérer pour représenter leurs intérêts, protéger leur statut et promouvoir leur formation professionnelle.

Responsabilité des procureurs

19. Être « responsable » signifie notamment :

- ne pas agir arbitrairement ;
- baser les décisions sur le droit ou la loi ;
- motiver les décisions sur la base du principe de légalité ou d'opportunité ;
- fournir des rapports, le cas échéant, aux parties prenantes concernées.

Ethique des procureurs

20. On entend par « éthique » l'ensemble des lignes directrices contenant des normes de conduite et des pratiques attendues, tant dans leur travail qu'en dehors, de tous les procureurs travaillant pour ou au nom d'un Parquet.

⁸ Voir Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphe 53 de la Note explicative à la Charte de Rome.

⁹ Voir Avis n° 9 (2014) du CCPE, paragraphes 81 et 82 de la Note explicative à la Charte de Rome.

21. Le respect des règles éthiques est un devoir fondamental devant guider l'action des procureurs. Il est important qu'ils puissent se référer à des recueils contenant les principes éthiques guidant leur conduite.

22. Le comportement des procureurs, comme celui des juges, ne peut être laissé à leur seule discrétion, que ce soit dans et en dehors de leur travail. Ceci est particulièrement important lors de l'évaluation de l'activité des procureurs et en cas de procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs.

III. L'INDEPENDANCE DES PROCUREURS

23. La mission du procureur est exigeante et difficile : elle demande professionnalisme, caractère, courage, mesure et détermination. La possession de ces qualités doit être un critère déterminant dans le recrutement des procureurs et tout au long de leur carrière. Le processus de formation juridique, de sélection des candidats et de formation continue devrait viser à assurer le respect de tels critères. Toutefois, ces exigences individuelles ne suffisent pas à assurer l'indépendance des procureurs. Le statut et l'indépendance des procureurs devraient être clairement établis et garantis par la loi.

24. Il est particulièrement souhaitable que dans ce cadre, tout en gardant à l'esprit l'équilibre hommes-femmes, le processus de nomination, de transfert, de promotion et de discipline des procureurs soit clairement établi par écrit et se rapproche le plus possible de celui des juges, notamment dans les États membres qui défendent le principe de l'unité du corps judiciaire et connaissent des passerelles entre les fonctions de juge et de procureur tout au long de leur carrière. Dans de tels cas, des dispositions devraient être mises en place, de préférence par la loi, et appliquées sous le contrôle d'une autorité professionnelle indépendante (par exemple composée en majorité de juges et de procureurs élus par leurs pairs), telle qu'un conseil de la justice ou un conseil de procureurs, compétent pour la nomination, la promotion et la discipline des procureurs. Cela est particulièrement important pour que soit reconnue aux procureurs la qualité d'autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la CEDH ou pour qu'un rôle et une autorité incontestables leur soient attribués en matière de droits et libertés individuels, notamment dans ses domaines les plus nouveaux comme la protection des données personnelles.

25. Afin de garantir l'indépendance des procureurs, des mécanismes clairs concernant l'engagement de poursuites ou de procédures disciplinaires contre les procureurs devraient être établis ; il existe par exemple, dans certains États membres, une procédure spéciale établie par la loi permettant d'engager des poursuites pour des infractions administratives et/ou pénales qui auraient été commises par les procureurs.

26. Ces dispositions devraient également viser à prévenir et à résoudre d'éventuels conflits d'intérêts et à permettre aux procureurs de veiller à une bonne application de la loi sans être exposés à des pressions ou à des mesures contraires à leur mission.

27. Plus généralement, l'indépendance des procureurs implique que ceux-ci jouissent de moyens suffisants mais aussi de l'autorité, de la compétence et des pouvoirs nécessaires au bon accomplissement de leurs missions. Ils devraient notamment être consultés sur la détermination des ressources nécessaires à leurs fonctions.

28. Une formation adéquate des procureurs sur l'administration de leur service et la gestion de leurs ressources devrait exister, sous peine de menacer leur indépendance.

29. Des moyens de subsistance, comparables à ceux des juges, y compris une rémunération appropriée, assurant leur indépendance matérielle et leur protection ainsi que celle des membres de leur famille devraient être garantis aux procureurs. Cette protection devrait inclure la protection juridique et physique de leur vie, de la santé et des biens, ainsi que de l'honneur et de la

réputation, contre toute violence, attaque ou pression, et prévoir une assurance publique en la matière.

30. Le statut juridique des procureurs sur lequel se basent leurs activités est trop souvent méconnu du public et, de ce fait, souvent mal compris. Des informations pertinentes devraient être disponibles pour éviter toute interprétation erronée de leur rôle. Les ministères publics devraient être impliqués dans ce processus.

L'indépendance externe et l'indépendance interne

31. Les procureurs doivent être indépendants dans leur statut et dans leur comportement :

- ils doivent bénéficier d'une indépendance externe, c'est-à-dire sans ingérence injustifiée ou illégale d'autres autorités publiques ou non publiques (de partis politiques par exemple) ;
- ils doivent bénéficier d'une indépendance interne et ils doivent pouvoir librement accomplir leurs fonctions et décider, même si les modalités d'actions varient d'un système juridique à l'autre, en fonction du rapport à la hiérarchie.

32. Même si dans certaines traditions juridiques, l'opinion publique associe l'action publique des procureurs à l'exercice du pouvoir politique, notamment à travers le gouvernement, la jurisprudence de la CrEDH exige l'indépendance réciproque de ces deux autorités, sans quoi cela ruinerait la légitimité de l'intervention du procureur dans la phase préparatoire et le déroulement du procès pénal, ainsi que dans ses domaines de compétence en dehors du domaine pénal¹⁰. En effet, le procureur devrait être le garant du respect du droit et le défenseur de la société ; il ne doit pas véhiculer des intérêts d'un groupe social, politique ou religieux, d'une fraction du gouvernement ou protéger ses partisans. Cette exigence est notamment cruciale lorsque l'intervention du procureur vise à lutter contre la criminalité organisée ou la corruption, ou qu'elle a une incidence sur les droits et libertés individuels, en particulier pendant la détention des personnes.

33. Le CCPE encourage la tendance générale à une plus grande indépendance des procureurs et des ministères publics, même s'il n'existe pas encore de normes communes à cet égard.

34. Le respect de l'*indépendance externe* n'interdit pas que le ministère public puisse recevoir des instructions générales sur les priorités concernant les activités de poursuite telles qu'elles résultent de la loi, du développement de la coopération internationale ou des exigences relatives à l'organisation du service.

35. Ces instructions devraient toujours être données conformément à la loi, en toute transparence et de façon écrite et les discussions auxquelles elles pourraient donner lieu ne devraient jamais porter préjudice à la situation personnelle du procureur, y compris pour sa carrière.

36. Les instructions de l'exécutif concernant des affaires particulières sont, de manière générale, non souhaitables. Dans ce cadre, les instructions de non poursuite doivent être prohibées et les instructions de poursuites doivent être strictement encadrées conformément à la Recommandation [Rec\(2000\)19](#)¹¹.

¹⁰ Voir la sélection de la jurisprudence de la CrEDH concernant l'action des procureurs dans l'annexe au présent Avis.

¹¹ Voir paragraphe 13(d) de la Recommandation [Rec\(2000\)19](#) : « Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'État doit prendre toutes mesures afin de garantir que lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint :

37. Les tribunaux devraient respecter l'indépendance des procureurs. L'intervention et l'attitude du procureur ne devraient laisser planer aucun doute sur son impartialité et objectivité. Si les juges et les procureurs doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, ils devraient l'être et apparaître ainsi également les uns vis-à-vis des autres.

38. Les procureurs devraient respecter l'indépendance des tribunaux et de la justice dans son ensemble. Ils ne peuvent contester les décisions des juges que par les voies de recours prévues par la loi. Les procureurs devraient prendre toutes les mesures relevant de leur compétence pour protéger l'indépendance des tribunaux.

39. *L'indépendance interne* ne signifie pas que chaque procureur est libre de faire n'importe quoi ; il peut être soumis à une hiérarchie ayant pour tâche d'assurer, de manière éclairée et sans nuire à l'indépendance, le bon fonctionnement du ministère public dans son ensemble et la cohérence, la régularité et l'uniformité de l'action dans l'administration de la justice et la protection des droits de l'homme.

40. La structure hiérarchique est un aspect commun à la plupart des ministères publics. L'indépendance interne n'interdit pas une organisation hiérarchique du ministère public et l'énonciation de recommandations générales ou de lignes directrices/directives sur l'application de la loi pour assurer la cohérence du droit et de la jurisprudence ou des priorités en matière de poursuites. Cela est notamment nécessaire dans les États membres où le principe de l'opportunité des poursuites s'applique. Toutes les instructions internes au sein du ministère public devraient être données par écrit, être transparentes et devraient viser à rechercher la vérité et à assurer une bonne administration de la justice.

41. Les lignes d'action concernant l'autorité, l'obligation de rendre compte et la responsabilité devraient être transparentes afin de promouvoir la confiance du public.

42. Si un procureur reçoit de sa hiérarchie des instructions individuelles qui semblent illégales ou non conformes au code de déontologie professionnelle, il ne devrait pas être contraint de s'y conformer et devrait avoir la possibilité de présenter ses raisons à sa hiérarchie.

43. Des mécanismes clairs devraient être mis en place pour permettre aux procureurs de niveau inférieur d'exercer un recours contre les tâches ou les instructions d'un procureur de niveau supérieur, s'ils estiment que ces tâches ou ces instructions sont illégales ou injustifiées.

44. La possibilité d'un recours contre les décisions du procureur, qu'il s'agisse d'un appel auprès d'un procureur supérieur ou d'un tribunal, notamment lorsqu'il est déposé par les victimes, n'est nullement contraire à son indépendance mais contribue à accroître sa responsabilité, à condition qu'il soit dûment examiné et que les parties en soient informées.

45. L'indépendance des procureurs implique également une indépendance matérielle exigeant, de la même manière que pour les juges, les moyens financiers et autres nécessaires à l'exercice de leurs missions :

- les procureurs sont souvent astreints à un service de nuit et pendant les jours fériés ; ils devraient être en nombre suffisant pour assumer ces contraintes et bénéficier d'une rémunération adéquate pour ne pas être dissuadés d'exercer leurs fonctions dans de telles situations ;

-
- à solliciter au préalable l'avis écrit du ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps ;
 - à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique ;
 - avant l'audience, à verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis, et à les soumettre au débat contradictoire. »

- ils devraient disposer d'équipements modernes et de services appropriés (ordinateurs et logiciels performants, systèmes de vidéoconférence, accès aux services de traduction si nécessaire, etc.) adaptés à leurs tâches quotidiennes et leur permettant de communiquer efficacement avec les forces de l'ordre et les tribunaux, les avocats, les parties et les partenaires internationaux, dans un contexte de coopération internationale développée, de rationalisation géographique des tribunaux (carte judiciaire) et de modernisation des systèmes judiciaires ;
- ils devraient bénéficier d'un soutien en personnel approprié ainsi que d'un accès aux informations juridiques pertinentes (législation, jurisprudence, etc.), à des experts spécialisés (domaines bancaire, économique, cyber-sécurité, biologie, etc.) et à des examens médico-légaux (analyse ADN, systèmes de détection de drogues, etc.).

IV. LA RESPONSABILITE DES PROCUREURS

46. Afin de promouvoir la confiance du public, les procureurs doivent être indépendants mais également se sentir responsables. Cette responsabilité devrait s'exercer dans le respect des droits et libertés individuels, y compris la présomption d'innocence et la protection de la vie privée. 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'équité.

47. La responsabilité des procureurs n'est pas censée porter atteinte à leur indépendance. Bien qu'indépendants, les procureurs sont responsables, dans les cas et selon les modalités prévus par la loi :

- ils devraient faire rapport de leurs actions, le cas échéant, à leur hiérarchie, aux parties et notamment aux victimes, aux autorités judiciaires et autres agents et organismes publics, à la société civile et aux médias. Ils devraient expliquer leurs actions ou informer la population de manière proactive, notamment dans les affaires qui requièrent son attention et rencontrent ses préoccupations ; l'information peut prendre la forme d'un rapport annuel (général ou concernant un aspect particulier de la délinquance dans leur juridiction), consister à expliquer les causes d'un échec ou d'une erreur dans une procédure ou une évaluation, ou simplement se référer à la phase en cours d'une enquête ou d'une procédure ;
- ils sont soumis, le cas échéant, à une procédure disciplinaire qui doit être basée sur une loi, en cas de manquements graves à leurs devoirs (négligence, violation du devoir de secret, règles anti-corruption, 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 conseils, 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 à l'infraction disciplinaire.

48. Sauf faute disciplinaire constatée ou manquement patent dans l'accomplissement de leurs tâches, les procureurs, comme les juges, ne pourront être tenus personnellement responsables de leurs choix d'action publique, à partir du moment où ceux-ci sont le fruit d'une analyse intellectuelle et juridique personnelles.

49. Les États membres devraient réparer les dommages résultant de l'action ou de l'omission professionnelle des procureurs et ceux-ci ne devraient pas être tenus personnellement responsables de ces dommages, sauf en cas d'infractions intentionnelles et/ou de négligence grave.

50. Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale, mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs fonctions¹². Les procureurs devraient toutefois être pénalement responsables de toute infraction commise, y compris dans le cadre de l'administration de la justice, conformément à la législation nationale.

V. L'ETHIQUE DES PROCUREURS

51. Le respect de l'État de droit exige des procureurs, comme des juges, qu'ils respectent les normes éthiques et professionnelles les plus élevées, tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors, permettant ainsi la confiance de la société dans la justice. Les procureurs agissent au nom du peuple et dans l'intérêt public. Ils devraient ainsi toujours être intègres, agir conformément à la loi, de manière juste, impartiale et objective, respecter et défendre les droits et les libertés fondamentaux, y compris la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, et les principes de l'égalité des armes, de la séparation des pouvoirs et de la force obligatoire des décisions judiciaires. Ils ont enfin le devoir d'être libres de toute influence politique ou autre.

52. Les règles éthiques des procureurs devraient, de préférence, être précisées par la loi et prendre la forme de codes d'éthique, préparés et rendus publics par des instances nationales statutaires et/ou disciplinaires comme les Conseils de la Justice ou de procureurs. Lors de l'élaboration de ces codes d'éthique nationaux, les documents internationaux appropriés devraient être pris en compte. On trouvera ci-après, à titre de référence, quelques-unes des règles déontologiques les plus pertinentes concernant les activités des procureurs.

53. Les procureurs ont une obligation de neutralité et devraient agir en se montrant indépendants de leurs préférences personnelles, de leur milieu social, de leurs relations, de leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses ; ils devraient respecter la diversité et s'abstenir de tout préjugé ou discrimination. Les procureurs ne doivent tolérer aucune forme de harcèlement, de racisme ou discrimination, ou toute forme de comportement inapproprié sur leur lieu de travail.

54. Ils devraient se montrer et apparaître impartiaux dans leurs décisions, être transparents, éviter les conflits d'intérêts et ne devraient pas favoriser une partie en raison d'un lien quelconque avec elle. Quand il existe un risque que le procureur n'ait pas la distance suffisante avec cette personne, il devrait s'abstenir de traiter le dossier. Les procureurs devraient également éviter toute possibilité de pression indue (par les médias par exemple). Les procureurs devraient s'abstenir de toute activité politique incompatible avec le principe d'impartialité et ne devraient pas agir dans les cas où leurs intérêts personnels (ou ceux de leur famille) pourraient compromettre leur pleine impartialité et objectivité.

55. Ils doivent faire preuve d'une intégrité absolue dans leur comportement et ne pas accepter d'avantages ou de rémunérations liés au sens de leurs choix, ni entretenir des ambitions de carrière qui pourraient guider de manière inappropriée leurs décisions (par exemple pour complaire à telle ou telle autorité politique ou administrative).

56. Ils ne devraient être guidés que par la volonté de veiller au respect de la loi et devraient toujours veiller à donner une base légale claire, motivée et accessible à leurs décisions.

57. Lorsqu'ils supervisent des enquêtes et/ou des actions de police, les procureurs devraient veiller à ce que les enquêtes soient menées de façon indépendante et dans le respect de la loi, et devraient avoir un rôle actif dans la protection des droits de la défense et l'égalité des armes. Dans de tels cas, ils devraient veiller à ce que les restrictions aux libertés individuelles et à la vie privée soient nécessaires, adéquates et proportionnées au but légitime poursuivi, notamment dans des affaires de terrorisme ou d'autres affaires concernant la sécurité publique.

¹² Avis n°9 (2014) du CCPE, Charte de Rome, paragraphe X.

58. Les procureurs devraient veiller à ce que toutes les enquêtes et investigations nécessaires et raisonnables soient menées avant de prendre une décision relative à une poursuite, fondées sur des éléments de preuve fiables et admissibles. Les poursuites devraient être menées avec fermeté mais équitablement et ne devraient pas aller au-delà de ce qui est indiqué par la preuve.

59. Les procureurs ne devraient pas utiliser des éléments de preuve obtenus par le biais d'une violation grave des droits de l'homme, devraient veiller à ce que ces éléments de preuve ne soient pas acceptés par les tribunaux et que des sanctions appropriées soient prises contre les responsables.

60. Les procureurs devraient être animés par l'attention portée aux autres dans leur attente légitime d'obtenir que justice leur soit rendue. Cette attention devrait particulièrement être tournée vers les plus faibles : les victimes, les témoins, les personnes âgées, les enfants et les adolescents, les personnes handicapées, les personnes sans ressources ou ayant des difficultés à comprendre les situations auxquelles elles sont confrontées, les étrangers coupés de leur milieu familial et/ou ne comprenant pas la langue et la procédure.

61. Dans l'exercice de leurs fonctions, que ce soit dans leur service, au cours de l'enquête ou à l'audience, les procureurs devront faire preuve de discrétion et de réserve ; en particulier, ils ne devraient pas faire état de convictions politiques, philosophiques ou religieuses, d'inimitiés personnelles ou manifester du mépris ou une attitude violente envers quiconque, en raison de l'antipathie que leur inspirerait son comportement, fût-il gravement condamnable.

62. Quand leur mission les autorise à faire des déclarations ou des communiqués sur des dossiers dont ils ont connaissance, les procureurs devraient veiller à ne pas mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes impliquées dans la procédure (notamment les victimes et les témoins) ou le travail des enquêteurs en révélant des investigations en cours, à ne pas violer le principe de la présomption d'innocence et à ne pas porter indûment atteinte à l'honneur et à la réputation d'autrui sur de simples suppositions.

63. L'enseignement de l'éthique devrait être proposé en formation initiale et continue des procureurs.

64. Les questions d'éthique qui se posent aux procureurs étant de plus en plus variées, complexes et évoluant avec le temps, les États membres devraient prévoir des mécanismes et des ressources (instance spécifique indépendante, experts au sein des Conseils de la justice ou de procureurs, etc.) pour aider les procureurs à répondre aux questions qu'ils se posent (par exemple, sur l'opportunité de se retirer d'une affaire en raison d'un conflit d'intérêt possible, ou de connaissances ou de préjugés qu'ils auraient, sur la possibilité pour eux d'avoir des activités annexes comme l'arbitrage, etc.).

65. Les États membres devraient veiller à ce que les procureurs soient protégés de tous les inconvénients résultant du respect des règles éthiques attachées à leur fonction, notamment des intimidations, de l'isolement ou des revers ou ralentissements de carrière qui pourraient en découler.

VI. LA COOPERATION INTERNATIONALE

66. Si les systèmes d'organisation sociale, politique, juridique et administrative diffèrent d'un État membre à l'autre, l'adhésion commune aux valeurs démocratiques facilite le développement de solutions juridiques similaires et les possibilités de coopération entre procureurs des différents États membres.

67. Avec le soutien de leurs administrations, les ministères publics et, le cas échéant, les procureurs eux-mêmes, devraient ainsi en bénéficier et encourager les possibilités d'échanges d'informations sur les bonnes pratiques concernant l'indépendance, la responsabilité et l'éthique. À cet effet, des réseaux d'échange d'informations, des séminaires internationaux bilatéraux et

multilatéraux, des formations, des jumelages ou tout autre moyen de s'enrichir mutuellement, devraient être développés.

68. Cette coopération internationale devrait également inclure des questions relatives à la protection de l'indépendance, de la responsabilité et de l'éthique pour l'avenir.

RECOMMANDATIONS

- i. Des dispositions appropriées devraient être adoptées dans les États membres, parallèlement à l'indépendance des juges, pour renforcer l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs dans le domaine pénal ou dans leurs autres domaines de compétences. L'influence politique n'est pas acceptable.
- ii. Les États membres, tout en gardant à l'esprit l'équilibre hommes-femmes, devraient veiller à ce que les procureurs soient sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leurs valeurs morales et éthiques et reçoivent une formation initiale et continue adéquate pour exercer leurs fonctions avec indépendance, impartialité, responsabilité et respect absolu des règles d'éthique. Ils devraient faciliter la mise à disposition d'informations pertinentes et de conseils aux procureurs sur ces sujets.
- iii. Le statut, l'indépendance, le recrutement et la carrière des procureurs devraient, de la même façon que pour les juges, être clairement établis par la loi et régis par des critères transparents et objectifs. 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 discipline.
- iv. Les instructions de l'exécutif concernant des affaires particulières sont, de manière générale, non souhaitables. Dans ce cadre, les instructions de non poursuite doivent être prohibées et les instructions de poursuites doivent être strictement encadrées conformément à la Recommandation [Rec\(2000\)19](#).
- v. L'indépendance interne n'interdit pas une organisation hiérarchique du ministère public et l'énonciation de recommandations générales sur l'application de la loi afin d'assurer la cohérence et l'homogénéité du droit et de la jurisprudence ou des priorités en matière de poursuites.
- vi. 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 poursuivi.
- vii. Une information appropriée sur le ministère public et les activités de poursuite devrait être largement dispensée au public. Les procureurs devraient jouer un rôle majeur dans la diffusion de ces informations. Tout en veillant au respect de leur indépendance, du principe de la présomption d'innocence, des besoins de l'enquête et des données à caractère personnel, les procureurs devraient rendre compte de leurs actions et de leurs résultats à leur hiérarchie et aux autres autorités publiques avec lesquelles ils seront amenés à travailler, ainsi qu'au public par des réseaux appropriés et selon les règles prévues par la loi.
- viii. Quand leur mission les autorise à faire des déclarations publiques sur des dossiers dont ils ont la charge, les procureurs devraient veiller à ne pas mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes impliquées dans la procédure ou le travail des enquêteurs en révélant des instructions en cours, et à ne pas violer le principe de la présomption d'innocence.
- ix. Les États membres devraient protéger les procureurs et, le cas échéant, les membres de leur famille, dans l'exercice de leurs fonctions.

- x. **La promotion des procureurs devrait être basée sur leur mérite.**
- xi. **Le statut, 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 procureurs.**
- xii. **Dans leur système d'organisation administrative et hiérarchique, les États membres devraient veiller à ce que les procureurs, s'ils entendent leur conférer ou maintenir le statut d'autorité judiciaire au sens de la CEDH, disposent de toutes les garanties, notamment d'indépendance, attachées à cette qualité.**
- xiii. **Les procureurs devraient veiller à développer en permanence leurs connaissances juridiques, éthiques et sociales afin d'être à la hauteur de leur mission.**
- xiv. **Des codes de déontologie devraient être adoptés et rendus publics. Les procureurs devraient respecter des règles de conduite éthique conformes aux normes les plus élevées, régulièrement mises à jour en fonction de l'évolution de la société et des nouveaux enjeux. 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 doute.**
- xv. **Lorsqu'ils supervisent des enquêtes ou des actions de police, les procureurs devraient veiller à ce que les restrictions aux droits et libertés individuels et à la vie privée soient nécessaires, adéquates et proportionnées au but légitime poursuivi. Ils devraient accorder une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, notamment aux victimes d'infractions et aux droits de la défense.**
- xvi. **Les procureurs devraient prendre toutes les dispositions entrant dans le cadre de leur compétence pour respecter et protéger l'indépendance des tribunaux.**
- xvii. **Dans le contexte de la coopération internationale, afin d'enrichir leurs pratiques et de réfléchir davantage sur leur mission, les procureurs devraient communiquer avec leurs partenaires étrangers. Les réseaux d'échange d'informations, les institutions de formation, les procureurs de liaison, des séminaires internationaux, des formations, des jumelages pourraient être particulièrement utiles dans ce cadre. Il convient également de noter dans ce cadre l'importance des associations internationales de magistrats, qui ont pour tâche de défendre l'indépendance, l'éthique, la responsabilité individuelle et sociale des magistrats dans un État de droit, et qui, de ce fait peuvent jouer un rôle-clé dans la dissémination des valeurs contenues dans le présent Avis.**

Annexe

Sélection de jurisprudence de la CrEDH concernant le statut et les activités des procureurs

La CrEDH a énoncé que l'absence du parquet à l'audience pouvait entraîner la violation du principe du procès équitable¹³.

La CrEDH s'est penchée sur la question de l'indépendance des procureurs au regard du respect de l'article 6 §1 (procès équitable) de la CEDH quand le ministère public est une des parties au procès mis en cause par le requérant.

Dans l'affaire *Zinsat c. Bulgarie* du 15 Juin 2006 (57785/00), la CrEDH a mis en cause le fait que le procureur se soit substitué à un tribunal, décidant d'agir de lui-même, sans recours effectif.

La CrEDH s'est également attachée à vérifier le respect des exigences de l'article 5§3 de la CEDH quand le contrôle de la détention était confié à un procureur. Elle a estimé que quand ce contrôle était confié à un procureur, celui-ci devait être indépendant, impartial, apte à contrôler le bien-fondé de la mesure et compétent pour ordonner la remise en liberté.

C'est le sens notamment de l'arrêt *Schiesser c. Suisse* du 4 décembre 1979 (7710/76), où est affirmée la nécessité de l'indépendance du procureur vis-à-vis de l'exécutif et des parties.

S'ils souhaitent voir reconnaître au ministère public, la qualité d'autorité judiciaire au sens de la CEDH - qualité à laquelle sont très attachés les procureurs des pays concernés -, les États membres doivent prendre en compte le fait que dans quelques arrêts, la CrEDH a décidé que le ministère public ne répondait pas aux critères permettant de lui reconnaître le caractère d'une autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la CEDH¹⁴.

La CrEDH se montre très exigeante en ce qui concerne l'indépendance des procureurs, mais cela ne doit pas conduire à interpréter cette exigence comme une défiance, voire comme une dépréciation du rôle des procureurs dans le processus judiciaire, bien au contraire. On peut même considérer, comme le disait M. André Potocki, juge à la CrEDH au titre de la France, dans une conférence tenue à Paris le 17 mai 2018 devant le Réseau des Procureurs généraux des Cours suprêmes de l'Union européenne, que le procureur qui dirige et contrôle la première phase de la procédure pénale est aussi et en même temps « la sentinelle avancée des droits de l'homme ».

¹³ Voir CrEDH *Karel c. Russie* du 20 septembre 2016 (926/08).

¹⁴ Voir CrEDH *Medvedyev c. France* [GC], 29 mars 2010, n° 3394/03 ; *Moulin c. France*, 23 novembre 2010, n° 37104/06 ; *Jasinski c. Pologne*, 20 décembre 2005, n° 30865/96 ; *Vasilescu c. Roumanie* (sous l'angle de la notion de tribunal au sens de l'article 6§1), 22 mai 1998, n° 27053/95 ; *Pantea c. Roumanie*, 3 juin 2003, n° 33343/96 ; *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, n° 24760/94, §149.