

Strasbourg, 26 novembre 2021

CONSEIL CONSULTATIF DES PROCUREURS EUROPÉENS (CCPE)

Avis n° 16 du CCPE (2021) :

Implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs

I. Introduction : but et champ d'application de l'Avis

1. Conformément au mandat lui ayant été confié par le Comité des Ministres, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a préparé le présent Avis sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités sur l'indépendance pratique et l'autonomie effective des procureurs, ainsi que sur certains aspects connexes.
2. Ce thème a été choisi par le CCPE afin de mettre en évidence l'impact des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités sur l'indépendance des procureurs. Bien que bon nombre de ces décisions visent plutôt l'indépendance du pouvoir judiciaire, cette dernière est étroitement liée à l'indépendance des procureurs, puisque l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire¹. Les procureurs devraient prendre leurs décisions de façon autonome et s'acquitter de leurs tâches sans subir de pressions externes ni d'ingérences, conformément aux principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité². Par conséquent, des dispositions appropriées devraient être adoptées

¹ Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant « la Charte de Rome », section IV.

² Voir l'Avis n° 9(2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant « la Charte de Rome », section V

dans les États membres pour renforcer, parallèlement à l'indépendance des juges, l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs³.

3. Les systèmes de justice pénale varient d'un pays européen à l'autre. Ils sont ancrés dans des cultures juridiques diverses de sorte qu'il n'existe pas de modèle uniforme applicable à tous les États⁴. On observe par exemple d'importantes différences, en droit de procédure pénale, entre systèmes accusatoires et inquisitoires. Cependant, au fil des siècles, les systèmes de justice pénale européens ont largement emprunté les uns aux autres et il n'existe probablement plus de nos jours un seul système « pur » qui n'ait pas intégré d'éléments majeurs venus de l'extérieur⁵. Cette interpénétration des systèmes a facilité une certaine convergence.
4. Comme indiqué au paragraphe 2 du présent avis, l'exigence d'indépendance du ministère public et du pouvoir judiciaire comme prérequis de l'État de droit constitue la convergence la plus importante unissant véritablement tous ces systèmes. En raison des conséquences graves d'un procès pénal sur l'accusé, même en cas d'acquittement, il appartient au procureur d'agir en toute équité lorsqu'il décide de poursuivre ou non et lorsqu'il énonce les chefs d'accusation. À l'image du juge, le procureur doit s'abstenir d'intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt personnel et peut être assujéti à certaines restrictions professionnelles visant à préserver son impartialité et son intégrité⁶.
5. L'indépendance des procureurs est indispensable pour leur permettre de mener à bien leur mission. Elle renforce leur rôle dans un État de droit et dans la société et constitue également une garantie que le système judiciaire fonctionnera de manière équitable et efficace et que tous les avantages de l'indépendance judiciaire seront réalisés. Ainsi, à l'instar de l'indépendance garantie aux juges, l'indépendance des procureurs n'est pas une prérogative ou un privilège conféré dans leur intérêt, mais une garantie dans l'intérêt d'une justice équitable, impartiale et efficace qui protège les intérêts publics et privés des personnes concernées⁷.
6. Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou lui est subordonné, l'État doit s'assurer que la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement à son égard sont clairement précisées par la loi et que ledit gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités et normes internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit⁸.

³ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section i.

⁴ 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 85^e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 7.

⁵ 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 85^e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphe 9.

⁶ 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 85^e session plénière (Venise, 17 et 18 décembre 2010), paragraphes 16 et 17.

⁷ Voir l'Avis n° 4 (2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, paragraphe 27.

⁸ Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, paragraphe 33.

7. L'indépendance et autonomie aussi bien des procureurs que des ministères publics, composantes essentielles de l'État de droit, doivent être encouragées⁹ et garanties par la loi, au plus haut niveau possible de la hiérarchie des normes, tout comme l'indépendance des juges. Dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'État doit prendre des mesures effectives visant à ce que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi¹⁰ et non par de simples règlements administratifs. Un ministère public totalement indépendant reste une garantie d'impartialité inconditionnelle des procureurs.
8. La jurisprudence des tribunaux internationaux et les décisions des organes de traités peuvent également jouer un rôle important. Le présent avis vise donc à examiner l'impact de cette jurisprudence et de ces décisions sur l'indépendance des ministères publics d'une part et des procureurs à titre individuel d'autre part.
9. Le présent avis a été préparé en se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») et sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la CrEDH »), ainsi que sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE ») et sur les décisions pertinentes des organes de traités des Nations Unies.
10. Le présent avis se fonde également sur les avis antérieurs du CCPE, en particulier l'Avis n° 9 (2014) « Normes et principes européens concernant les procureurs », comprenant « la Charte de Rome » et l'Avis n° 13 (2018) « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs », ainsi que sur la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale (ci-après « la Recommandation Rec(2000)19 ») et la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale (ci-après « la Recommandation Rec(2012)11 »).
11. Le CCPE a également pris connaissance des Principes directeurs des Nations Unies sur le rôle des procureurs, adoptés en 1990¹¹, ainsi que des Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs, adoptées en 1999 par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIP)¹².
12. Dans le cadre de la préparation du présent Avis, le CCPE s'est appuyé sur les contributions significatives de M. João Manuel da Silva Miguel (Portugal), M. José Manuel Santos Pais (Portugal), Mme Jana Zezulova (République tchèque) et Mme Ioana Bara-Bușilă (Roumanie). Il les remercie pour leur aide précieuse en qualité d'experts.

⁹ Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant la « Charte de Rome », section IV.

¹⁰ Voir 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.

¹¹ Par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, 27 août au 7 septembre 1990.

¹² Ces normes servent de référence internationale pour la conduite des procureurs individuels et des ministères publics. Les normes établissent que l'utilisation du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, lorsqu'elle est autorisée dans une juridiction particulière, doit être exercée de manière indépendante et sans interférence politique. Si les représentants de l'autorité qui ne relève pas du domaine des poursuites ont le droit de donner des directives générales ou spécifiques aux procureurs et poursuivants, ces instructions doivent être transparentes, conformes à une autorité légitime et en harmonie avec des lignes directrices établies de façon à protéger la réalité et la perception de l'indépendance du procureur ou du poursuivant.

II. Décisions des tribunaux internationaux concernant l'indépendance pratique du pouvoir judiciaire en général et des procureurs et des ministères publics en particulier

A. Principes élaborés par le CCPE concernant l'indépendance des procureurs et des ministères publics

13. Du point de vue du CCPE, le concept d'indépendance signifie que les procureurs sont exempts de toute ingérence illégale dans l'exercice de leurs fonctions — de manière à garantir le plein respect et l'application de la loi, ainsi que l'adhésion au principe de l'État de droit — et ne sont soumis à aucune pression politique ou influence illicite. L'indépendance concerne non seulement le ministère public dans son ensemble, mais aussi ses organes spécifiques et chaque procureur considéré individuellement¹³.
14. En termes pratiques, la définition susmentionnée engendre plusieurs principes importants si l'on veut faire de cette indépendance une réalité :
 - Tout d'abord, il convient d'adopter des mesures consacrant cette indépendance par le biais d'un cadre juridique idoine, comme pour l'indépendance des juges¹⁴.
 - Par conséquent, le statut, l'indépendance, le recrutement et l'évolution de carrière des procureurs devraient, comme ceux des juges, être régis par la loi et se fonder sur des critères transparents et objectifs¹⁵.
 - Le statut des procureurs devrait leur assurer à la fois une indépendance externe et interne, de préférence sur la base de textes se situant au plus haut niveau de la hiérarchie des normes et dont l'application est garantie par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs, notamment en ce qui concerne les nominations, le développement de la carrière et la discipline¹⁶. Il est impératif entre autres de prévoir des conditions adéquates de titularisation et de sécurité d'emploi et des dispositions appropriées en ce qui concerne la promotion, le régime disciplinaire et la révocation des procureurs¹⁷.
 - Au cours de leur carrière, y compris au niveau du recrutement et de la promotion, les procureurs devraient être sélectionnés sur la base de leurs compétences, de leurs connaissances et de leurs valeurs éthiques, et recevoir une formation adéquate en vue de pouvoir exercer leurs fonctions de manière indépendante et impartiale et dans le plein respect des normes éthiques¹⁸.

¹³ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 15-16.

¹⁴ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section i.

¹⁵ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section iii.

¹⁶ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section iii.

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

¹⁸ Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Recommandations, section ii.

- Les instructions émanant du pouvoir exécutif concernant des affaires spécifiques devraient être considérées, en règle générale, comme indésirables. Dans ce contexte, les instructions visant à abandonner les poursuites devraient être interdites et les instructions visant à engager des poursuites obéir à des règles strictes conformément à la Recommandation Rec (2000)19¹⁹.
- les instructions générales sur les priorités des activités de poursuite telles qu'elles résultent de la loi, du développement de la coopération internationale ou des exigences liées à l'organisation du ministère public devraient toujours être données conformément à la loi, en toute transparence et par écrit²⁰. Si des instructions sont données aux procureurs par leurs supérieurs au sein du ministère public, elles doivent être présentées par écrit, données de manière transparente et toujours dans le but d'appliquer la loi, de rechercher la vérité et d'assurer une bonne administration de la justice, tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales²¹.
- Le statut, la rémunération et le traitement des procureurs, ainsi que les ressources financières, humaines et autres allouées au ministère public, devraient — comme c'est le cas pour les magistrats du siège — être à la hauteur des missions éminentes et des fonctions particulières des procureurs²².
- Les États membres doivent protéger les procureurs et, le cas échéant, les membres de leur famille et leurs moyens de subsistance, dans l'exercice de leurs fonctions²³.
- Dans leurs systèmes d'organisation administrative et hiérarchique, les États membres — à supposer qu'ils souhaitent conférer ou conserver aux procureurs le statut d'autorité judiciaire au sens de la CEDH — devraient veiller à ce que les intéressés disposent de toutes les garanties, notamment d'indépendance, attachées au dit statut²⁴.
- Le grand public et les personnes intéressées devraient recevoir à leur demande des informations appropriées sur le ministère public et ses activités. Parallèlement, les procureurs devraient jouer un rôle clé dans la diffusion de ces informations par les voies appropriées et conformément à la loi, tout en veillant au respect de l'indépendance de leurs fonctions, de la présomption d'innocence, des besoins de l'enquête, de la protection des données à caractère personnel et d'autres aspects pertinents²⁵.

¹⁹ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section iv.

²⁰ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 34-35.

²¹ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 40, recommandations, section vi.

²² Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section xi.

²³ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section ix.

²⁴ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section xii.

²⁵ Voir l'Avis n° 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandations, section vii.

15. En ce qui concerne plus particulièrement la durée du mandat des procureurs, il convient de rappeler la position approuvée par la Commission de Venise selon laquelle les intéressés devraient bénéficier d'une carrière jusqu'à la 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 le souci de plaire aux personnes ou organes appelés à le reconduire dans ses fonctions²⁶.

B. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH)

16. L'article 6 de la CEDH dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. La question de savoir en quoi consiste un tribunal indépendant fait l'objet d'une jurisprudence abondante. La pertinence de ce concept découle du fait qu'il s'agit d'un élément du système judiciaire essentiel au renforcement et au fonctionnement de l'État de droit. Un tribunal indépendant et impartial garantit le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et est essentiel pour assurer la confiance du public dans le système judiciaire d'une société démocratique.
17. L'indépendance et l'autonomie des procureurs n'ont été examinées jusqu'à présent par la CrEDH que dans une mesure limitée, contrairement à la jurisprudence sur les juges qui est beaucoup plus complète. Ces concepts relatifs aux procureurs n'ont été abordés que dans certains arrêts. Pourtant, l'indépendance et l'autonomie des parquets constituant, selon le CCPE, un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire²⁷ (voir également, plus haut, les paragraphes 2 et 4 du présent Avis), les orientations fournies par les arrêts se référant au pouvoir judiciaire peuvent également être applicables dans une certaine mesure, *mutatis mutandis*, aux ministères publics.
18. Le concept de tribunal indépendant suppose une indépendance vis-à-vis non seulement de l'exécutif et des parties à la procédure, mais aussi du législateur²⁸. En outre, afin de déterminer si un tribunal peut être considéré comme indépendant au sens de l'article 6 de la CEDH, l'apparence d'indépendance revêt également de l'importance²⁹.
19. La CrEDH a mis en lumière l'importance de l'apparence d'indépendance et souligné qu'il y va de la confiance que les juridictions d'une société démocratique doivent inspirer au public et surtout, dans un procès pénal, à l'accusé³⁰.
20. Le respect de l'exigence d'indépendance du tribunal se vérifie notamment sur la base de critères de nature statutaire, comme les modalités de nomination et la durée du

²⁶ Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie 2 (« Le ministère public »), adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010, paragraphe 50).

²⁷ Voir l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant la « Charte de Rome », section IV.

²⁸ *Ninn-Hansen c. Danemark* (décision), requête n° 28972/95, 18 mai 1999, paragraphe 93.

²⁹ *Sramek c. Autriche*, requête n° 8790/79, 22 octobre 1984, paragraphe 42. Voir, *mutatis mutandis*, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes nos 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, Série A n° 80, pages 39 et 40, paragraphe 78, et *Piersack c. Belgique*, requête n° 8692/79, 1^{er} octobre 1982, Série A n° 53, pages 14 et 15, paragraphe 30.

³⁰ *Şahiner c. Turquie*, requête n° 29279/95, 25 septembre 2001, paragraphe 44. Du point de vue du droit civil, voir *Sacilor Lormines c. France*, requête n° 65411/01, 9 novembre 2006, paragraphe 63 ; *Grace Gatt c. Malte*, requête n° 46466/16, 8 octobre 2019, paragraphe 85.

mandat des membres du tribunal, ou l'existence de garanties suffisantes contre les pressions extérieures³¹.

21. En particulier, l'inamovibilité des juges en cours de mandat est généralement considérée comme un corollaire de leur indépendance et, partant, comme l'une des exigences de l'article 6 de la CEDH³².
22. Même si, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 6 de la CEDH exige que les tribunaux soient indépendants non seulement du pouvoir exécutif et des parties, mais aussi du pouvoir législatif, la simple nomination de juges par le Parlement ne saurait être interprétée comme de nature à mettre en doute leur indépendance ou leur impartialité³³.
23. La nomination de magistrats par l'exécutif est admissible pourvu que les intéressés soient libres de toute influence ou pression dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle³⁴.
24. L'exigence d'impartialité comporte deux aspects : d'une part, le tribunal doit être subjectivement exempt de tout préjugé ou parti pris et, d'autre part, il doit être impartial d'un point de vue objectif, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour écarter tout doute légitime quant à son impartialité³⁵.
25. En ce qui concerne la durée du mandat des juges, aucun minimum requis n'a été spécifié. Même si l'inamovibilité des juges par l'exécutif pendant la durée de leur mandat est en général considérée comme un corollaire de leur indépendance³⁶, l'absence de reconnaissance formelle de cette inamovibilité dans la loi n'implique pas en soi un défaut d'indépendance, pourvu que l'inamovibilité soit reconnue *de facto* et d'autres garanties requises soient présentes³⁷.
26. L'indépendance de la justice suppose non seulement que chaque juge soit protégé contre les influences indues en provenance de l'extérieur, mais également contre celles émanant du système judiciaire lui-même. Cette indépendance judiciaire interne exige que chaque magistrat soit affranchi de toute directive ou pression de la part de ses homologues ou des juges exerçant des responsabilités administratives au sein du

³¹ *Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie* [GC], requête n° 24014/05, 14 avril 2015, paragraphe 221 ; *Findlay c. Royaume-Uni*, requête n° 22107/93, 25 février 1997, paragraphe 73 ; *Bryan c. Royaume-Uni*, requête n° 19178/91, 22 novembre 1995, Série A n° 335-A, page 15, paragraphe 37. Du point de vue du droit civil, voir *Langborger c. Suède*, requête n° 11179/84, 22 juin 1989, paragraphe 32 ; *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], requêtes n°s 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, 6 mai 2003, paragraphe 190.

³² *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, Série A n° 80, pages 39 et 40, paragraphe 80.

³³ *Filippini c. Saint-Marin* (décision), requête n° 10526/02, 26 août 2003, paragraphe 8 ; *Ninn-Hansen c. Danemark* (décision), requête n° 28972/95, 18 mai 1999, paragraphes 89 et 93.

³⁴ *Henryk Urban et Ryszard Urban c. Pologne*, requête n° 23614/08, 30 novembre 2010, paragraphe 49 ; *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, paragraphe 79 ; *Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine* [GC], requêtes n°s 2312/08 et 34179/08, 18 juillet 2013, paragraphe 49.

³⁵ *Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, p. 281, paragraphe 73.

³⁶ *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, Série A n° 80, pages 39 et 40, paragraphe 80.

³⁷ *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, paragraphe 80.

tribunal dans lequel il siège, s'agissant par exemple du président dudit tribunal ou d'une chambre de ce dernier³⁸.

27. En particulier, on pourra considérer comme objectivement justifiés les doutes entourant l'indépendance et l'impartialité de la juridiction de jugement générés par des remplacements répétés et fréquents — effectués pour des raisons incertaines et non encadrés par des garanties procédurales — des membres dudit tribunal dans une affaire pénale³⁹.
28. De ce point de vue, lorsque parmi les membres d'un tribunal figurent des personnes se trouvant dans une position de subordination, du point de vue de leurs fonctions et de l'organisation de leur service, vis-à-vis de l'une des parties, les justiciables sont en droit de nourrir un doute légitime quant à l'indépendance des intéressés. Une telle situation porte gravement atteinte à la confiance que les tribunaux doivent inspirer dans une société démocratique⁴⁰.
29. Les principes applicables, s'agissant de déterminer si un tribunal peut être considéré comme indépendant et impartial au sens de la CEDH, s'appliquent non seulement aux juges professionnels, mais également aux juges non professionnels et aux jurés⁴¹.
30. Dans une société démocratique, tant les Cours et tribunaux que les autorités d'instruction doivent demeurer libres de toute pression politique, de sorte qu'il est dans l'intérêt général de maintenir la confiance des citoyens dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État⁴².
31. En outre, pour qu'une enquête soit efficace, les personnes chargées de la mener doivent être indépendantes et impartiales, en droit et en fait. Cela implique non seulement l'absence de tout lien hiérarchique ou institutionnel avec les personnes impliquées dans les événements, mais aussi une indépendance réelle⁴³.
32. Le public doit avoir un droit de regard suffisant sur l'enquête ou sur ses conclusions afin de favoriser la responsabilité tant en pratique qu'en théorie, la préservation de la confiance du public dans le respect par les autorités de la prééminence du droit et la prévention de toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux⁴⁴.

³⁸ *Parlov-Tkalčić c. Croatie*, requête n° 24810/06, 22 décembre 2009, paragraphe 86 ; *Daktaras c. Lituanie*, requête n° 42095/98, 10 octobre 2000, paragraphe 36 ; *Moiseyev c. Russie*, requête n° 62936/00, 9 octobre 2008, paragraphe 184, *Sacilor Lormines c. France*, requête n° 65411/01, 9 novembre 2006, paragraphe 59.

³⁹ *Moiseyev c. Russie*, requête n° 62936/00, 9 octobre 2008, paragraphe 184.

⁴⁰ *Şahiner c. Turquie*, requête n° 29279/95, 25 septembre 2001, paragraphe 45.

⁴¹ *Holm c. Suède*, requête n° 14191/88, 25 novembre 1993, paragraphe 30.

⁴² *Guja c. Moldova*, requête n° 14277/04, 12 février 2008, paragraphes 86 et 90.

⁴³ *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 novembre 2009, paragraphe 193 ; *Ramsahai et autres c. Pays-Bas* [GC], requête n° 52391/99, 15 mai 2007, paragraphes 321 à 332 ; *Khaindrava et Dzamashvili c. Géorgie*, requête n° 18183/05, 8 juin 2010, paragraphes 59 à 61 ; *Tahsin Acar c. Turquie* [GC], requête n° 26307/95, 8 avril 2004, paragraphes 222 à 225 ; *Güleç c. Turquie*, requête n° 21593/93, 27 juillet 1998, paragraphe 82 ; *Scavuzzo-Hager et autres c. Suisse*, requête n° 41773/98, 7 février 2006, paragraphes 78 et 80 à 86 ; et *Ergi c. Turquie*, requête n° 23818/94, 28 juillet 1998, paragraphes 83 et 84.

⁴⁴ *Anguelova c. Bulgarie*, requête n° 38361/97, 13 juin 2002, paragraphe 140.

33. Les garanties générales de procédure applicables dans les États membres comprennent des dispositions assurant l'indépendance institutionnelle ou fonctionnelle des procureurs, qu'ils soient considérés comme membres du pouvoir judiciaire ou comme fonctionnaires⁴⁵. En outre, dans certains États membres, les procureurs sont préservés de toute pression induite par des garanties supplémentaires, telles que l'obligation de poursuivre toutes les infractions à l'exception des délits mineurs⁴⁶ (compte tenu de la nécessité d'éviter les poursuites discrétionnaires, lesquelles violent le principe de légalité). Dans certains autres États membres, qui reconnaissent le principe de l'opportunité des poursuites, l'accent est mis sur la transparence des directives officielles⁴⁷.
34. Les ministères publics de certains États membres sont structurés de manière hiérarchique, les procureurs de rang supérieur ayant le pouvoir de donner des ordres et des instructions aux procureurs de rang inférieur. Malgré cette structure, un certain nombre de garanties sont en place dans les systèmes juridiques des États membres pour assurer l'efficacité et l'indépendance des organes chargés des enquêtes pénales à l'égard des procureurs de haut rang. Ces garanties comprennent :
- le transfert de l'affaire à une autre entité à l'intérieur ou à l'extérieur du système de poursuites ;
 - la possibilité d'engager une procédure d'enquête spéciale en présence de soupçons visant un procureur de haut rang ;
 - la suspension du procureur soupçonné (s'agissant du procureur placé au sommet du système, une telle décision serait prise par les organes politiques chargés de sa nomination) ; et
 - 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 public⁴⁸.
35. En 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a expressément mentionné l'indépendance des procureurs, en déclarant que la révocation d'une procureure principale et les raisons invoquées pour la justifier en raison des faits de l'espèce ne peuvent guère se concilier avec la considération particulière qui doit être accordée à la nature de la fonction judiciaire, branche indépendante du pouvoir de l'État, et au principe de l'indépendance du ministère public (parquet), lequel constitue — en vertu tant de la jurisprudence de la Cour que des instruments internationaux et des instruments du Conseil de l'Europe — un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice. Dans ce contexte, il est apparu que la révocation prématurée de la requérante de son poste de procureure principale allait à l'encontre de l'objectif même du maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire⁴⁹.
36. La Cour européenne des droits de l'homme a établi que la branche exécutive du gouvernement ne peut pas révoquer les procureurs en chef sans un contrôle judiciaire

⁴⁵ *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphes 148 et 149 ; *Vasilescu c. Roumanie*, requête n° 27053/95, 22 mai 1998, paragraphes 40 et 41 ; *Pantea c. Roumanie*, requête n° 33343/96, 3 juin 2003, paragraphe 238 ; *Moulin c. France*, requête n° 37104/06, 23 novembre 2011, paragraphe 57.

⁴⁶ *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphe 149.

⁴⁷ *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 février 2010, paragraphe 149.

⁴⁸ *Kolevi c. Bulgarie*, requête n° 1108/02, 5 novembre 2009, paragraphe 142.

⁴⁹ *Kövesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, 5 mai 2020, paragraphe 208.

indépendant⁵⁰ et a également noté que la cessation prématurée du mandat de la requérante constituait une sanction particulièrement sévère qui a sans aucun doute eu un « effet paralysant » dans la mesure où elle a dû décourager non seulement la requérante, mais aussi d'autres procureurs et juges, de participer à l'avenir au débat public sur les réformes législatives affectant le pouvoir judiciaire et plus généralement sur les questions relatives à l'indépendance dudit pouvoir⁵¹. La Cour a ainsi réaffirmé, entre autres, la liberté d'expression des procureurs à l'égard des réformes législatives susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir judiciaire et son indépendance.

C. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

37. Selon la CJUE, l'article 19 du Traité de l'Union européenne contient une obligation d'assurer l'indépendance des juges. Cette garantie, inhérente à la mission de juger, s'impose non seulement au niveau de l'Union, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales. La notion d'indépendance des juges suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise au moindre lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, et qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions⁵².
38. La CJUE a également souligné que les garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écartier tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent. Afin de considérer la condition relative à l'indépendance de l'instance concernée comme remplie, la jurisprudence exige, notamment, que les modalités de révocation de ses membres soient déterminées par des dispositions législatives expresses⁵³.
39. La CJUE a déclaré, à propos des procureurs et de l'interprétation de la notion d'« autorités judiciaires d'émission » d'un mandat judiciaire européen⁵⁴, que l'article 64 de la Constitution française garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire composée des magistrats du siège et des magistrats du parquet et que le ministère public exerce ses fonctions de manière objective à l'abri de toute instruction individuelle émanant du pouvoir exécutif, le ministre de la Justice pouvant seulement adresser aux magistrats du parquet des instructions générales de politique pénale afin d'assurer la cohérence de ladite politique sur l'ensemble du territoire. Selon ce gouvernement, ces instructions générales ne sauraient en aucun cas avoir pour effet d'empêcher un magistrat du parquet d'exercer son pouvoir d'appréciation quant au caractère proportionné de

⁵⁰ *Kövesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, 5 mai 2020, paragraphes 154, 201, 205 et 208-209. Voir aussi *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12, 23 juin 2016, paragraphes 156-157 et 164-167.

⁵¹ *Kövesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, 5 mai 2020, paragraphe 209.

⁵² Affaire C- 64/16 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), 28 février 2018, paragraphes 42 et 44.

⁵³ Affaire C- 64/16 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), 28 février 2018, et affaire C-216/18 (*Minister for Justice and Equality*), 25 juillet 2018, paragraphes 63 et 66.

⁵⁴ Au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, telle que modifiée par la Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009.

l'émission d'un mandat d'arrêt européen. En outre, le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi dans le respect du principe d'impartialité⁵⁵.

40. Par conséquent, la CJUE applique plusieurs critères pour déterminer si un procureur individuel peut être considéré comme une autorité judiciaire d'émission d'un mandat d'arrêt européen :
- il participe à l'administration de la justice ;
 - il fait preuve d'objectivité ;
 - il agit de manière indépendante ;
 - il est soumis à un contrôle judiciaire⁵⁶.
41. Le troisième critère exige des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un mandat d'arrêt européen, à un quelconque risque de recevoir notamment des instructions spécifiques à une affaire de la part du pouvoir exécutif⁵⁷.
42. Par conséquent, les procureurs des États membres chargés d'exercer les poursuites et agissant sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques sont couverts par la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de cette disposition, à condition que leur statut leur confère une garantie d'indépendance, notamment par rapport à l'exécutif, dans le cadre de l'émission d'un mandat d'arrêt européen⁵⁸. Bien que jouissant d'une autonomie et d'une indépendance pour émettre un tel mandat, les procureurs voient leurs décisions en la matière soumises à un contrôle juridictionnel⁵⁹.

D. Jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme

43. L'article 8 de la Convention américaine des droits de l'homme garantit l'indépendance des juges. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme suit également les critères de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'indépendance des juges, cette indépendance des juges supposant l'existence d'une procédure de nomination appropriée, d'une certaine durée dans la fonction et d'une garantie contre les pressions extérieures⁶⁰.
44. Dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine a déclaré que la garantie de l'indépendance des juges constitue l'un des principaux objectifs de la séparation des pouvoirs⁶¹.
45. La Cour interaméricaine a estimé que les exigences liées à l'accès à un tribunal, ainsi que les critères d'indépendance et d'impartialité, s'étendent également aux organes non judiciaires chargés de l'enquête préalable à la procédure judiciaire, ce qui démontre que les enquêtes sur les violations des droits de l'homme doivent non seulement être

⁵⁵ Voir l'affaire 566/19 (affaires jointes C-566/19 et C-626/19), 12 décembre 2019, paragraphe 54. Voir les arrêts rendus le même jour dans les affaires 625/19 et 627/19. Voir aussi l'affaire C-489/19, 9 octobre 2019, ainsi que l'affaire C-508/18 (affaires jointes C-508/18 et C-82/19) et l'affaire C-509/18, 27 mai 2019.

⁵⁶ Voir les affaires C-648/20, C-206/20, C-414/20.

⁵⁷ Affaire 566/19, paragraphe 52. Voir aussi les affaires C 508/18 et C 82/19 PPU, paragraphes 51 et 74.

⁵⁸ Affaire 566/19, paragraphe 58.

⁵⁹ Affaire 566/19, paragraphe 74.

⁶⁰ Affaire *Tribunal Constitucional v Perú*, arrêt du 31 janvier 2001, paragraphe 75.

⁶¹ Affaire *Constitutional Court v. Peru*, 31 janvier 2001, paragraphe 73.

menées dans un délai raisonnable, mais être également caractérisées par leur indépendance et leur impartialité⁶².

46. La Cour a également estimé particulièrement important que les autorités compétentes adoptent toutes les mesures raisonnables pour garantir les éléments probants nécessaires pour mener à bien l'enquête et qu'elles soient indépendantes, tant *de jure* que *de facto*, des fonctionnaires impliqués dans les faits de la cause. Cela suppose une indépendance non seulement hiérarchique ou institutionnelle, mais aussi réelle⁶³.
47. La notion d'indépendance *de jure* et *de facto* recouvre une double dimension : la première est institutionnelle ou systémique, tandis que la seconde est fonctionnelle et renvoie à l'indépendance individuelle des opérateurs du système judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions⁶⁴.
48. La Cour interaméricaine a également estimé que les garanties d'indépendance renforcées qui s'appliquent aux juges, en raison de l'indépendance du pouvoir judiciaire indispensable à l'exercice des fonctions juridictionnelles, doivent également s'appliquer aux procureurs en raison de la nature des devoirs que ces derniers assument⁶⁵.
49. Se référant aux devoirs spécifiques des procureurs, la Cour a souligné le devoir de l'État de mener une enquête indépendante et objective en cas de violation des droits humains et des crimes en général, en insistant sur le fait que les autorités chargées de l'enquête doivent être indépendantes *de jure* et *de facto*, ce qui exige une indépendance non seulement hiérarchique ou institutionnelle, mais aussi réelle⁶⁶.
50. Selon la Cour, en outre, l'indépendance des procureurs garantit que ceux-ci ne feront pas l'objet de pressions politiques ou d'entraves abusives dans leurs actions, et ne subiront pas de représailles pour les décisions qu'ils auront prises en toute objectivité. Pareille indépendance suppose une garantie de stabilité et une certaine durée dans la fonction. Par conséquent, les garanties spécifiques aux procureurs, à l'instar des mécanismes de protection reconnus aux juges, devraient aboutir à ce qui suit : (i) la révocation ne devrait être possible que pour des motifs permis et résulter soit d'une procédure conforme au droit à un procès équitable, soit de l'expiration du mandat de l'intéressé ; (ii) un procureur ne devrait pouvoir être mis à pied que pour des infractions disciplinaires graves ou pour incapacité, et (iii) toutes les procédures à l'encontre des procureurs devraient être conformes à des procédures équitables garantissant l'objectivité et l'impartialité au regard de la Constitution ou de la loi, dans la mesure où la révocation arbitraire de ces magistrats favorise un doute objectif quant à la possibilité réelle pour eux d'exercer leurs fonctions sans crainte de représailles⁶⁷.

⁶² Affaire *Cantoral Huamaní and García Santa Cruz v. Peru*, 10 juillet 2007, paragraphes 132 et 133,

⁶³ Affaire *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, 4 juillet 2007, paragraphe 122.,

⁶⁴ Rapport intitulé « Guarantees for the independence of justice operators. Towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas », tel qu'il a été approuvé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme le 5 décembre 2013, paragraphe 25.

⁶⁵ Affaire *Martínez Esquivia v. Colombia*, 6 octobre 2020, paragraphes 84 et 86.

⁶⁶ Affaire *Martínez Esquivia v. Colombia*, paragraphes 86 à 88. Dans la même veine, voir le rapport n° 109/18 rédigé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme sur le fond de l'affaire 12.840 (*Yenina Esther Martínez Esquivia v. Colombia*) tel qu'il a été approuvé par la Commission lors de sa 126^e session tenue le 5 octobre 2018, 169 *Period of Sessions*, disponible à l'adresse <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

⁶⁷ Affaire *Martínez Esquivia v. Colombia*, paragraphes 95 et 96.

E. Impact des décisions des tribunaux internationaux sur l'indépendance pratique des procureurs

51. Les arrêts susmentionnés des tribunaux internationaux fournissent des éléments utiles concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et celle des procureurs en particulier. Comme expliqué ci-dessus, les garanties prévues pour le pouvoir judiciaire peuvent également s'appliquer dans une certaine mesure aux ministères publics et aux procureurs.
52. Ainsi, les différents éléments d'indépendance soulignés dans ces arrêts pourraient également servir à renforcer l'indépendance institutionnelle des services de poursuite, ainsi que l'indépendance fonctionnelle des procureurs individuels, notamment sous l'angle du cadre législatif de l'autonomie organisationnelle des services de poursuite, de la procédure de nomination, de l'évaluation et de la révocation des procureurs, de leur mandat, de la non-ingérence dans leur travail et d'autres aspects importants.
53. La principale valeur ajoutée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tient à ses effets contraignants. Les arrêts de cette Cour constatant une violation de la CEDH imposent à l'État défendeur l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable, mais aussi de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée et d'en effacer autant que possible les conséquences⁶⁸.
54. Par conséquent, l'exigence d'adoption de mesures générales visant à mettre fin à la violation constatée est impérative et supervisée par le Comité des Ministres. Lesdites mesures générales peuvent notamment inclure l'adoption ou la révision d'une législation, de nouvelles institutions, de nouveaux mécanismes, de nouvelles procédures, de nouveaux critères de nomination, la réinstallation/promotion/évaluation/révocation d'un procureur, de nouvelles garanties lors de procédures disciplinaires à l'encontre d'un procureur ou l'élaboration de normes éthiques.
55. C'est pourquoi le CCPE a jugé essentiel de rédiger le présent avis, lequel expose formellement les éléments d'indépendance des procureurs élaborés dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pouvant être traduits en pratique dans le cadre de mesures générales obligatoires.
56. Parallèlement, le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs instruments consultatifs majeurs de nature à fournir des orientations détaillées en ce qui concerne l'indépendance des procureurs dans tous les aspects susmentionnés. Ces instruments comprennent notamment les avis antérieurs du CCPE et les rapports de la Commission de Venise concernant les poursuites. Les recommandations contenues dans ces instruments sont activement défendues par le Comité des Ministres en vue de leur mise en œuvre dans les États membres et souvent traduites en pratique au niveau national. Elles servent de base aux réformes du pouvoir judiciaire et du ministère public dans les États membres et le Conseil de l'Europe en tient largement compte (de même que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme) dans le cadre de ses activités de coopération bilatérale et multilatérale.

⁶⁸ Voir l'article 46 de la CEDH relatif à la force contraignante et à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

57. Le CCPE relève que certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple celui dans lequel la Cour mentionne expressément l'indépendance des procureurs⁶⁹, contiennent des références à ses avis⁷⁰. Le CCPE se félicite également du fait que ses instruments consultatifs ont été utilisés, entre autres sources, par la Cour européenne des droits de l'homme lors de la rédaction d'arrêts relatifs à des cas particuliers.

F. Décisions des tribunaux nationaux renforçant l'indépendance pratique des procureurs

58. Comme le CCPE a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, les États membres du Conseil de l'Europe sont dotés de systèmes juridiques, y compris de ministères publics, très diversifiés. Cependant, quel que soit le modèle adopté au niveau national pour l'autorité de poursuite⁷¹, les décisions rendues par les Cours suprêmes, Cours de cassation, Cours administratives suprêmes et Cours constitutionnelles respectives des États membres ont eu l'occasion de traiter de la question de l'indépendance des procureurs et des parquets dans divers contextes.

59. Au fil des années, ces décisions ont été adoptées en réponse à diverses situations rencontrées par les États membres en ce qui concerne le statut des procureurs et différents aspects des activités du parquet et se sont largement inspirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et des avis du CCPE, du CCJE, de la Commission de Venise, du GRECO et d'autres organes clés du Conseil de l'Europe.

60. Dans leurs réponses au questionnaire établi en vue de la préparation du présent avis, les États membres ont notamment indiqué le contexte dans lequel les plus hautes instances judiciaires au niveau national ont pris des décisions renforçant l'indépendance et l'impartialité des procureurs. Les thèmes et aspects les plus pertinents analysés sont les suivants, ce qui montre le large éventail des thèmes abordés :

- statut constitutionnel et l'indépendance du ministère public, position du ministère public, indépendance du ministère public et des procureurs, autonomie, acceptabilité et limites des interventions de la hiérarchie au sein du ministère public⁷² ;
- nomination et révocation des procureurs et du procureur général, mutation des procureurs en chef⁷³ ;

⁶⁹ *Kovesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, paragraphe 208.

⁷⁰ Au paragraphe 91 de son arrêt rendu en l'affaire *Kovesi c. Roumanie*, requête n° 3594/19, la CrEDH mentionne l'Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, comprenant « la Charte de Rome ».

⁷¹ En raison de la diversité des statuts du ministère public dans le système des pouvoirs de l'État de chaque État membre, le ministère public est souvent classé soit comme relevant du pouvoir exécutif soit comme relevant du pouvoir judiciaire. On peut néanmoins supposer qu'il peut être décrit comme un organe *sui generis* se situant hors de la trilogie classique des trois pouvoirs de l'État.

⁷² Arménie, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal.

⁷³ République tchèque, Italie, Lituanie.

- instructions, ingérence dans l'activité du ministère public et relation avec les pouvoirs exécutif et législatif ⁷⁴ ;
 - rémunérations des procureurs, restrictions salariales dues à la pandémie de covid-19, recalcul des pensions ⁷⁵ ;
 - contrôle de la constitutionnalité de certaines dispositions (visant la nouvelle procédure d'élection, de nomination et de révocation du procureur général et la composition du Conseil supérieur des procureurs, ainsi que le Règlement relatif aux pensions) de la Loi sur le ministère public et d'autres textes réglementaires ⁷⁶ ;
 - rapport sur les activités du ministère public adressé par le procureur général au Président et au Parlement ou au gouvernement et au Conseil supérieur de la magistrature; la nature des rapports⁷⁷ ; informations sur les affaires en cours et révocation du procureur général en cas de refus du Parlement d'approuver le rapport annuel⁷⁸ ;
 - établissement d'une commission parlementaire chargée d'enquêter et d'établir la responsabilité politique des fonctionnaires, notamment des procureurs et des juges, impliqués dans des différentes affaires concernant la poursuite et le jugement d'hommes politiques au titre d'infractions de corruption⁷⁹ ;
 - position des procureurs dans les procédures pénales (contrôle de la légalité de l'enquête préalable au procès, relations entre l'organe d'enquête et le procureur ; engagement obligatoire d'une action au pénal) ⁸⁰ ;
 - rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale⁸¹.
61. Les décisions des tribunaux nationaux renforçant l'indépendance pratique des procureurs sont l'un des exemples de l'impact positif progressif de la jurisprudence des tribunaux internationaux et plus spécialement de la Cour européenne des droits de l'homme sur une telle indépendance pratique des procureurs. Comme il a été démontré plus haut, ces décisions concernent de nombreux aspects du statut et de la profession de procureur et il s'avère particulièrement nécessaire de s'y référer lorsque les réformes du système judiciaire et du ministère public ne donnent pas de résultats suffisamment probants.
62. Les autorités judiciaires nationales bénéficient de l'assistance étroite du Conseil de l'Europe et s'appuient, outre sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur les normes d'orientation élaborées par les organes du CdE et en particulier sur les conclusions du CCPE qui offrent une voix et une perspective aux procureurs en exercice dans toute l'Europe et visent à garantir leur capacité à travailler de manière indépendante, impartiale et efficace lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités majeures au sein de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs.

⁷⁴ Chypre, Hongrie, Lituanie, Luxembourg.

⁷⁵ République tchèque, Lettonie, Slovaquie, Ukraine.

⁷⁶ République de Moldova, République slovaque, Ukraine.

⁷⁷ Bulgarie.

⁷⁸ Hongrie, Lituanie.

⁷⁹ Hongrie, Slovaquie.

⁸⁰ Arménie, République tchèque, Estonie, Italie, Macédoine du Nord.

⁸¹ Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Fédération de Russie.

63. Cette combinaison d'effets utiles – issus à la fois de la jurisprudence de la CrEDH et des conclusions consultatives des organes du Conseil de l'Europe – fournit aux autorités judiciaires nationales un cadre contextuel pertinent pour renforcer l'indépendance pratique des procureurs au niveau national. Elle les aide grandement à travailler de manière impartiale et à mettre en œuvre plus efficacement les dispositions de la CEDH, ce qui leur permet de résoudre davantage de litiges au niveau national et de prévenir un afflux de requêtes, présentant souvent un caractère répétitif, vers la CEDH.

III. Décisions des organes de traités concernant l'indépendance pratique du pouvoir judiciaire en général et des procureurs en particulier

64. Le Comité des droits de l'homme (ci-après le CDH) est l'organe d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) par les États parties. Il a émis un certain nombre de recommandations pertinentes concernant l'indépendance des juges et des procureurs.
65. Tous les États parties au PIDCP sont tenus de soumettre des rapports réguliers au CDH sur la manière dont les droits prévus par le Pacte sont mis en œuvre. En réponse, le Comité formule des observations finales à l'égard de l'État en cause. Le CDH a fait part à de nombreuses reprises de ses craintes concernant les procureurs et leur travail dans ses observations finales formulées à l'issue de l'examen des rapports présentés par les États parties.
66. Lesdites craintes portent sur la réforme du système judiciaire et sur le plein respect des garanties d'une procédure régulière, ce qui implique la nécessité de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public⁸².
67. À cet égard, il conviendrait de veiller à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, y compris celle des autorités de poursuite, vis-à-vis du pouvoir exécutif⁸³, du Président⁸⁴ ou du pouvoir législatif⁸⁵.
68. Un organe indépendant devrait être chargé d'assurer la discipline judiciaire et des garanties suffisantes mises en place pour éviter que des actions disciplinaires soient prises à l'encontre de juges ou de procureurs pour des infractions mineures ou pour une interprétation controversée de la loi⁸⁶. Cet organe indépendant, par exemple un Haut Conseil des procureurs, devrait être composé de procureurs élus par des organes d'autorégulation de la profession⁸⁷.
69. À cet égard, les décisions relatives à la sélection, au régime disciplinaire, à l'évaluation et à la nomination permanente des juges⁸⁸ et des procureurs⁸⁹, ainsi qu'à leur révocation,

⁸² Observations finales concernant l'Angola, 2019.

⁸³ Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016 ; la République centrafricaine, 2020 ; la République tchèque, 2019 ; la Guinée équatoriale, 2019 ; la République démocratique populaire lao, 2018 ; le Niger, 2019 ; le Paraguay, 2019 ; la Roumanie, 2017 ; le Swaziland, 2017 ; le Tadjikistan, 2019.

⁸⁴ Observations finales concernant le Belarus, 2018.

⁸⁵ Observations finales concernant la République tchèque, 2019 ; le Guatemala, 2018 ; la République démocratique populaire lao, 2018 ; le Paraguay, 2019 ; la Serbie, 2017 ; le Tadjikistan, 2019 ; le Viet Nam, 2019 ; l'Angola, 2019.

⁸⁶ Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016 ; le Belarus, 2018 ; la Bulgarie, 2018.

⁸⁷ Observations finales concernant la République tchèque, 2019.

⁸⁸ Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016.

⁸⁹ Observations finales concernant le Belarus, 2018 ; le Viet Nam, 2019.

et donc à leur inamovibilité⁹⁰, devraient être fondées sur des critères objectifs explicitement prévus par la loi⁹¹.

70. Des préoccupations se sont également fait jour concernant la nécessité de lutter efficacement contre la corruption⁹² et d'éviter la corruption dans le système judiciaire, tant de la part des juges que des procureurs⁹³.
71. Certains pays ont également suscité des préoccupations quant à une possible étendue considérée trop large des pouvoirs du procureur général, une situation de nature à affaiblir la responsabilité ou à interférer avec l'activité des tribunaux⁹⁴.
72. Outre l'examen des rapports des États parties et la formulation d'observations finales, le CDH assure également — en vertu du premier Protocole facultatif du Pacte — l'examen des communications individuelles alléguant de violations du PIDCP par des États parties au dit Protocole, de manière assez semblable à l'activité déployée par la CrEDH sur la base de la CEDH⁹⁵.
73. En vertu de sa jurisprudence constante, le Comité des droits de l'homme est habilité, conformément à l'article 39, paragraphe 2, du Pacte, à établir son propre règlement intérieur, que les États parties ont accepté de reconnaître. Tout État partie qui adhère au Protocole facultatif reconnaît que le Comité des droits de l'homme a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui se déclarent victimes de violations de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte (préambule et article premier). En adhérant au Protocole facultatif, les États parties s'engagent implicitement à coopérer de bonne foi avec le Comité pour lui permettre et lui donner des moyens d'examiner les communications qui lui sont soumises et, après l'examen, de faire part de ses constatations à l'État partie et au particulier en cause (article 5, paragraphes 1 et 4). Pour un État partie, l'adoption d'une mesure, quelle qu'elle soit, visant à empêcher le Comité de prendre connaissance d'une communication, d'en mener l'examen à bonne fin et de faire part de ses constatations, est incompatible avec ses obligations au titre de l'article 1 du Protocole facultatif⁹⁶.

⁹⁰ Observations finales concernant la République centrafricaine, 2020 ; la République tchèque, 2019 ; la Guinée équatoriale, 2019 ; le Guatemala, 2018 ; la Mongolie, 2017 ; le Niger, 2019.

⁹¹ Observations finales concernant la Guinée équatoriale, 2019 ; le Guatemala, 2018 ; la République démocratique populaire lao, 2018 ; la Mongolie, 2017 ; le Tadjikistan, 2019.

⁹² Observations finales concernant l'Azerbaïdjan, 2016 ; le Guatemala, 2018.

⁹³ Observations finales concernant l'Angola, 2019 ; la République centrafricaine, 2020 ; la Guinée équatoriale, 2019 ; la Mongolie, 2017 ; le Paraguay, 2019.

⁹⁴ Observations finales concernant la Bulgarie, 2018 ; le Tadjikistan, 2019.

⁹⁵ À la fin de sa 132^e session, tenue en juillet 2021, le Comité a conclu qu'il y avait eu violation du Pacte dans 1 278 (83,4 %) des 1 532 communications individuelles dont il s'était saisi depuis 1979.

⁹⁶ Voir l'Observation générale n° 33 (2008), paragraphes 8 et 10 ; et notamment *Levinov v. Belarus* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), paragraphe 8.2 ; ainsi que *Poplavny v. Belarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010), paragraphe 6.2, *Piandiong v. Philippines* (CCPR/C/70/D/869/1999 et Corr.1), paragraphe 5.1 ; *Maksudov v. Kirgystan* (CCPR/C/93/D/1461, 1462, 1476 et 1477/2006), paragraphes 10.1 à 10.3 ; et *Yuzepchuk v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1906/2009), paragraphe 6.2. Comme indiqué au paragraphe 19 de l'Observation générale n° 33 (2008) sur les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif, l'inobservation des mesures provisoires est incompatible avec l'obligation de respecter de bonne foi la procédure d'examen des communications individuelles établie par le Protocole facultatif. Le CDH est donc d'avis qu'en ne respectant pas l'injonction lui demandant de prendre des mesures provisoires, l'État partie en cause manque à ses obligations découlant de l'article 1 du Protocole.

74. Le CDH dispose d'un vaste ensemble de décisions et de constatations relatives aux droits énoncés dans le Pacte et plus particulièrement à l'indépendance de la justice, semblable sur bien des points à celle de la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁷.
75. Le CDH a souligné⁹⁸ que, en vertu du Pacte, un tribunal est un organe établi par la loi, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif ou jouissant dans certains cas d'une indépendance judiciaire pour trancher des questions juridiques dans le cadre de procédures de nature juridictionnelle. Le droit de toute personne faisant l'objet d'une accusation pénale d'accéder à un tel organe ne peut pas faire l'objet de limitations et toute condamnation pénale prononcée par un organe autre qu'un tribunal est incompatible avec cette disposition⁹⁹.
76. Le CDH a ajouté que l'exigence de compétence, d'indépendance et d'impartialité d'un tribunal en vertu du Pacte constitue un droit absolu ne souffrant aucune exception¹⁰⁰. L'exigence d'indépendance se réfère notamment à la procédure et aux qualifications pour la nomination des juges, ainsi qu'aux garanties relatives à leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite ou, le cas échéant, l'expiration de leur mandat, aux conditions de promotion, de transfert, de suspension et de cessation de leurs fonctions et à l'indépendance effective du pouvoir judiciaire par rapport aux ingérences politiques du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif¹⁰¹.
77. Selon le CDH, les États devraient prendre des mesures spécifiques garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges contre toute forme d'influence politique dans leur prise de décision, sous la forme de dispositions constitutionnelles ou de l'adoption de lois établissant des procédures claires et des critères objectifs pour la nomination, la rémunération, l'inamovibilité, la promotion, la suspension et la révocation des membres du pouvoir judiciaire et les sanctions disciplinaires prises à leur encontre.¹⁰² Une situation dans laquelle les fonctions et les compétences du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne sont pas clairement dissociées – ou dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier – est incompatible avec la notion de tribunal indépendant¹⁰³. Il est nécessaire de protéger les juges contre les conflits d'intérêts et les intimidations. Afin de préserver leur indépendance, le statut des juges — y compris sous l'angle de la durée de leur mandat, de leur indépendance, de leur sécurité, d'une rémunération adéquate, des conditions de

⁹⁷ Le CDH, comme il l'a rappelé dans son Observation générale n° 33 (2008) sur les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif au Pacte (voir le paragraphe 11), estime que même si la fonction conférée au Comité des droits de l'homme pour examiner des communications émanant de particuliers par cet instrument n'est pas en soi celle d'un organe judiciaire, les constatations qu'il adopte en vertu du Protocole facultatif présentent certaines caractéristiques principales d'une décision judiciaire. Elles sont le résultat d'un examen qui se déroule dans un esprit judiciaire, marqué notamment par l'impartialité et l'indépendance des membres du Comité, l'interprétation réfléchie du libellé du Pacte et le caractère déterminant de ses décisions.

⁹⁸ Dans son interprétation de l'article 14 du Pacte relatif à l'accès aux tribunaux et aux principes connexes.

⁹⁹ CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 18.

¹⁰⁰ Communication n° 263/1987, *Gonzalez del Rio c. Peru*, paragraphe 5.2.

¹⁰¹ CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 19.

¹⁰² Observations finales, *Slovakia*, CCPR/C/79/Add.79 (1997), paragraphe 18.

¹⁰³ Communication n° 468/1991, *Oló Bahamonde v. Equatorial Guinea*, paragraphe 9.4.

service, de l'âge de la retraite et du montant de la pension de retraite — doit être convenablement garanti par la loi¹⁰⁴.

78. En ce qui concerne la révocation des juges, le CDH a rappelé¹⁰⁵ que cette décision doit reposer sur un motif grave tenant à une faute ou à l'incompétence de l'intéressé et être prise conformément à des procédures équitables garantissant l'objectivité et l'impartialité prévues par la Constitution ou la loi. La révocation des juges par l'exécutif, par exemple, avant l'expiration du mandat pour lequel ils ont été nommés, sans qu'aucune raison spécifique ne leur soit donnée et sans qu'une protection judiciaire effective ne puisse être invoquée pour contester cette décision, est incompatible avec l'indépendance du pouvoir judiciaire¹⁰⁶. Il en va de même, par exemple, pour la révocation par l'exécutif de juges présumés corrompus sans respecter aucune des procédures prévues par la loi¹⁰⁷.
79. En ce qui concerne la notion d'impartialité, le CDH distingue deux aspects¹⁰⁸: 1) les juges ne doivent pas se laisser aller, au moment de rendre leur décision, à un parti pris ou à un préjugé personnel, ni agir de manière à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre¹⁰⁹; 2) le tribunal doit également paraître impartial à un observateur raisonnable. Un procès dont l'issue aurait été sensiblement affectée par la participation d'un juge qui pourtant aurait dû, en vertu du droit national, être disqualifié ne saurait normalement pas être considéré comme impartial¹¹⁰.
80. Le CDH exige également, en ce qui concerne la liberté et la sécurité des personnes, un contrôle rapide et régulier — par une Cour ou un autre tribunal possédant les mêmes attributs d'indépendance et d'impartialité que le pouvoir judiciaire — afin de garantir que la détention ne dure pas plus longtemps qu'il n'est absolument nécessaire, que la durée totale de la détention possible soit limitée et que cette privation de liberté soit pleinement conforme aux garanties prévues par le Pacte¹¹¹.
81. De plus, le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires vise à placer sous contrôle juridictionnel toute détention intervenant dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite pénale¹¹².
82. Le CDH a également abordé la question de la protection des procureurs dans le cadre de leur liberté d'expression, en précisant que les lois sur la diffamation doivent être élaborées avec soin afin de s'assurer de leur conformité au Pacte et d'éviter qu'elles servent dans la pratique à étouffer ladite liberté. Dans le même temps, le Comité des droits de l'homme reconnaît que les procureurs ne sont pas sur un pied d'égalité avec

¹⁰⁴ CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 19.

¹⁰⁵ CDH, Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 20.

¹⁰⁶ Communication n° 814/1998, *Pastukhov v. Belarus*, paragraphe 7.3.

¹⁰⁷ Communication n° 933/2000, *Mundy Busyo et al v. Democratic Republic of Congo*, paragraphe 5.2.

¹⁰⁸ Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les Cours de justice et à un procès équitable, paragraphe 21.

¹⁰⁹ Communication n° 387/1989, *Karttunen v Finland*, paragraphe 7.2.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ CDH, Observation générale n° 35 (2014) relative à la liberté et à la sécurité de la personne, paragraphe 15.

¹¹² CDH, Observation générale n° 35 (2014) relative à la liberté et à la sécurité de la personne, paragraphe 32.

les personnalités publiques et que, à l'instar des magistrats, ils ont besoin de gagner une certaine confiance auprès du public pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions¹¹³.

83. Et le CDH d'ajouter que le principe de l'indépendance de la justice, garantie essentielle de l'exercice indépendant des fonctions judiciaires, suppose la capacité pour les juges et les procureurs d'interpréter et appliquer la loi, ainsi que d'apprécier librement les faits et les preuves, sans faire l'objet d'intimidations, d'obstructions ou d'ingérences dans l'exercice de leurs fonctions. Les juges ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales ou disciplinaires en raison du contenu de leurs décisions, sauf en cas d'infraction, de corruption, de faute professionnelle ou d'incompétence grave de nature à les rendre inaptes à s'acquitter de leurs fonctions ; en pareil cas, la sanction devrait être rendue conformément à des procédures respectant les garanties d'un procès équitable. Il faudrait en outre prévoir la possibilité de corriger les erreurs judiciaires en permettant le réexamen de la décision par une juridiction supérieure¹¹⁴.

IV. Conclusions

A. Principes développés par le CCPE en matière d'indépendance des procureurs et des ministères publics

1. Le CCPE a développé dans ses avis précédents les éléments clés suivants de l'indépendance des procureurs et des ministères publics :
 - les procureurs doivent être à l'abri de toute ingérence illégale dans l'exercice de leurs fonctions et de toute pression politique ou influence illégale de quelque nature que ce soit, y compris lorsqu'ils agissent en dehors du domaine du droit pénal, afin de garantir le plein respect et la pleine application de la loi et du principe de l'État de droit ;
 - un cadre juridique correspondant, à l'instar de celui du pouvoir judiciaire, régissant le statut, l'indépendance, le recrutement, la durée des fonctions et la carrière des procureurs sur la base de critères transparents et objectifs doit être établi ;
 - les procureurs doivent bénéficier d'une carrière jusqu'à la retraite car les nominations pour des périodes limitées avec la possibilité d'être reconduites comportent le risque que les procureurs prennent des décisions biaisées en fonction des priorités des autorités de nomination ;
 - l'indépendance externe et interne des procureurs et des ministères publics devrait être assurée par un organe indépendant tel qu'un Conseil des procureurs ;
 - les instructions données aux procureurs et aux ministères publics, tant externes qu'internes, devraient être fondées sur des lignes directrices contenant des garanties spécifiques telles que la légalité et la transparence de ces instructions, qui devraient toujours poursuivre l'objectif d'appliquer la loi tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales ;

¹¹³ CDH, Observation générale n° 34, paragraphe 32 ; CDH, Communication n° 2716/2016, *Eglé Kusaitė v. Lithuania*, paragraphe 8.7.

¹¹⁴ CDH, Observation générale n° 34, paragraphe 5.5 ; CDH, Communication n° 2844/2016, *Baltasar Garzón v. Spain*, paragraphe 5.4.

- le statut, la rémunération et le traitement des procureurs ainsi que l'affectation des ressources financières, humaines et autres allouées aux ministères publics devraient être réglementés en fonction de l'importance de leur mission et de leur travail, et d'une manière comparable à ceux des juges ;
- les procureurs et, le cas échéant, les membres de leur famille et leurs moyens de subsistance, doivent être protégés dans l'exercice de leurs fonctions.

B. Inventaire de la jurisprudence pertinente des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et des procureurs et des ministères publics en particulier.

2. Le droit à un tribunal indépendant et impartial est une valeur essentielle de l'État de droit et est inscrit dans les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux, garantissant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et étant vital pour assurer la confiance du public dans le système judiciaire dans une société démocratique. Ce droit a connu une jurisprudence riche et bien établie des tribunaux internationaux et des organes de traités.
3. Dans cette jurisprudence, l'indépendance du pouvoir judiciaire a été examinée de manière approfondie, et elle contient également des références à l'indépendance et à l'autonomie des ministères publics. Étant donné que l'indépendance et l'autonomie des ministères publics constituent, selon le CCPE, un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire, les orientations fournies par les jugements et décisions internationaux pertinents relatifs au pouvoir judiciaire peuvent, dans une certaine mesure, s'appliquer *mutatis mutandis* aux ministères publics.
4. Les systèmes de justice pénale, ancrés dans des cultures juridiques différentes, varient dans toute l'Europe. Malgré ces différences, un important facteur de convergence émerge au cours des dernières années, fondé sur l'exigence de l'indépendance des ministères publics comme condition préalable à l'État de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire.
5. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme souligne que, dans une société démocratique, tant les tribunaux que les autorités chargées des enquêtes doivent rester à l'abri des pressions politiques. Il est donc de l'intérêt public de maintenir la confiance dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État.
6. Pour qu'une enquête soit efficace, les personnes chargées de la mener doivent être indépendantes et impartiales, en droit et en pratique. Cela signifie non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel avec les personnes impliquées dans les événements, mais aussi une indépendance pratique.
7. Les garanties générales de procédure applicables dans les États membres comprennent des dispositions garantissant l'indépendance institutionnelle ou fonctionnelle des procureurs, qu'ils soient membres du pouvoir judiciaire ou fonctionnaires.
8. Les ministères publics de certains États membres sont structurés de manière hiérarchique, les procureurs de rang supérieur ayant le pouvoir de donner des ordres et des instructions aux procureurs de rang inférieur. Malgré cette structure, un certain nombre de garanties sont en place dans les systèmes juridiques des États membres

pour assurer l'efficacité et l'indépendance des organes chargés des enquêtes pénales à l'égard des procureurs de haut rang.

9. La Cour de justice de l'Union européenne, interprétant si un procureur particulier doit être considéré comme une autorité judiciaire émettrice d'un mandat d'arrêt européen, a déclaré que c'était le cas lorsqu'il remplit les trois critères suivants : il participe à l'administration de la justice, il agit objectivement, il est indépendant et n'est exposé à aucun risque d'être soumis, *inter alia*, à une instruction de l'exécutif dans un cas précis. Toutefois, la décision d'un procureur émettant un mandat d'arrêt européen doit être soumise à un contrôle judiciaire.
10. La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans la lignée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a déclaré que l'un des principaux objectifs de la séparation des pouvoirs publics est de garantir l'indépendance des juges. La Cour a également estimé que les garanties d'indépendance renforcées qui s'appliquent aux juges, en raison de la nécessaire indépendance du pouvoir judiciaire qui est essentielle à l'exercice des fonctions judiciaires, devraient également s'appliquer aux procureurs en raison de la nature des fonctions qu'ils exercent.
11. La Cour a précisé que les autorités chargées de l'enquête devraient être indépendantes, *de jure* et *de facto*, ce qui exige non seulement une indépendance hiérarchique ou institutionnelle, mais aussi une indépendance réelle. Les procureurs ne devraient pas être l'objet de pressions politiques ou d'entraves abusives dans leurs actions, ni subir de représailles pour les décisions qu'ils ont prises. Cela exige une garantie de stabilité et une durée déterminée dans leurs fonctions, ainsi que des garanties procédurales quant à leur révocation ou aux procédures disciplinaires engagées à leur encontre.
12. Le Comité des droits de l'homme (CDH), organe d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), a également émis un certain nombre de recommandations pertinentes concernant l'indépendance des juges et des procureurs. Nombre de ces recommandations ont été exprimées dans des observations finales publiées après l'examen des rapports présentés par les États parties et concernant la réforme du système judiciaire et le plein respect des garanties d'une procédure régulière, ce qui implique la nécessité de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public.
13. À cet égard, les décisions relatives à la sélection, à la discipline, à l'évaluation et à la nomination permanente des procureurs, ainsi qu'aux révocations, garantissant ainsi leur sécurité d'emploi, devraient être fondées sur des critères objectifs explicitement prévus par la loi.
14. Outre l'examen des rapports des États parties et la formulation d'observations finales, le premier Protocole facultatif au PIDCP donne au CDH la compétence d'examiner les plaintes individuelles concernant les violations présumées du PIDCP. Cette compétence est reconnue par tous les États parties en vertu de leur adhésion au Protocole. Selon la jurisprudence du CDH, le principe de l'indépendance de la justice, garantie essentielle de l'exercice indépendant des fonctions judiciaires, exige que les juges et les procureurs puissent interpréter et appliquer la loi et apprécier librement les faits et les preuves, sans faire l'objet d'intimidation, d'obstruction ou d'ingérence dans l'exercice de leurs fonctions.

C. L'impact de la jurisprudence pertinente des cours internationales et des organes de traités sur l'indépendance pratique des procureurs

15. L'inventaire ci-dessus de la jurisprudence pertinente des cours internationales et des organes de traités, axée depuis de nombreuses années sur l'indépendance des juges et, depuis quelques années également, sur l'indépendance des procureurs, fournit des éléments utiles qui peuvent avoir un effet important sur l'impartialité et l'indépendance, en droit et en pratique, des procureurs.
16. Les différents éléments de cette jurisprudence contribuent à renforcer l'indépendance institutionnelle des ministères publics, ainsi que l'indépendance fonctionnelle des procureurs individuels, tant dans le système de justice pénale que, dans les pays où le ministère public a des responsabilités dans d'autres domaines, en dehors du système de justice pénale.
17. En particulier, le cadre législatif relatif à l'autonomie organisationnelle des ministères publics, au processus de nomination, d'évaluation et de révocation des procureurs, à la durée de leur mandat, à la non-ingérence dans le travail des procureurs et à d'autres aspects importants relatifs à leur carrière, bénéficiera certainement de cette jurisprudence.
18. La principale valeur ajoutée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) est sa force contraignante et l'obligation d'entreprendre des mesures générales dans les États membres pour mettre fin aux violations identifiées par les arrêts de la CEDH. Ce processus est obligatoire et est supervisé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.
19. Ces mesures générales peuvent comprendre une législation nouvelle ou modifiée, de nouvelles institutions, de nouveaux mécanismes, de nouvelles procédures, de nouveaux critères pour la nomination, la réinstallation, la promotion, l'évaluation, la suspension et la révocation des procureurs, de nouvelles garanties au cours des procédures disciplinaires engagées à leur encontre, l'élaboration de normes éthiques et d'autres mesures.
20. Il existe également d'importants instruments consultatifs élaborés par les organes et institutions du Conseil de l'Europe qui fournissent des orientations approfondies en ce qui concerne l'indépendance des procureurs. Ces instruments servent de normes non contraignantes et constituent une base pour les réformes judiciaires et des ministères publics dans les États membres dans le cadre des activités de coopération du Conseil de l'Europe.
21. Ces instruments de soft law peuvent, à leur tour, servir de source d'inspiration et être utilisés comme référence, tant au niveau universel que régional, par les cours internationales et les organes de traités dans leur recherche accrue d'un système judiciaire plus juste et plus efficace dans lequel l'indépendance et l'impartialité des procureurs et des ministères publics sont inscrites dans un cadre juridique approprié, similaire à celui applicable aux juges.