

**Assemblée générale**

Distr. générale
7 juin 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme**Vingtième session**

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils,
politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris
le droit au développement**

**Rapport de la Rapporteuse spéciale sur
l'indépendance des juges et des avocats,
Gabriela Knaul****Résumé*

Après un bref exposé des activités menées par la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats en 2011, le rapport présente les normes internationales et régionales existantes applicables aux procureurs et au ministère public. La Rapporteuse spéciale analyse ensuite le rôle et les responsabilités des procureurs et la grande diversité des systèmes existants au sein du ministère public au niveau mondial. Elle examine les relations entre les procureurs et les autres intervenants dans le cadre du système de justice pénale, comme la police, la magistrature, les avocats ainsi que les autres personnes ayant affaire à l'appareil de la justice.

Le rapport expose ensuite un certain nombre de garanties dont bénéficient les procureurs, ainsi que différents éléments qui peuvent avoir un effet sur leur indépendance et leur impartialité. Le rapport analyse aussi la question de la responsabilité des procureurs. La Rapporteuse spéciale examine en particulier la marge étroite existant entre la nécessaire responsabilité des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et la nécessité impérieuse que les procureurs travaillent de manière indépendante et à l'abri de toute crainte, pression, menace ou faveur. Elle insiste aussi sur le fait que les procureurs – en défendant l'état de droit et en protégeant les droits de l'homme – doivent prendre, et être perçus comme prenant, leurs décisions en toute objectivité, indépendance et impartialité. La Rapporteuse spéciale souligne aussi qu'il importe de développer un ministère public qualifié et compétent par des mesures appropriées de renforcement des capacités. Le rapport se termine par une série de conclusions et de recommandations.

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Activités de la Rapporteuse spéciale en 2011	4–18	3
A. Visites de pays et communication avec les États Membres.....	5–7	3
B. Autres activités	8–18	4
III. Normes internationales applicables aux procureurs	19–23	5
IV. Indépendance et impartialité des procureurs et du ministère public	24–28	6
V. Situation et rôle des procureurs.....	29–57	7
A. Diversité des structures du ministère public	29–34	7
B. Fonctions et rôle des procureurs par rapport aux acteurs judiciaires et autres	35–54	8
C. Le rôle des procureurs auprès des tribunaux militaires	55–57	13
VI. Garanties de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs.....	58–81	13
VII. Responsabilité des procureurs.....	82–87	18
VIII. Renforcement des capacités	88–92	19
IX. Conclusions.....	93–97	20
X. Recommandations.....	98–126	20

I. Introduction

1. Dans sa résolution 15/3, le Conseil des droits de l'homme a prié la Rapporteuse spéciale «de réfléchir à la nécessité de paramètres individuels et institutionnels supplémentaires, et à en élaborer, le cas échéant, qui soient propres à assurer et à renforcer l'objectivité et l'impartialité des procureurs et du ministère public, ainsi que leur capacité d'exercer en conséquence leurs fonctions de protection des droits de l'homme et de promotion de l'administration impartiale de la justice» (par. 4).

2. Le précédent titulaire du mandat a déjà analysé les principaux facteurs susceptibles d'affecter l'indépendance institutionnelle des juges, et les éléments qui exercent une influence sur la situation des juges (A/HRC/11/41), ainsi que les garanties visant à assurer l'indépendance des avocats et de leur profession (A/64/181). Les éléments affectant l'indépendance et l'impartialité des procureurs n'ont cependant été abordés que de manière indirecte dans de précédents rapports¹. L'intention de la Rapporteuse spéciale – suivant la demande du Conseil des droits de l'homme – est de combler cette lacune et de mettre en évidence les garanties nécessaires pour que le ministère public fonctionne d'une manière indépendante, autonome, objective et impartiale. La Rapporteuse spéciale examine aussi la marge étroite existant entre la nécessaire responsabilité des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et la nécessité impérieuse qu'ils travaillent de manière indépendante et à l'abri de toute crainte, pression, menaces ou faveur. Elle insiste aussi sur le fait que les procureurs – en défendant l'état de droit et les droits de l'homme – doivent prendre, et être perçus comme prenant, leurs décisions en toute objectivité, indépendance et impartialité.

3. Afin de recueillir des informations auprès d'un large éventail de systèmes juridiques sur différentes questions liées aux procureurs et au ministère public, un questionnaire a été envoyé en janvier 2012 à tous les États Membres ainsi qu'à d'autres parties prenantes. Trente et une réponses ont été reçues. La Rapporteuse spéciale sait gré aux États Membres et aux autres parties prenantes de leurs réponses substantielles au questionnaire.

II. Activités de la Rapporteuse spéciale en 2011

4. La Rapporteuse spéciale mène ses activités conformément à la résolution 17/2 du Conseil des droits de l'homme.

A. Visites de pays et communication avec les États Membres

5. La Rapporteuse spéciale s'est rendue en visite officielle en Bulgarie du 9 au 16 mai 2011 (A/HRC/20/19/Add.2), en Roumanie du 17 au 24 mai 2011 (A/HRC/20/19/Add.1), et en Turquie du 10 au 14 octobre 2011 (A/HRC/20/19/Add.3), à l'invitation des Gouvernements respectifs.

6. La Rapporteuse spéciale a demandé à être officiellement invitée par les Gouvernements dans les pays ci-après: Argentine, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Inde, Malaisie, Maldives, Népal, Togo et Venezuela (République bolivarienne du). La Rapporteuse spéciale sait gré aux Gouvernements de la Fédération de Russie, de la Géorgie, de la Guinée-Bissau, des Maldives et du Pakistan de l'avoir invitée à se rendre dans leur pays.

¹ Voir A/HRC/8/4, par. 41; A/HRC/4/25, par. 24; A/HRC/11/41, par. 104.

7. Du 16 mars 2011 au 15 mars 2012, la Rapporteuse spéciale a envoyé un total de 100 communications dénonçant des violations des droits de l'homme dans le cadre de son mandat à 69 États Membres et 2 autres acteurs. Sur ces communications, 67 étaient des appels urgents et les 33 autres des lettres exposant des allégations. Les détails des communications et des réponses reçues des Gouvernements figurent dans les rapports sur les communications des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales².

B. Autres activités

8. Le 15 avril 2011, la Rapporteuse spéciale a fait un exposé sur «Le rôle de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats dans la promotion et l'application des Principes de base relatifs au rôle du barreau» au cours d'un séminaire, tenu à Amsterdam, commémorant le vingt-cinquième anniversaire de l'organisation Avocats pour Avocats.

9. Les 26 et 27 mai 2011, elle a participé à une réunion d'experts organisée à Genève par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur le thème «Le sexe et la protection des victimes et des témoins», à l'occasion de laquelle elle a prononcé une allocution.

10. Le 30 mai 2011, la Rapporteuse spéciale a soumis ses rapports au Conseil des droits de l'homme et, le 31 mai, elle a participé à une manifestation parallèle organisée par la Commission internationale de juristes sur le thème «Le rôle des juges et des avocats en temps de crise». Le 1^{er} juin 2011, elle a pris part à une manifestation parallèle concernant le rapport sur sa mission au Mexique (octobre 2010) organisée par la Commission mexicaine pour la défense et la promotion des droits de l'homme, l'Organisation mondiale contre la torture, le Représentant à Genève des Peace Brigades International et la Law Society.

11. Les 16 et 17 juin 2011, la Rapporteuse spéciale a assisté à Kiev à une conférence internationale sur «Le renforcement des capacités des associations nationales de juges et l'application en droit interne de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales», à l'occasion de laquelle elle a animé une table ronde sur «Les atteintes à l'indépendance de la magistrature et des juges».

12. Les 23 et 24 juin 2011, la Rapporteuse spéciale a participé à La Haye à plusieurs tables rondes interactives lors de la quatrième Conférence sur le droit de l'avenir organisée par le Hague Institute for the Internationalization of Law.

13. Du 4 au 8 septembre 2011, la Rapporteuse spéciale a pris part à la réunion annuelle de l'Association internationale des magistrats (IAJ/UIM), à Istanbul (Turquie).

14. Du 3 au 4 novembre 2011, elle a assisté à la conférence annuelle de l'Association internationale du barreau à Doubaï (Émirats arabes unis).

15. En vue de l'établissement du présent rapport, la Rapporteuse spéciale a organisé à Genève, le 7 novembre 2011, une réunion d'experts sur le rôle des procureurs pour assurer le respect de l'état de droit.

16. Le 31 janvier 2012, elle a participé à Brasilia à une réunion publique d'appui au Conseil national de justice.

17. Du 1^{er} au 4 mars 2012, la Rapporteuse spéciale a assisté à Villamoura (Portugal) au neuvième Congrès des procureurs publics portugais sur la justice, la citoyenneté et le développement.

² Voir A/HRC/18/51 et Corr.1; A/HRC/19/44; A/HRC/20/30.

18. Le 8 mars 2012, elle a pris part à la célébration de la Journée internationale de la femme, organisée par l'État de Tabasco (Mexique) et les membres de la magistrature de l'État. À cette occasion, elle a été décorée de la médaille de Femme de l'année 2012. La médaille qui, comme elle l'a déclaré, revient à toutes les femmes mexicaines, sera présentée au Conseil des droits de l'homme. La célébration a réuni quelque 1 200 personnes, dont 700 femmes.

III. Normes internationales applicables aux procureurs

19. La Rapporteuse spéciale note qu'il existe dans le monde une grande diversité de systèmes de justice pénale et des différences quant au rôle et au statut des procureurs et du ministère public. Cela a rendu plus difficile l'élaboration de normes communes internationales applicables aux procureurs.

20. Au niveau mondial, le principal instrument visant spécifiquement à réguler la profession de procureur est constitué par les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet³ (ci-après «les Principes directeurs des Nations Unies»). Bien qu'il ne s'agisse pas d'un instrument contraignant, les Principes directeurs des Nations Unies ont été élaborés «pour aider les États Membres à assurer et à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité du parquet dans les poursuites pénales» dans le cadre de la législation et de la pratique nationales (préambule). Cet instrument comporte 24 principes directeurs applicables aux qualifications, à la situation, au rôle et aux fonctions des procureurs. Les Principes directeurs des Nations Unies devraient être portés à l'attention des procureurs ainsi que d'autres personnes comme les juges, les avocats, les membres de l'exécutif et du corps législatif, ainsi que le grand public.

21. Les Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants⁴ (ci-après les «Normes de responsabilité professionnelle de l'Association internationale des procureurs»), adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants le 23 avril 1999, complètent les Principes directeurs des Nations Unies. L'Association internationale des procureurs et poursuivants comprend plus de 145 organisations membres dans plus de 96 pays, représentant plus de 1 000 membres individuels⁵. Les Normes de responsabilité professionnelle ont été approuvées par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations Unies dans sa résolution 17/2 du 18 avril 2008.

22. Quelques autres instruments internationaux comportent des dispositions applicables aux procureurs. Ainsi, l'article 11 de la Convention des Nations Unies contre la corruption⁶ prévoit que les États Membres prennent des mesures pour renforcer l'intégrité et prévenir les possibilités de corruption des magistrats, ainsi que des services de poursuite dans les États parties où ceux-ci forment un corps distinct.

23. Un certain nombre d'instruments ont en outre été adoptés au niveau régional, notamment sous l'égide du Conseil de l'Europe, afin de donner d'autres indications concernant le statut et le rôle des procureurs ainsi que les garanties nécessaires à l'exercice de leur importante mission. On peut notamment citer la Recommandation du Comité des

³ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, 27 août-7 septembre 1990.

⁴ Association internationale des procureurs et poursuivants, Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, 23 avril 1999.

⁵ Voir le site Web de l'Association internationale des procureurs et poursuivants: <http://www.iap-association.org/default.aspx>.

⁶ Résolution 58/4 (2003) de l'Assemblée générale, annexe.

ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, du 6 octobre 2000 (Rec (2000) 19), les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (les Lignes directrices de Budapest) (CPGE(2005)05), et la Déclaration de Bordeaux de 2009 sur les juges et procureurs dans une société démocratique, élaborée par le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) (CM(2009)192).

IV. Indépendance et impartialité des procureurs et du ministère public

24. Comme il a été indiqué, il existe des normes internationales applicables aux procureurs aux niveaux international et régional. Or, ces normes étant censées s'appliquer dans de nombreux systèmes juridiques où le statut et le rôle des procureurs diffèrent, elles sont donc formulées en termes généraux afin de couvrir diverses juridictions. Le Conseil des droits de l'homme a prié la Rapporteuse spéciale d'élaborer des paramètres qui soient propres à renforcer «l'objectivité et l'impartialité» des procureurs et du ministère public, sans mentionner leur «indépendance». Le Rapporteur spécial précédent avait recommandé au titulaire du mandat d'entreprendre une étude actualisée des facteurs individuels et institutionnels de nature à assurer et renforcer l'«indépendance», entre autres, des procureurs (A/HRC/11/41, par. 104). De plus, l'actuelle Rapporteuse spéciale a souligné qu'il est fondamental que les magistrats du parquet puissent exercer leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, objectivité et de manière transparente⁷.

25. Vu que les procureurs et le ministère public assument le rôle d'«agents essentiels de l'administration de la justice»⁸ ou de «ministres de la justice», la Rapporteuse spéciale estime qu'en leur consacrant un rapport thématique, il est important d'analyser les modèles appliqués dans les systèmes juridiques internes, de déterminer les problèmes que les procureurs peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions et d'envisager les moyens d'améliorer leur indépendance et leur impartialité.

26. Pour évaluer l'indépendance et l'impartialité des procureurs, il importe d'examiner d'une part l'indépendance structurelle du ministère public et d'autre part son indépendance et son impartialité opérationnelles, ou indépendance fonctionnelle. Un manque d'autonomie et d'indépendance fonctionnelle peut entamer la crédibilité du ministère public et nuire à la confiance du public dans le système de justice (A/HRC/17/30/Add.3, par. 16 et 87). À cet égard, il est souligné dans les Principes directeurs des Nations Unies que les États sont tenus de veiller à ce que les magistrats du parquet puissent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles sans subir d'ingérence (par. 4).

27. On constate une tendance générale à un ministère public plus indépendant, sous l'angle de ses liens avec d'autres autorités, notamment l'exécutif⁹. Il reste que dans certains

⁷ Voir par exemple A/65/274, par. 18.

⁸ Principes directeurs des Nations Unies (voir note 3 ci-dessus), par. 3.

⁹ Voir Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), rapport sur les Normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II – Le ministère public, 3 janvier 2011, CDL-AD (2010)040, par. 26. La tendance constatée par la Commission de Venise au niveau national est également reflétée dans la pratique ou les délibérations de différents organes internationaux. Dans sa résolution 17/2, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale affirme en outre que «l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité des procureurs sont des préalables essentiels pour la protection effective des droits de l'homme...» (préambule, quatrième alinéa). La Commission interaméricaine des droits de l'homme a affirmé que le ministère public doit être un organe indépendant de l'exécutif et doit être doté de l'inamovibilité et des autres garanties constitutionnelles accordées aux membres du pouvoir

pays, la subordination du ministère public à l'exécutif relève souvent davantage d'un principe que de la réalité, dès lors que l'exécutif évite d'intervenir dans des affaires individuelles ou des décisions opérationnelles bien qu'il soit habilité à le faire. Néanmoins, le problème fondamental subsiste dans la mesure où il n'existe aucune garantie formelle contre de telles interventions. L'existence même d'un droit d'intervention peut, dans l'esprit du public, être aussi dommageable qu'un acte d'ingérence.

28. Cela étant, il est important d'élaborer des principes directeurs clairs et adaptés ainsi que des codes de conduite et de déontologie, en vue de définir clairement les paramètres d'action et les pouvoirs des acteurs respectifs permettant de détecter, contester et réparer toute violation ou tout abus de pouvoir susceptible de se produire.

V. Situation et rôle des procureurs

A. Diversité des structures du ministère public

29. Les modes d'organisation du ministère public sont très divers. Tout d'abord, le ministère public peut faire partie intégrante du pouvoir exécutif et être organisé comme un service administratif ordinaire, sous l'autorité du Ministre de la justice ou d'un Attorney général qui peut également avoir des responsabilités ministérielles et exercer ses fonctions en dehors du ministère de la justice. Les nominations, les carrières et les procédures disciplinaires peuvent être organisées par le ministère de la justice, et un conseil supérieur des magistrats du parquet ou un organe analogue peut avoir un rôle consultatif ou d'approbation sur ces questions.

30. Dans un deuxième cas, le ministère public peut être organisé comme une institution autonome, tout en ayant un lien plus ou moins étroit avec le pouvoir exécutif. Dans ce cas, un conseil supérieur des magistrats du parquet ou un organe indépendant analogue peut être chargé de gérer la carrière des procureurs. Le Ministre de la justice ou un autre organe du pouvoir exécutif conserve souvent un certain degré de contrôle sur la nomination des procureurs, et peut exercer un pouvoir de nomination autonome ou après consultation du conseil supérieur. Dans une telle structure, le Ministre de la justice peut aussi rester en charge des questions d'organisation et de la gestion du budget. Dans d'autres pays, toutes les questions de principe et les aspects opérationnels et administratifs relèvent du chef opérationnel du ministère public, bien que le ministre compétent puisse maintenir un certain contrôle budgétaire, ce qui peut avoir un effet sur l'indépendance du ministère public. Il faut ajouter que les termes employés peuvent induire en erreur car il n'y a aucune harmonisation entre pays.

31. En troisième lieu, le ministère public fait partie de la magistrature, ce qui est le plus souvent le cas pour un certain nombre de pays de tradition romaine. Dans ce type de structure, il existe habituellement un conseil supérieur de la magistrature ou un organe indépendant analogue qui est chargé de gérer la carrière tant des magistrats du parquet que des magistrats du siège. Les magistrats et les procureurs peuvent avoir la possibilité, au

judiciaire, et qu'il doit être autonome et indépendant des autres branches de l'État (Commission interaméricaine des droits de l'homme, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mexique, OEA/Ser L/V/II.100, chap. V, par. 372 et 381). Le Statut de Rome contient les dispositions suivantes: «Le Bureau du Procureur agit indépendamment en tant qu'organe distinct au sein de la Cour.» (art. 42, par. 1). «Ni le Procureur, ni les procureurs adjoints ne peuvent participer au règlement d'une affaire dans laquelle leur impartialité pourrait être raisonnablement mise en doute pour un motif quelconque.» (par. 7) ou qui pourrait «faire douter de leur indépendance» (par. 5).

cours de leur carrière, de passer d'un groupe à l'autre, possibilité qui est dans certains cas limitée par la loi.

32. Enfin, le ministère public peut être totalement indépendant tant du pouvoir exécutif que du pouvoir judiciaire.

33. L'institution du ministère public peut non seulement être conçue de différentes manières, mais sa structure interne peut elle aussi varier. Au sein du ministère public, soit les procureurs sont indépendants les uns des autres dans une structure horizontale, soit le service est hiérarchisé. Dans une structure horizontale, les procureurs jouissent généralement d'une plus grande autonomie tandis que dans une structure hiérarchisée, il est plus facile d'uniformiser l'application et l'interprétation de la loi et d'adopter une approche commune de la politique de justice pénale, dès lors que l'on s'attachera, au nom de la cohérence, à appliquer des pratiques, procédures et politiques communes. Dans la mesure où le risque d'abus d'autorité est d'autant plus important que la structure est hiérarchisée, il convient de mettre en place un système approprié d'automatismes régulateurs pour prévenir ce risque. Il peut s'agir d'un contrôle ou d'une supervision interne ou externe, par exemple des services d'inspection, des panels de citoyens ordinaires ou des associations ou syndicats de magistrats du parquet. Afin de maintenir leur autonomie au sein d'un ministère public hiérarchisé, les procureurs ne devraient pas être tenus de faire approuver les mesures qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. Comme l'avait indiqué le précédent Rapporteur spécial à propos de l'élection des présidents de tribunaux par les juges de leurs juridictions respectives, il faudrait envisager la possibilité que le chef du ministère public soit désigné par les procureurs eux-mêmes afin d'éviter que la hiérarchie judiciaire interne ne porte atteinte à l'indépendance des procureurs (A/HRC/11/41, par. 49).

34. Dans certains pays et systèmes juridiques, l'engagement de poursuites est obligatoire lorsque les procureurs appliquent le principe de la légalité des poursuites (*notitia criminis*). Dans une certaine mesure, ce principe pourrait être considéré comme une garantie, notamment dans les affaires très médiatisées, puisqu'il laisse moins de marge pour justifier un abandon des poursuites. À l'inverse, suivant le principe de l'opportunité des poursuites, les procureurs disposent d'une certaine latitude pour décider d'engager des poursuites ou non, ce qui permet l'application de mesures de réparation non fondées sur une condamnation, et évite par ailleurs l'accumulation d'énormes arriérés d'affaires. Cependant, s'il existe une tendance croissante à la négociation pénale en tant que mesure d'opportunité, le recours excessif au plaider-coupable pour résorber les arriérés d'affaires devrait être évité. À cet égard, il est indiqué dans les Principes directeurs des Nations Unies que «[d]ans les pays où les magistrats du parquet sont investis de pouvoirs discrétionnaires, la loi ou les règles ou règlements publiés énoncent des principes directeurs visant à renforcer l'équité et favoriser des prises de décisions cohérentes pendant la procédure, notamment lors du déclenchement de poursuites judiciaires ou de la renonciation aux poursuites» (par. 17).

B. Fonctions et rôle des procureurs par rapport aux acteurs judiciaire et autres

35. Les procureurs jouent un rôle essentiel pour protéger la société contre une culture d'impunité, et servent de gardiens de l'accès à l'appareil judiciaire. En application des Principes directeurs des Nations Unies, les magistrats du parquet respectent et protègent la dignité humaine et défendent les droits de la personne humaine, contribuant ainsi à garantir une procédure régulière et le bon fonctionnement du système de justice pénale (par. 12). Leur mission essentielle consiste à jouer un rôle actif dans la procédure pénale, en

engageant et en conduisant des poursuites (par. 11); ils peuvent aussi «former des recours à l'encontre de toutes ou certaines décisions de justice¹⁰». Ils exercent en outre d'autres tâches en fonction de chaque système juridique. Les Principes directeurs des Nations Unies visent la participation aux enquêtes criminelles, la supervision de la légalité de ces enquêtes, la supervision de l'exécution des décisions des tribunaux et l'exercice d'autres fonctions en qualité de représentants de l'intérêt public (par. 11).

36. La structure du ministère public influence les relations entre les procureurs et les autres acteurs du système de justice, à savoir les juges, la police et les individus, y compris les victimes, les témoins et les justiciables. Quelle que soit la manière dont ces relations sont conçues, afin d'assurer l'efficacité des poursuites judiciaires, il est recommandé dans les Principes directeurs des Nations Unies que les procureurs s'emploient à coopérer avec la police, les tribunaux, les membres des professions judiciaires, ainsi qu'avec les autres institutions publiques (par. 20), en conformité avec les règles de droit et dans un esprit de coopération réciproque¹¹.

Le rôle des procureurs par rapport aux juges

37. Il est recommandé dans les Principes directeurs des Nations Unies que les fonctions de magistrat du parquet soient strictement séparées des fonctions de juge (par. 10). Les rôles respectifs des juges et des procureurs sont distincts, mais complémentaires, et leur bon exercice est nécessaire pour garantir une administration de la justice équitable, impartiale et efficace.

38. Dans les pays où le ministère public fait partie de la magistrature, les carrières des juges et des procureurs sont habituellement gérées par le même organe, à savoir un Conseil supérieur de la magistrature ou un organe comparable. Comme il a été noté, dans de tels cas, les procureurs et les juges, peuvent, au cours de leur carrière, avoir la possibilité, dans certaines limites, de passer d'un groupe à l'autre.

39. Certains procureurs et juges considèrent que cette possibilité de changer de fonctions est utile car elle leur permet d'élargir leur vision et leur compréhension de l'un et l'autre rôles. La Rapporteuse spéciale est cependant d'avis que cela pourrait éventuellement nuire à leur indépendance et à leur impartialité, au moins en apparence, compte tenu en particulier de la différence de leurs fonctions et de leurs rôles, même si tant les procureurs que les juges doivent être hautement qualifiés. En changeant de rôle, la même personne pourrait devenir juge dans sa propre cause. Dans de nombreux pays, les carrières des juges et des procureurs sont distinctes, et il n'est possible de passer d'un rôle à l'autre que par voie de concours.

40. Quel que soit le système, il faut se garder de confondre le rôle des procureurs et celui des juges. Il importe également que le grand public perçoive la différence entre les rôles et les fonctions des procureurs et des juges, car la confiance du public dans le bon fonctionnement de l'état de droit est d'autant mieux assurée que chaque institution publique respecte la sphère de compétence des autres¹². Cela est indispensable pour renforcer la confiance du public dans le principe de l'égalité des armes et l'administration impartiale de la justice.

¹⁰ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 6 octobre 2000, Rec (2000) 19, par. 2.

¹¹ Association internationale des procureurs, Normes de responsabilité professionnelle (voir note 4 ci-dessus), art. 5, second paragraphe.

¹² Voir A/HRC/20/19/Add.3, par. 86.

Le rôle des procureurs par rapport à la police

41. Les relations entre la police et les procureurs sont déterminantes pour assurer le bon déroulement des poursuites pénales. Au sein des différentes catégories, on distingue généralement les services de police qui procèdent à des enquêtes indépendamment du ministère public, et les services de police qui sont subordonnés au ministère public.

42. Dans les États disposant d'une force de police indépendante, les procureurs ne sont pas habilités à donner des instructions à la police, bien qu'il soit possible aux procureurs, après avoir été saisis d'un dossier, de solliciter un complément d'enquête aux fins des poursuites. Dans le cas où la police lui est subordonnée, le ministère public peut donner mandat à la police de procéder à des investigations et vérifier la légalité des pratiques d'enquête. Les procureurs sont également habilités à procéder eux-mêmes à des investigations, ce qui requiert une formation aux techniques d'enquête et aux compétences médico-légales.

43. Dans plusieurs États, l'importance croissante des forces de sécurité de la police a conduit à attribuer davantage de ressources et de pouvoirs aux services de police. Si, d'une manière générale, il convient d'approuver le renforcement des services de police, la Rapporteuse spéciale s'inquiète de la possibilité que, dans certains cas, la police l'emporte sur le ministère public. Elle souligne que, notamment lorsque la police est indépendante du ministère public, toutes les mesures doivent être prises pour que le ministère public et la police coopèrent de façon appropriée¹³ afin que le résultat obtenu soit le meilleur et le plus équitable, notamment pour les victimes. Elle insiste également sur la nécessité, pour les procureurs, de porter un jugement impartial et objectif sur les dossiers préparés par la police ou les enquêteurs.

Le rôle des procureurs par rapport aux avocats

44. Le droit à l'assistance d'un avocat devrait exister à tous les stades de la procédure, y compris avant le procès. Toute personne arrêtée ou détenue ou emprisonnée doit pouvoir recevoir la visite d'un avocat¹⁴, s'entretenir avec lui et le consulter sans retard, en toute discrétion, sans aucune censure ni interception, et disposer du temps et des moyens nécessaires à cet effet¹⁵. Les procureurs doivent s'employer à protéger ces droits¹⁶. Les Principes directeurs des Nations Unies mettent l'accent sur l'importance de la coopération entre les magistrats du parquet, les membres des professions judiciaires et la défense¹⁷.

45. Ces relations sont particulièrement importantes lorsque les procureurs assument un rôle plus important dans la procédure d'enquête. Les procureurs qui participent à une enquête dès le début devraient veiller à ce que les droits de la défense soient pleinement respectés. Durant l'enquête, en particulier lors de la collecte de preuves, les procureurs devraient à tout moment respecter le principe du secret professionnel. En vertu de ce principe, toutes les communications entre l'avocat et son client doivent rester

¹³ Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000) 19 (voir note 10 ci-dessus), par. 21 et 22.

¹⁴ Le terme «avocat» s'entend d'un avocat engagé à titre privé et/ou d'un avocat commis d'office, et ne couvre pas les procureurs.

¹⁵ Voir Principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, 27 août-7 septembre 1990, par. 8.

¹⁶ Le Comité des droits de l'homme a souligné qu'il va de soi que l'assistance d'un défenseur doit être assurée à toutes les étapes de la procédure, notamment dans les cas de crime capital; voir communications n° 731/1996, *Robinson c. Jamaïque*; n° 781/1997, *Aliiev c. Ukraine*; n° 775/1997, *Brown c. Jamaïque*.

¹⁷ Principes directeurs des Nations Unies (voir note 3 ci-dessus) par. 20.

confidentielles, ces communications ne peuvent être utilisées comme éléments de preuve et toutes les consultations entre un accusé et son avocat doivent se dérouler en privé¹⁸.

46. Une autre garantie importante d'un procès équitable est l'égalité des armes, qui suppose une égalité procédurale entre l'accusation et la défense¹⁹.

Le rôle des procureurs à l'égard des individus

47. Les procureurs jouent aussi un rôle important dans la protection des droits des victimes, des accusés et des témoins. Ils doivent suspendre les poursuites lorsque l'enquête révèle que l'accusation n'est pas fondée²⁰. Les procureurs doivent en outre être prêts à détecter des preuves «obtenues par des méthodes illicites», auquel cas, ils «prennent toutes les mesures nécessaires pour [...] faire traduire en justice» les personnes qui ont recouru à ces méthodes²¹.

48. À l'égard des victimes et des témoins, les procureurs doivent tenir compte de leurs intérêts et prendre des mesures, le cas échéant, pour protéger leur sécurité et leur vie privée. Les Principes directeurs des Nations Unies consacrent plusieurs obligations incombant aux procureurs vis-à-vis des victimes, notamment celle de veiller à ce que celles-ci soient informées de leurs droits conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir²². Les procureurs devraient aussi tenir compte, lorsque cela est pertinent pour leur décision, de la position des victimes ainsi que de leurs points de vue et préoccupations lorsque celles-ci sont lésées dans leur intérêt personnel.

49. À l'égard des suspects ou des accusés, les procureurs veillent, autant que possible, à ce que les accusés soient informés de leurs droits, et tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, qu'elles soient favorables ou défavorables au suspect. Les procureurs doivent en outre veiller à préserver le droit de l'accusé à un procès équitable²³ et veiller à ce que son droit de se défendre soit pleinement respecté, y compris son droit d'être informé, dans une langue qu'il comprend, des charges portées contre lui, et de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense.

50. Les procureurs doivent en outre prendre en considération la position du suspect et de la victime tout en protégeant l'intérêt public²⁴. Il convient toutefois de faire une distinction, pour éviter toute confusion, entre l'intérêt public et les intérêts de l'État, c'est-à-dire que l'exercice de fonctions d'intérêt public – comme des poursuites pénales – ne devrait pas être conçu comme servant à protéger les intérêts du gouvernement en place, d'un parti politique ou d'autres institutions de l'État²⁵. De même, les procureurs ne devraient pas se laisser influencer par des intérêts personnels ou autres ou par les pressions exercées par le

¹⁸ Voir, par exemple, Principes de base relatifs au rôle du barreau, par. 8 et 22.

¹⁹ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14, par. 3 b); Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 8, par. 2 c); Convention européenne des droits de l'homme, art. 6, par. 3 b).

²⁰ Principes directeurs des Nations Unies, par. 14.

²¹ Ibid., par. 16. Ce point est également souligné à l'article 15 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui dispose que «[t]out État partie veille à ce que toute déclaration dont il est établi qu'elle a été obtenue par la torture ne puisse être invoquée comme un élément de preuve dans une procédure...».

²² Principes directeurs des Nations Unies, par. 13 d).

²³ Association internationale des procureurs, Normes de responsabilité professionnelle (voir note 4 ci-dessus), art. 1, sixième paragraphe.

²⁴ Principes directeurs des Nations Unies, par. 13 b).

²⁵ Voir Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes, CDL-AD(2010)040 (voir note 9 ci-dessus), par. 71; voir aussi A/HRC/20/33/Add.6, par. 56.

public ou les médias²⁶. Une autre obligation des procureurs vis-à-vis du public est celle de s'attacher dûment à engager des poursuites dans le cas de délits commis par des agents de l'État²⁷.

Le rôle des procureurs à l'égard des mineurs et des mesures alternatives aux poursuites

51. En ce qui concerne les mineurs, les Principes directeurs des Nations Unies prévoient que les procureurs font de leur mieux pour n'engager des poursuites judiciaires contre les mineurs que dans la mesure où cela est absolument nécessaire. Dans les pays où les magistrats du parquet sont investis de pouvoirs discrétionnaires pour décider s'il convient ou non d'engager une procédure contre un mineur, les procureurs accordent une attention particulière aux autres solutions que permettent la législation et les procédures juridiques applicables aux mineurs. Lorsqu'ils prennent leurs décisions, ils doivent accorder une attention particulière à la nature et à la gravité de l'infraction, à la protection de la société et à la personnalité et aux antécédents du mineur²⁸.

52. La possibilité d'appliquer des mesures alternatives aux poursuites, s'il y a lieu, ne concerne pas seulement les mineurs mais peut être envisagée dans tous les cas où une solution de rechange serait dans l'intérêt de la justice ou du public. Ainsi, dans les Principes directeurs des Nations Unies, il est recommandé que les procureurs examinent avec toute l'attention voulue la possibilité de renoncer aux poursuites judiciaires, d'arrêter la procédure de manière conditionnelle ou inconditionnelle ou de transférer des affaires pénales en dehors du système judiciaire officiel (par. 18), en respectant pleinement les droits du ou des suspects et de la ou des victimes.

Le rôle joué par les procureurs pour faire prévaloir des pratiques non discriminatoires

53. Les critères de sélection des procureurs devraient comporter des garanties contre des nominations partiales ou entachées de préjugés et exclure toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, sociale ou ethnique, la situation de fortune, la naissance ou tout autre statut²⁹. Il importe à cet égard d'assurer une représentation adéquate des groupes minoritaires au sein du ministère public. Ces groupes devraient aussi bénéficier de l'égalité d'accès à la justice.

54. Les États devraient aussi veiller à ce que les organes chargés de poursuivre les auteurs de violences tiennent compte des considérations de sexe, en particulier dans les affaires mettant en cause des violences sexuelles et/ou sexistes, et à ce que les procédures soient accessibles, efficaces et adaptées aux besoins spécifiques de groupes vulnérables. Les procureurs jouent un rôle essentiel pour garantir la pleine égalité d'accès à la justice et pour prévenir la répétition de violences, y compris en sanctionnant efficacement leurs auteurs. La Rapporteuse spéciale souligne combien il importe que les procureurs traitent les affaires dans un souci d'égalité entre les sexes³⁰. Lorsque les crimes ne sont pas effectivement punis, c'est un manque de reconnaissance de l'égalité des droits des femmes et des hommes, voire une institutionnalisation de l'inégalité³¹.

²⁶ Association internationale des procureurs, Normes de responsabilité professionnelle, art. 3, deuxième paragraphe.

²⁷ Principes directeurs des Nations Unies, par. 15.

²⁸ Ibid. par. 19.

²⁹ Ibid., par. 2 a).

³⁰ Voir A/HRC/17/30 et A/66/289.

³¹ A/HRC/17/30, par. 32 et 33.

C. Le rôle des procureurs auprès des tribunaux militaires

55. Les États doivent veiller à ce que le comportement et le travail des procureurs auprès des tribunaux militaires soient conformes aux normes et règles internationales. Les procureurs des tribunaux militaires doivent agir de manière indépendante et impartiale et faire respecter l'état de droit tout autant que les procureurs exerçant leurs fonctions auprès des juridictions civiles.

56. La Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer, comme cela est énoncé dans plusieurs instruments et rapports portant sur cette question, que le recours à des tribunaux militaires, y compris les procureurs militaires, doit être exceptionnel et généralement limité aux infractions commises dans un cadre militaire, c'est-à-dire aux infractions spécifiquement militaires commises par des militaires³². Il en résulte que lorsque l'infraction commise constitue une violation des droits de l'homme ou lorsque la question met en cause un civil, l'affaire doit être renvoyée à la juridiction civile³³.

57. Des inquiétudes quant à l'indépendance et l'impartialité des procureurs des tribunaux militaires peuvent aussi se faire jour en raison de la structure même du parquet militaire. Dans certains pays, le parquet militaire est subordonné au ministère de la défense, et peut même se trouver au sein même des bases militaires³⁴. Cela peut susciter de sérieux doutes quant à la capacité des procureurs militaires d'agir avec objectivité et impartialité. Comme cela a été illustré dans les rapports d'un titulaire du mandat, les juridictions militaires, y compris les procureurs, peuvent être soumises à de fortes pressions de la part de la hiérarchie militaire, ce qui peut conduire à l'impunité des auteurs d'infractions³⁵. En tout état de cause, ainsi qu'il est prévu dans les Principes directeurs des Nations Unies, les États doivent veiller à ce que les magistrats du parquet puissent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles en toute liberté, sans faire l'objet d'intimidations, sans être harcelés, sans subir d'ingérence non fondée et sans devoir assumer de façon injustifiée une responsabilité civile, pénale ou autre (par. 4). La Rapporteuse spéciale souligne aussi que les procureurs militaires devraient recevoir la même formation que leurs homologues civils, y compris dans le domaine du droit des droits de l'homme.

VI. Garanties de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs

58. De nombreux éléments affectent la capacité des procureurs d'exercer leurs fonctions de manière indépendante et impartiale. Certains problèmes tiennent à la structure du ministère public et à l'organisation des carrières des procureurs, tandis que d'autres dépendent de facteurs externes. Dans l'exercice de son mandat, la Rapporteuse spéciale a

³² Par exemple, Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, Italie, 26 août-6 septembre 1985, par. 5; Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1), principe 29; Union africaine, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, sect. L; voir également A/HRC/17/30/Add.3, par. 42 et 89.

³³ E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 29; voir également résolution 47/133 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1992, Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 16; Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, art. IX; et A/61/384, par. 26.

³⁴ Commission interaméricaine des droits de l'homme, troisième rapport sur la situation des droits de l'homme en Colombie, 26 février 1999, OEA/Ser L/V/II 102, chap. V, par. 107 à 109.

³⁵ Voir A/61/384, par. 37; et A/62/207, par. 21 e).

souvent rencontré les exemples suivants: manque de ressources suffisantes (humaines, financières et logistiques); manque d'autonomie et d'indépendance en raison de pressions internes ou externes; médiocres conditions de service (bas salaires, absence d'infrastructures et du matériel technique nécessaire pour mener efficacement les enquêtes, par exemple); et inquiétudes quant à la sécurité des procureurs et de leur famille.

Nomination et promotion

59. Les Principes directeurs des Nations Unies disposent que les procureurs doivent être sélectionnés en fonction de critères objectifs et qu'il doit s'agir de personnes intègres et compétentes, justifiant d'une formation et de qualifications suffisantes (par. 1). Les Normes de responsabilité professionnelle de l'Association internationale des procureurs soulignent que les procureurs devraient être recrutés (et promus) en conformité avec des procédures justes et impartiales³⁶. Ces critères figurent également dans plusieurs normes régionales³⁷. En outre, les critères de sélection des magistrats du parquet devraient comporter des garanties contre des nominations partiales ou entachées de préjugés et exclure toute forme de discrimination³⁸.

60. Les procédures de nomination dépendent dans une certaine mesure de la conception institutionnelle du ministère public. Dans plusieurs pays, l'accès à la carrière de procureur passe par un concours public ou une autre procédure de sélection. Dans d'autres pays, la désignation des procureurs fait intervenir le pouvoir exécutif et/ou législatif. Dans certains cas, une expérience de praticien du droit est requise pour devenir procureur.

61. Dans les pays où le ministère public fait partie de l'exécutif ou est lié à celui-ci, l'organe chargé de gérer la carrière des procureurs est généralement le Bureau du Procureur général ou le ministère de la justice. Lorsque le ministère public est lié à la magistrature ou est totalement indépendant, c'est habituellement un organe comme le Conseil supérieur de la magistrature ou le Conseil supérieur des magistrats du parquet ou le Bureau du Procureur général qui est chargé de gérer la carrière des procureurs.

62. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, un concours (examen) public est un moyen objectif de garantir la compétence des candidats qui entreront dans la profession. Les procédures de sélection et de promotion devraient être transparentes afin d'éviter toute influence indue, favoritisme ou népotisme³⁹. Les organes chargés de recruter les procureurs devraient être choisis en fonction de leurs compétences et de leurs aptitudes et devraient s'acquitter de leurs fonctions de manière impartiale en se fondant sur des critères objectifs. Ils devraient être composés en majorité de membres de la profession afin d'éviter toute éventuelle ingérence politique ou autre influence extérieure⁴⁰.

Procureur général

63. Les modalités de désignation du Procureur général sont elles aussi importantes pour le bon fonctionnement du ministère public; il en existe de nombreux modèles. Dans certains pays, le Procureur général est nommé par le chef de l'État avec la participation/l'approbation du Parlement ou du Conseil supérieur de la magistrature, sur recommandation du ministre de la justice, ou par le Président de la République sur

³⁶ Association internationale des procureurs, Normes de responsabilité professionnelle (voir note 4 ci-dessus), art. 6.

³⁷ Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, sect. F, par. c); Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000) 19, par. 5 b).

³⁸ Principes directeurs des Nations Unies, par. 2 a).

³⁹ A/HRC/17/30/Add.3, par. 23.

⁴⁰ A/HRC/11/41, par. 28.

recommandation de la Cour suprême et avec l'approbation des deux tiers du parlement. Dans d'autres cas, le Procureur général est nommé par la Cour suprême de justice (Cour de cassation) sur une liste de candidats proposés par le Président de la République. Dans les pays où le ministère public est rattaché à la branche exécutive ou en est dépendant, le Procureur général peut être nommé par l'exécutif.

64. S'il est compréhensible que les gouvernements tiennent à maintenir un certain contrôle sur la nomination du Procureur général, il importe que la méthode de sélection de celui-ci soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. La Rapporteuse spéciale pense que la nomination du Procureur général selon un principe de coopération entre différents organes de l'État est préférable à sa nomination par un organe unique; dans ce cas, il faudrait tenir compte de l'avis d'experts⁴¹.

65. S'agissant de la durée du mandat, il est préférable que le Procureur général soit nommé pour un mandat relativement long, d'une durée fixée par la loi, car un procureur qui cherche à être reconduit dans ses fonctions risque de se comporter de manière à obtenir la faveur d'un organe politique, ou du moins d'être perçu ainsi, de manière à favoriser sa reconduction⁴².

Conditions de service: mandat, mutation et rémunération

66. Les Principes directeurs des Nations Unies prévoient que les procureurs doivent bénéficier de conditions de service raisonnables, concernant notamment la durée du mandat, s'il y a lieu, la rémunération et la retraite, correspondant au rôle crucial qu'ils jouent dans l'administration de la justice⁴³. Des conditions raisonnables de service sont de nature à permettre aux procureurs d'exercer leurs responsabilités de manière indépendante et impartiale.

67. La durée du mandat des procureurs dépend de la manière dont le ministère public est structuré. Dans un grand nombre de pays, les procureurs sont nommés pour un mandat s'étendant jusqu'à la retraite (généralement lorsque le ministère public fait partie de la magistrature) tandis que dans d'autres, ils sont nommés pour un mandat d'une durée fixe (lorsque le ministère public est indépendant ou que les procureurs sont élus sur proposition de partis politiques). La Rapporteuse spéciale pense que la sécurité du mandat des procureurs est un élément important qui renforce leur indépendance et leur impartialité.

68. Un autre élément important qui devrait faire partie des conditions de service des procureurs est leur inamovibilité. Le recours abusif aux mutations peut conduire à des ingérences injustifiables, la menace de mutation d'un procureur d'un poste à un autre pouvant être utilisée comme moyen de pression sur celui-ci ou permettre de lui retirer des affaires sensibles. La Rapporteuse spéciale s'inquiète en particulier des cas où le système de mutation peut servir de mécanisme de sanction ou de récompense selon le degré d'allégeance de tel ou tel procureur.

69. La Rapporteuse spéciale souligne que les mutations ne devraient pas être fondées exclusivement sur les exigences du service mais devraient aussi tenir compte des vues, aspirations et spécialisations du procureur et de sa situation familiale.

⁴¹ Commission de Venise, rapport sur les normes européennes, CDL-AD(2010)040 (voir note 9 ci-dessus), par. 34 à 40.

⁴² Voir aussi *ibid.*, par. 71, où il est dit qu'un mandat non reconductible est préférable à la possibilité d'une reconduction.

⁴³ Principes directeurs des Nations Unies, par. 6; Association internationale des procureurs, Normes de responsabilité professionnelle, art. 6, troisième et quatrième paragraphes.

70. Vu l'importance de leur rôle et de leurs fonctions, la révocation des procureurs devrait être soumise à de strictes conditions, qui ne devraient pas compromettre leur indépendance et leur impartialité dans l'exercice de leurs activités⁴⁴. Il devrait exister un cadre permettant de traiter les questions disciplinaires internes et les plaintes contre les procureurs, lesquels devraient en tout état de cause avoir le droit de contester – y compris devant un tribunal – toutes les décisions concernant leur carrière, y compris celles résultant de procédures disciplinaires.

71. Une rémunération des procureurs proportionnée à l'importance des missions exercées est un élément d'indépendance et d'impartialité qu'il ne faudrait pas méconnaître⁴⁵. La Rapporteuse spéciale a entendu plusieurs fois des doléances concernant le niveau de rémunération. Elle note qu'une rémunération satisfaisante des procureurs suppose aussi la reconnaissance de l'importance de leurs fonctions et de leur rôle et peut aussi réduire le risque de corruption.

72. La Rapporteuse spéciale relève aussi que la gestion par le ministère public lui-même de ses ressources ou de son budget peut être un aspect important de son autonomie et de son indépendance.

Instructions et directives

73. En vue d'assurer une approche impartiale et cohérente de la politique de justice pénale, des directives générales peuvent être établies par le ministère public lui-même (au plan interne) et par d'autres autorités (au plan externe). La publication de principes directeurs et d'autres instructions générales à l'intention du ministère public peut être importante pour assurer la cohérence de son action. Ainsi, il est affirmé dans les Principes directeurs des Nations Unies que les États veillent à ce que les procureurs soient conscients des idéaux et des devoirs éthiques de leur fonction (par. 2 b)).

74. Les procureurs devraient aussi avoir le droit de demander que les instructions qui leur sont adressées le soient sous forme écrite⁴⁶. Dans tous les cas, toutes les instructions devraient être motivées et susceptibles d'être réexaminées. Dans les Normes de responsabilité professionnelle de l'Association internationale des procureurs, il est souligné que lorsque des représentants de l'autorité qui ne relève pas du domaine des poursuites donnent des directives aux procureurs, celles-ci devraient 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 (art. 2.2). Il y est en outre souligné que les procureurs ont le droit de ne pas se conformer à un ordre illégal ou à un ordre qui est contraire aux normes ou à l'éthique professionnelle (art. 6). Il est d'une importance vitale pour l'indépendance des procureurs que les allégations d'ingérence indue fassent l'objet d'une enquête en bonne et due forme.

75. Dans la plupart des pays où le ministère public est hiérarchisé, des directives propres à une affaire peuvent aussi être données par le Procureur général ou le chef du ministère public, ou en son nom, à des procureurs individuels, y compris des directives sur l'opportunité d'engager ou d'abandonner des poursuites dans telle ou telle affaire ou de transmettre l'affaire à un autre procureur. Si le motif d'une telle directive est politique, il s'agit d'un abus de pouvoir. La Rapporteuse spéciale souligne en outre qu'il n'est pas souhaitable que des organes extérieurs donnent des directives aux procureurs dans une affaire précise, et que de telles directives devraient être officiellement consignées et rigoureusement limitées afin d'éviter toute ingérence ou pression indue.

⁴⁴ A/HRC/20/33/Add.6, par. 89 et 90.

⁴⁵ Principes directeurs des Nations Unies, par. 6. Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes, par. 87.21.

⁴⁶ Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000) 19, par. 10.

Sécurité des procureurs

76. Dans de nombreux pays, les procureurs, en particulier ceux qui doivent traiter des affaires particulièrement sensibles comme celles touchant à la criminalité organisée ou au terrorisme, sont directement exposés à des risques pour leur sécurité. Un procureur qui craint pour sa sécurité – ou celle de sa famille – ne peut être pleinement indépendant et impartial dans l'exercice de ses fonctions. Le seul document axé spécifiquement sur cette importante question est la *Declaration on Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families* (déclaration sur les normes minimales concernant la sécurité et la protection des procureurs publics et de leur famille), élaborée par l'Association internationale des procureurs et poursuivants en 2008. D'importantes garanties concernant la sécurité personnelle des procureurs figurent également dans les Principes directeurs des Nations Unies (par. 4 et 5).

77. Ainsi qu'il est souligné dans la déclaration susvisée⁴⁷, il devrait exister une institution spécifiquement chargée d'évaluer les risques encourus par les procureurs et leur famille sur le plan de la sécurité, et de leur dispenser des informations, une formation et des conseils concernant leur sûreté personnelle (par. 4 et 5). Si les procureurs ou leur famille font l'objet de quelconques violences ou menaces de violences, ou de toute forme d'intimidation, de contrainte ou de surveillance indue, il incombe au gouvernement de mener une enquête approfondie sur de tels faits, de prendre des mesures pour prévenir leur répétition et de fournir, si nécessaire, aux procureurs et à leur famille les conseils ou l'appui psychologique nécessaires (par. 8).

78. La Rapporteuse spéciale souligne que les États ont l'obligation de garantir la sûreté personnelle des procureurs et de leur famille.

Autres éléments

79. Le manque de ressources, la charge de travail et des conditions matérielles de travail inadéquates ont souvent été signalés comme étant les principaux obstacles à l'efficacité du travail des procureurs.

80. Le mode de réparation des affaires au sein du ministère public est un autre élément important permettant de protéger l'indépendance et l'impartialité des procureurs. Un système indépendant et impartial de répartition des affaires protège les procureurs des ingérences provenant de l'intérieur du ministère public. Il est préférable que la répartition des affaires soit guidée par la prise en considération de la spécialisation et de la qualification des procureurs⁴⁸.

81. Les procureurs jouissent de la liberté d'expression, de croyance et d'association, et devraient être libres de former des associations professionnelles destinées à représenter leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger leur statut dans le cadre de la déontologie et des normes reconnues de leur profession⁴⁹. Les procureurs ne peuvent pas en général être candidats à des élections politiques sans démissionner de leurs fonctions; néanmoins, dans la plupart des cas, ils peuvent normalement reprendre leurs fonctions lorsque leur mandat politique prend fin. La Rapporteuse spéciale est d'avis que les procureurs devraient toujours se conduire de manière professionnelle et s'efforcer d'être indépendants et impartiaux, et d'être perçus comme tels⁵⁰. Elle note que l'affiliation à un

⁴⁷ Association internationale des procureurs et poursuivants, *Declaration on Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families*, Helsinki, Finlande, 1^{er} mars 2008.

⁴⁸ Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec (2000) 19*, par. 9.

⁴⁹ Principes directeurs des Nations Unies, par. 8 et 9.

⁵⁰ Voir Association internationale des procureurs, *Normes de responsabilité professionnelle*, art. 1.

parti politique ou la candidature à un poste politique peut affecter les perceptions à cet égard.

VII. Responsabilité des procureurs

82. L'administration équitable, indépendante et impartiale de la justice suppose aussi que les procureurs soient tenus de rendre compte s'ils ne s'acquittent pas de leurs fonctions conformément à leurs obligations professionnelles. À cet égard, la Rapporteuse spéciale souligne que l'autonomie ne devrait pas exister au détriment de la responsabilité (A/HRC/17/30/Add.3, par. 18).

83. La responsabilité des procureurs peut être organisée de différentes manières: un contrôle par l'exécutif; la responsabilité devant un conseil des procureurs, un corps d'inspection des procureurs ou tout organe indépendant analogue; ou une responsabilité devant le parlement, bien que cette forme de responsabilité ne doive pas servir à l'examen d'affaires individuelles.

84. La question de la responsabilité des procureurs est particulièrement importante lorsque le ministère public est pleinement indépendant et qu'il n'y a aucun contrôle des mesures prises par ses membres de la part de l'exécutif ou du législatif. Dans ce cas, on peut envisager qu'il soit rendu compte de l'action du ministère public par la présentation de rapports publics par le Procureur général. En outre, les procureurs peuvent être responsables devant les vérificateurs publics des comptes au titre des questions financières ou d'organisation.

85. Le travail d'un procureur est examiné dans le cadre judiciaire lorsque les affaires sont déferées aux tribunaux, bien que cet examen, normalement, ne porte pas sur la décision de ne pas poursuivre. La Rapporteuse spéciale souligne qu'il devrait toujours exister un mécanisme de contrôle efficace propre à assurer une transparence et une responsabilité accrues. Cela est particulièrement important dans les systèmes où les procureurs ont eu traditionnellement et, dans certains cas, continuent d'avoir, des pouvoirs très étendus.

86. La Rapporteuse spéciale a déjà indiqué que les principes et normes des droits de l'homme établissent que les juges, avocats et procureurs sont responsables dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires, si nécessaire (A/65/274, par. 60). Les procédures disciplinaires et autres contre les procureurs devraient cependant être menées en pleine conformité avec les règles et normes internationales en vigueur. Ainsi, selon le paragraphe 21 des Principes directeurs des Nations Unies, «[l]es plaintes alléguant qu'un magistrat du parquet a agi d'une manière qui sort clairement des limites fixées par la déontologie professionnelle doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le magistrat du parquet a le droit de faire entendre sa cause équitablement. La décision peut faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante». La Rapporteuse spéciale souligne que les mesures disciplinaires doivent être proportionnelles à la gravité de l'infraction, et rappelle la recommandation formulée par le précédent titulaire du mandat pour ce qui est des juges, à savoir que la loi devrait fixer des orientations concernant les infractions commises par les juges et les mesures disciplinaires qu'elles entraînent (A/HRC/11/41/Add.2, par. 99), recommandation qui devrait aussi s'appliquer aux procureurs. Pour maintenir la confiance du public envers les procureurs, ceux-ci devraient lui rendre compte directement ou indirectement. À cet égard, afin de créer un système de responsabilité publique, un certain

nombre de normes régionales recommandent de donner la possibilité aux parties intéressées de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites⁵¹.

87. La Rapporteuse spéciale insiste aussi sur la nécessité d'adopter des mesures propres à lutter contre la corruption au sein du ministère public. Elle recommande, à titre de priorité, l'adoption de mesures efficaces à cet égard. Un code de déontologie des procureurs est aussi un outil important pour améliorer leur professionnalisme et leur intégrité.

VIII. Renforcement des capacités

88. Le renforcement des capacités constituait l'axe du premier rapport thématique établi par la Rapporteuse spéciale et soumis au Conseil des droits de l'homme en 2010 (A/HRC/14/26). Elle y soulignait en particulier la nécessité d'un enseignement du droit et de la formation continue permettant aux juges, aux procureurs et aux avocats d'appliquer les normes, règles et principes internationaux des droits de l'homme lorsqu'ils traitent des affaires sur le plan interne.

89. La formation est indispensable pour maintenir un ministère public compétent et qualifié doté de la confiance et des capacités nécessaires pour exercer ses fonctions de façon autonome avec l'appui et la confiance du public. Selon les Principes directeurs des Nations Unies, les États veillent à ce que les magistrats du parquet aient une instruction et une formation adéquates et soient conscients des dispositions constitutionnelles et juridiques garantissant les droits des suspects et des victimes, ainsi que les droits de la personne humaine et les libertés fondamentales reconnus par le droit national et le droit international (par. 2 b)). Outre la formation d'un procureur en amont ou au moment de sa prise de fonctions, une formation permanente est de la plus haute importance. Il est certain que l'attention et la sensibilité aux normes, aux principes, aux règles et à la jurisprudence relatifs aux droits de l'homme renforcent la démocratie, l'état de droit et la bonne gouvernance. Le droit à une formation et une éducation appropriées est également mis en évidence dans plusieurs directives et principes à l'échelon régional⁵². Dans la recommandation Rec (2000) 19, le Conseil de l'Europe insiste sur le double rôle que joue la formation en tant que devoir et que droit, ce qui est essentiel pour parvenir au meilleur résultat possible dans l'administration de la justice (par. 7).

90. La Rapporteuse spéciale relève en outre le développement de nouvelles formes de criminalité et la nécessité, pour les autorités de poursuite, d'y apporter des réponses appropriées⁵³. À cet égard, la spécialisation constitue un aspect important de la formation des procureurs, qui devraient aussi être dotés des ressources humaines et techniques suffisantes pour enquêter comme il convient sur les crimes, lorsqu'ils sont habilités à le faire. La Rapporteuse spéciale note aussi avec quelque inquiétude que dans certains pays, les procureurs suivent les activités de formation à leurs propres frais.

91. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, outre la formation propre qu'il est nécessaire de dispenser spécifiquement aux procureurs, une formation commune des juges, des procureurs et des avocats sur des thèmes d'intérêt commun pourrait renforcer leur compréhension mutuelle et leur coopération.

⁵¹ Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000) 19, par. 34; Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes, par. 87.10.

⁵² Par exemple, Union africaine, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, sect. F a) i); Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2000) 19, par. 7.

⁵³ A/HRC/17/30/Add.3, par. 58.

92. La Rapporteuse spéciale rend hommage au travail accompli par l'Association internationale des procureurs et poursuivants, en ce qui concerne en particulier la publication du *Manuel des droits de l'homme à l'intention des procureurs* (*Human Rights Manual for Prosecutors*) (2003) et du module de formation aux droits de l'homme (2010), pour faciliter la formation des procureurs à l'application concrète des normes internationales des droits de l'homme dans leur activité professionnelle.

IX. Conclusions

93. Les procureurs, en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, devraient toujours respecter et protéger la dignité humaine et défendre les droits de la personne humaine, contribuant ainsi à garantir une procédure régulière et le bon fonctionnement du système de justice pénale⁵⁴. Les procureurs jouent aussi un rôle essentiel pour protéger la société contre une culture d'impunité et servent de gardiens de l'accès à l'appareil judiciaire.

94. La structure du ministère public influence les relations entre les procureurs et les autres acteurs du système de justice, à savoir les juges, la police, les avocats et les individus, notamment les justiciables. Indépendamment de la manière dont ces relations sont conçues, les procureurs devraient s'efforcer de coopérer avec la police, les tribunaux, le barreau et d'autres institutions publiques afin de renforcer l'efficacité et l'efficacité du système.

95. Plusieurs facteurs structurels ou institutionnels, de contingence ou de disposition, mis en évidence dans le rapport, peuvent affecter de nombreuses manières le travail des procureurs. Les États ont l'obligation de prévoir les garanties nécessaires pour que les procureurs puissent s'acquitter de leur rôle et de leurs fonctions importantes de manière objective, autonome, indépendante et impartiale. De même, les procureurs doivent disposer de ressources humaines, financières et techniques suffisantes pour mener à bien leurs tâches. En revanche, il est indispensable de veiller à ce que les procureurs soient responsables dans l'exercice de leurs fonctions.

96. La Rapporteuse spéciale souligne aussi qu'il importe de constituer un ministère public qualifié et compétent par un renforcement des capacités et une formation appropriés des procureurs, lorsqu'ils prennent leurs fonctions et tout au long de leur carrière.

97. La Rapporteuse spéciale présente les recommandations ci-après dans le but d'assurer et de renforcer l'objectivité et l'impartialité des procureurs et du ministère public, ainsi que leur aptitude à exercer leurs fonctions de manière à contribuer à l'administration impartiale de la justice.

X. Recommandations

Structure du ministère public

98. Le procureur et le ministère public devraient être autonomes, quelle que soit la structure institutionnelle. Les États devraient faire en sorte que les procureurs puissent exercer leurs activités fonctionnelles de manière indépendante, objective et impartiale.

⁵⁴ Principes directeurs des Nations Unies, par. 3 et 12.

99. Un système indépendant et impartial de répartition des affaires protège les procureurs contre toute ingérence provenant de l'intérieur du ministère public. La répartition des affaires devrait de préférence être fondée sur la spécialisation et la qualification des procureurs.

Relations entre les procureurs et les acteurs judiciaires et autres

100. Le rôle des procureurs ne devrait pas être confondu avec celui des tribunaux et des juges du fond. L'indépendance et l'impartialité des procureurs, distincts des juges et perçus comme tels, devraient être maintenues en tout temps, leurs rôles et leurs fonctions étant très différents.

101. Les gouvernements devraient prendre des mesures efficaces pour garantir une coopération appropriée entre les procureurs et la police, en particulier lorsque la police est indépendante du ministère public.

102. Les procureurs publics devraient, lorsque cela est pertinent pour leurs décisions, prendre en considération la position du suspect et de la victime, tout en protégeant l'intérêt public. Il convient de distinguer l'intérêt public et les intérêts de l'État, pour éviter toute confusion. Agir au nom de l'intérêt public ne devrait pas être considéré comme visant à protéger les intérêts du gouvernement en place, d'un parti politique ou d'une autre institution de l'État.

103. Les procureurs devraient coopérer avec le barreau et les avocats commis d'office afin d'assurer la protection des droits à un procès équitable et à l'assistance d'un défenseur. Les États devraient garantir le respect du principe de l'égalité des armes entre les procureurs et les avocats ce qui suppose, entre autres, une égalité procédurale entre le ministère public et la défense.

104. Les procureurs devraient favoriser et envisager des mesures alternatives au procès lorsqu'ils ont affaire à des mineurs. La possibilité de recourir à des procédures alternatives devrait aussi s'appliquer dans tous les cas où cela serait dans l'intérêt de la justice ou du public.

105. Les États devraient aussi veiller à ce que les organes chargés de poursuivre les auteurs de violences tiennent compte des considérations de sexe, en particulier dans les affaires mettant en cause des violences sexuelles et/ou sexistes, et à ce que les procédures soient accessibles, efficaces et adaptées aux besoins spécifiques de groupes vulnérables.

Rôle des procureurs auprès des tribunaux militaires

106. Les États devraient veiller à ce que la conduite et l'activité des procureurs des tribunaux militaires soient conformes aux règles et normes internationales.

107. Lorsque l'infraction commise constitue une violation des droits de l'homme ou qu'un civil est en cause, l'affaire devrait être renvoyée à une juridiction civile.

Garanties en faveur des procureurs

108. L'admission aux fonctions de procureur devrait être fondée sur des critères objectifs, et passer par une procédure publique de concours.

109. La nomination et le choix du Procureur général devraient être effectués de manière à susciter la confiance du public et le respect de la magistrature et du barreau.

110. La sécurité du mandat des procureurs devrait être garantie en tant qu'élément important de renforcement de leur indépendance et de leur impartialité.

111. La mutation de procureurs à d'autres postes ne devrait pas servir de menace ni être fondée exclusivement sur les exigences du service. Toute décision à cet égard devrait prendre en considération les vues, aspirations et spécialisations du procureur et sa situation familiale.

112. La promotion des procureurs devrait être décidée suivant une procédure équitable et impartiale, de préférence par voie de concours.

113. La révocation de procureurs devrait être subordonnée à des critères stricts qui ne compromettent pas l'exercice indépendant et impartial de leurs fonctions.

114. Les procureurs devraient avoir le droit de contester – y compris devant un tribunal – toutes les décisions concernant leur carrière, notamment celles résultant de mesures disciplinaires.

115. La rémunération des procureurs devrait être suffisante et proportionnée à l'importance des tâches qu'ils exercent.

116. L'envoi, par des organes extérieurs, de directives aux procureurs dans une affaire particulière devrait être évité. Néanmoins, dans des cas extraordinaires, lorsque de telles directives sont considérées comme nécessaires, elles devraient être communiquées par écrit, officiellement consignées et rigoureusement limitées afin d'éviter toute ingérence ou pression indue. Les procureurs devraient avoir le droit de contester les directives reçues, en particulier lorsqu'elles sont considérées comme illégales ou contraires aux normes ou à l'éthique professionnelle.

117. Les procureurs devraient disposer d'infrastructures et de conditions matérielles de travail satisfaisantes, ainsi que des ressources humaines et techniques nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs tâches. Il faudrait notamment qu'ils reçoivent une formation spécialisée et disposent des ressources, matériels d'investigation et qualifications techniques nécessaires.

118. Les États devraient assurer la sûreté personnelle des procureurs et de leur famille. Tout acte de violence ou toute menace de violence, ou toute forme d'intimidation, de contrainte ou d'ingérence indue contre des procureurs et/ou leur famille devrait donner lieu à une enquête en bonne et due forme. De même, il faudrait prendre des mesures pour prévenir la répétition de tels faits et fournir aux procureurs et à leur famille les conseils ou le soutien psychologique nécessaires, s'il y a lieu.

119. Les procureurs devraient en tout temps se comporter de manière professionnelle et s'efforcer d'être indépendants et impartiaux, et d'être perçus comme tels. Les procureurs ne devraient pas être candidats à des élections politiques sans démissionner de leurs fonctions.

Responsabilité des procureurs

120. Les procureurs devraient être responsables dans l'exercice de leurs fonctions. Toutes les procédures disciplinaires et autres contre des procureurs devraient être menées en pleine conformité avec les normes et règles internationales applicables, y compris le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial ou un organe disciplinaire établi par la loi.

121. Les parties intéressées devraient pouvoir contester une décision de ne pas poursuivre car cela peut constituer un moyen d'assurer une responsabilité et une transparence accrues.

122. Il faudrait accorder la priorité à l'application de mesures efficaces pour lutter contre la corruption au sein du ministère public.

123. Un code de déontologie des procureurs devrait être mis en place et le respect de ses dispositions devrait faire l'objet d'un suivi pour que les procureurs en rendent compte.

Renforcement des capacités

124. Les procureurs devraient recevoir une formation appropriée tant à leur prise de fonctions que périodiquement durant toute leur carrière. La formation devrait impérativement porter sur les normes et règles des droits de l'homme existant à l'échelon régional et international. Une formation à un traitement des affaires qui tienne compte des considérations de sexe devraient aussi être dispensée.

125. Outre la formation nécessaire propre aux procureurs, une formation commune des juges, des procureurs et des avocats sur des thèmes d'intérêt commun devrait être encouragée dans la mesure où cela pourrait renforcer leur compréhension mutuelle et leur coopération.

126. La formation des procureurs, en tant qu'incitation importante à leur qualification, devrait être financée par l'État.
