

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCPE-BU(2023)5

Strasbourg, 1<sup>er</sup> août 2023

**CONSEIL CONSULTATIF  
DE PROCUREURS EUROPÉENS  
(CCPE)**

**Avis du Bureau du CCPE**

**suite à une lettre du Procureur Général de la Lituanie  
concernant les développements législatifs entraînant  
un écart disproportionné  
dans la rémunération des procureurs et des juges**

## INTRODUCTION

1. Le 5 juillet 2023, le CCPE a reçu une lettre de la procureure générale de Lituanie concernant une réforme de la fonction publique liée à des modifications apportées au système de rémunération dans le secteur public en Lituanie. Dans le cadre de cette réforme, des projets de modification de la loi relative à la fonction publique et d'autres textes de loi pertinents ont été élaborés. Il était prévu que les modifications du système de rémunération soient réalisées en plusieurs phases, en commençant par la réforme du système de rémunération des juges et de certains agents publics, qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Entre-temps, il a été décidé que la modification du système de rémunération des procureurs serait distincte du processus concernant les juges et qu'elle n'aurait lieu que lors de la deuxième phase, dont la mise en œuvre est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Toutefois, il n'a pas été déterminé si les traitements des procureurs seraient augmentés, ni dans quelle mesure.
2. Par conséquent, un nouveau système de rémunération des juges est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023, alors que les dispositions relatives à la rémunération des procureurs n'ont pas été modifiées. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023, l'écart entre les traitements des juges et ceux des procureurs est devenu disproportionné, et un juge est désormais payé presque deux fois plus qu'un procureur à un niveau hiérarchique équivalent, comme le précise la lettre susmentionnée.
3. La lettre indique également qu'une proposition du Président de la République de Lituanie visant à augmenter les traitements des procureurs à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023 a été soumise au Seimas (parlement) afin de réduire l'écart de rémunération disproportionné entre les procureurs et les juges.

## AVIS DU BUREAU DU CCPE

4. Dans l'examen de ces questions importantes, le Bureau du CCPE a pris en compte des avis du CCPE (dont un avis adopté conjointement avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE)) ainsi que les instruments pertinents du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), des Nations Unies, du Comité des droits de l'homme (organe conventionnel établi en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations Unies), du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), de l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIPP) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

### **Normes du CCPE**

#### **(comprenant un avis adopté conjointement avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE))**

5. En 2009, le CCPE et le CCJE ont adopté leur avis conjoint (n° 4 (2009) pour le CCPE et n° 12 (2009) pour le CCJE) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une

société démocratique. Cet avis était constitué de la Déclaration de Bordeaux et d'une Note explicative.

6. Il est souligné dans la Déclaration de Bordeaux que pour garantir un statut d'indépendance aux procureurs, il est nécessaire d'appliquer certains principes de base, en particulier celui selon lequel leur recrutement, leur carrière, leur sécurité de fonction, y compris le déplacement de fonctions qui ne peut être effectué que conformément à la loi ou soumis à leur consentement, ainsi que leur **rémunération**, doivent être protégés par la loi<sup>1</sup>.
7. Dans ce même avis, il est ensuite souligné que la proximité et la complémentarité **des missions de juge et de procureur imposent des exigences et garanties semblables sur le plan du statut et des conditions d'emploi**, en particulier en ce qui concerne le recrutement, la formation, le développement de la carrière, la discipline, le déplacement de fonctions (qui ne peut être effectué que conformément à la loi ou soumis à leur consentement), la **rémunération**, la cessation de fonctions et la liberté de créer des associations professionnelles<sup>2</sup>.
8. Le CCPE a par la suite souligné dans son Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, dans lequel figure la Charte de Rome, que l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>3</sup> et que les États devraient prendre des mesures pour garantir aux procureurs des conditions de service raisonnables, avec notamment une **rémunération**, un statut et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge de départ à la retraite approprié<sup>4</sup>.
9. Par ailleurs, les conditions de service devraient refléter l'importance et la dignité de la fonction de procureur, ainsi que le respect qui y est attaché. Une **rémunération** satisfaisante des procureurs suppose également la reconnaissance de l'importance de leurs fonctions et de leur rôle et peut aussi réduire le risque de corruption<sup>5</sup>.
10. Le CCPE a également insisté sur cette problématique dans son Avis n° 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, qui fait référence et dans lequel il présente les principaux aspects de l'indépendance des procureurs. La question de la rémunération appropriée des procureurs est mentionnée à plusieurs reprises dans cet avis et est traitée de façon spécifique dans l'ensemble de recommandations formulées à la fin de ce document. Il y est ainsi recommandé que 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**

---

<sup>1</sup> Avis conjoint du CCPE et du CCJE (n° 4 (2009) pour le CCPE et n° 12 (2009) pour le CCJE) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Déclaration de Bordeaux, point 8.

<sup>2</sup> Avis conjoint du CCPE et du CCJE (n° 4 (2009) pour le CCPE et n° 12 (2009) pour le CCJE) sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, Note explicative, par. 37.

<sup>3</sup> Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Charte de Rome, point IV.

<sup>4</sup> Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Note explicative, par. 75.

<sup>5</sup> Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Note explicative, par. 76.

**manière comparable à celle des juges**, à la hauteur des missions et fonctions particulières des procureurs<sup>6</sup>.

11. Enfin, le CCPE a mis en avant la question de la rémunération des procureurs dans son Avis n° 16 (2021) sur les implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs. Dans les conclusions de cet avis, il rappelle les normes mentionnées précédemment et reprend en particulier la recommandation figurant dans son Avis n° 13 (2018), citée ci-dessus<sup>7</sup>.

## **Normes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

12. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné, dans sa Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, que les États membres doivent prendre des mesures pour que la loi garantisse, pour l'exercice de ces fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une **rémunération** et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite<sup>8</sup>.
13. En outre, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a précisé que, s'agissant du statut, de la **rémunération** et de la pension des procureurs, ils doivent être définis en tenant compte de la nécessité de garantir **un certain équilibre entre les juges et les membres du ministère public** qui, malgré la nature différente de leurs missions, participent tous au système de justice pénale. De plus, les conditions matérielles d'exercice des fonctions doivent refléter l'importance et la dignité de la charge, ainsi que le respect qui s'y attache. Enfin, l'amélioration de la condition des magistrats du ministère public de certains États membres serait de nature à éviter le départ dans le privé que l'on observe notamment en Europe centrale et orientale<sup>9</sup>.

## **Normes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**

14. Dans son « Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public », la Commission de Venise a souligné **au sujet des procureurs que, comme pour les juges, une rémunération** proportionnée à l'importance des missions exercées est essentielle si le système de justice pénale doit

---

<sup>6</sup> Avis n° 13 (2018) du CCPE : « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs », recommandation XI.

<sup>7</sup> Avis n° 16 (2021) du CCPE : « Implications des décisions des tribunaux internationaux et des organes de traités concernant l'indépendance pratique des procureurs », Conclusions, partie A(1).

<sup>8</sup> Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, par. 5(d).

<sup>9</sup> Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, Commentaires sur chaque point de la Recommandation, par. 5.

être efficace et juste. Une rémunération suffisante est aussi nécessaire pour réduire le risque de corruption des procureurs<sup>10</sup>.

## **Normes du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**

15. Le GRECO a souligné à de nombreuses reprises l'importance d'une rémunération adéquate pour diverses catégories professionnelles, y compris les procureurs et les juges, en tant qu'acteurs essentiels du système judiciaire. Ainsi, il a encouragé les autorités à s'assurer que la **rémunération** des procureurs est basée sur des critères transparents et objectifs<sup>11</sup>.

## **Normes des Nations Unies**

16. Dans les Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet, il est souligné que les magistrats du parquet, en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, doivent toujours préserver la dignité et l'honneur de leur charge. Il y est indiqué par la suite que des conditions de service satisfaisantes, une **rémunération appropriée** et, s'il y a lieu, la durée du mandat, la pension et l'âge de la retraite des magistrats du parquet sont définis par la loi ou des règles ou règlements rendus publics<sup>12</sup>.

## **Normes du Comité des droits de l'homme (organe conventionnel établi en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations Unies)**

17. Le Comité des droits de l'homme est un organe conventionnel composé d'experts indépendants, qui supervise l'application du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques<sup>13</sup> par les États parties. Il a émis un certain nombre de recommandations concernant l'indépendance des juges et des procureurs. Dans ce contexte, il a évoqué à plusieurs reprises la question de la rémunération des magistrats, terme que l'on peut considérer comme incluant les procureurs. Selon le Comité des droits de l'homme, les États devraient prendre des mesures spécifiques établissant des procédures claires et des critères objectifs applicables à la nomination, à la

---

<sup>10</sup> Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), par. 69.

<sup>11</sup> GRECO, Quatrième Cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation concernant l'Estonie adopté par le GRECO lors de sa 58<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 3-7 décembre 2012), par. 172.

<sup>12</sup> Nations Unies, Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés le 7 septembre 1990 par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, par. 3 et 6.

<sup>13</sup> Ratifié par la Lituanie en 1991.

**rémunération**, à l'inamovibilité, à la promotion, à la suspension et à la révocation des magistrats ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prises à leur rencontre<sup>14</sup>.

### **Normes du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ)**

18. Le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) a souligné dans son rapport 2014-2016 sur l'indépendance et la responsabilité du ministère public que l'indépendance des procureurs doit être protégée par la mise en œuvre de procédures de recrutement conformes, par l'incompatibilité de la nomination à ces fonctions avec l'exercice d'autres fonctions dans les secteurs public ou privé ainsi que par l'application de **niveaux de rémunération adéquats et garantis** et de protections en matière d'inamovibilité et de promotion, de mesures disciplinaires et de révocation<sup>15</sup>.

### **Normes de l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIPP)**

19. L'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIPP) a souligné, dans ses Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, qu'afin de s'assurer que les procureurs peuvent s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles de façon indépendante et en conformité avec ces normes, ils devraient être protégés contre les actes arbitraires des gouvernements. De façon générale, ils devraient avoir le droit, notamment, **de bénéficier de conditions de service raisonnables et de rémunération adéquate, proportionnées au rôle crucial qu'ils jouent et de ne pas voir leur salaire ou autres avantages diminués de façon arbitraire**<sup>16</sup>.

### **Normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**

20. Selon l'étude réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'indépendance des procureurs en Europe orientale, en Asie centrale et dans la région Asie-Pacifique (2020), **les procureurs doivent percevoir une rémunération adéquate**, qui corresponde au rôle essentiel qu'ils jouent dans le système de justice pénale. Leurs **traitements devraient être comparables à ceux des juges**, en particulier en début de carrière, afin d'attirer les étudiants et les professionnels les plus qualifiés. L'attribution d'avantages autres que le traitement de base devrait être régi

---

<sup>14</sup> Comité des droits de l'homme, Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 40 du Pacte, Observations finales, Slovaquie, CCPR/C/79/Add.79 (1997), par. 18.

<sup>15</sup> Rapport 2014-2016 du RECJ, *Independence and Accountability of the Prosecution*, par. 20.

<sup>16</sup> AIPP, Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptées par l'AIPP le 23 avril 1999, par. 6(c).

par la loi, et il devrait appartenir à des autorités non politiques de prendre les décisions relatives à l'octroi de ces émoluments<sup>17</sup>.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

21. Compte tenu des normes susmentionnées, le Bureau du CCPE, qui représente les membres du CCPE, des procureurs en exercice issus de tous les États membres du Conseil de l'Europe, partage les préoccupations exprimées par la procureure générale de Lituanie concernant l'évolution de la législation à l'origine d'un écart disproportionné entre la rémunération des procureurs et celle des juges en Lituanie.
22. Il ressort clairement des divers avis et instruments consultatifs susmentionnés qu'il existe un large consensus au sein de la communauté internationale concernant la rémunération des procureurs, notamment sur deux points essentiels :
  - 1) Les conditions de service des procureurs, notamment leur rémunération, devraient refléter l'importance de leur mission et la dignité de leur charge, et devraient être d'un niveau adéquat. Cet aspect est également important pour prévenir la corruption parmi les procureurs et garantir réellement leur indépendance et leur impartialité.
  - 2) Le niveau de rémunération des procureurs doit être analogue ou au moins comparable à celui des juges, puisque ces deux groupes professionnels sont des acteurs incontournables de tout système judiciaire et qu'ils jouent tous deux un rôle essentiel et de grande ampleur dans le respect de l'État de droit.
23. Le Bureau du CCPE note que les instruments consultatifs internationaux ne définissent pas d'indicateurs quantitatifs exacts relatifs aux montants ou aux pourcentages spécifiques applicables à la rémunération qui devrait être accordée aux procureurs. Le Bureau du CCPE admet et convient pleinement que les États membres du Conseil de l'Europe disposent d'une marge d'appréciation à cet égard, et qu'ils sont seuls et pleinement compétents pour établir les niveaux de rémunération des divers groupes professionnels, notamment des procureurs.
24. Cependant, le Bureau du CCPE estime qu'une différence aussi substantielle et déterminante entre la rémunération des juges et celle des procureurs, telle qu'elle serait appliquée en Lituanie, va au-delà de cette marge d'appréciation et est en réalité contraire aux recommandations formulées par divers organes internationaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne, tout d'abord, l'application d'un niveau adéquat de rémunération des procureurs et, ensuite, le caractère analogue ou au moins comparable de cette rémunération avec celle qui est prévue pour les juges.
25. Dans ce contexte, le Bureau du CCPE considère que les préoccupations exprimées par la procureure générale de Lituanie sont compréhensibles et justifiées, d'autant plus que cette situation peut avoir une incidence négative sur l'attractivité de la fonction de procureur pour les professionnels hautement qualifiés et pourrait à l'avenir entraîner une baisse de la qualité du travail effectué par les procureurs, ce qui aurait alors des

---

<sup>17</sup> Étude de l'OCDE, *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, 2020, Point 3.3, p. 148.

conséquences néfastes sur la confiance de la population dans le système judiciaire et sur l'État de droit en général.

26. Le Bureau du CCPE relève en outre dans la lettre de la procureure générale que le Président de la République de Lituanie a proposé d'augmenter les traitements des procureurs à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023, et que cette proposition a été soumise au Seimas (parlement) afin de réduire l'écart de rémunération disproportionné entre les procureurs et les juges.
27. Le Bureau du CCPE salue l'adoption de cette mesure importante par le Président de la République de Lituanie. Pour sa part, le Bureau du CCPE appelle les autorités compétentes en Lituanie à examiner la question de la rémunération des procureurs en tenant compte de l'importance de leur mission et de la dignité de leur charge, conformément aux nombreux instruments consultatifs internationaux cités ci-dessus, et à veiller à ce que la rémunération des procureurs soit fixée à un niveau analogue à la rémunération des juges, ou au moins à un niveau comparable, et sans qu'aucune différence disproportionnée ne soit appliquée.