

# AVIS SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA NOUVELLE CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE

## Chapitre XIII Ministère public

par M. Matthew Russell  
(Irlande)

1. Le principe essentiel auquel devrait, à mon avis, obéir l'institution du ministère public dans un Etat est son indépendance absolue; un tel principe l'emporte sur toute considération administrative ou autre. Ce n'est que lorsque cette indépendance est garantie et protégée par la loi que les citoyens peuvent éprouver pour une telle institution cette confiance qui est essentielle à une société saine.
2. L'indépendance du ministère public pourrait certes être affirmée par une loi du parlement, mais elle pourrait tout aussi facilement être supprimée par une nouvelle loi. Il est, par conséquent, préférable que ce soit la Constitution qui garantisse et protège cette indépendance, dont la suppression exigerait ainsi (du moins faut-il l'espérer) l'assentiment du peuple hongrois, exprimé dans le cadre d'un référendum, plutôt qu'un simple vote du parlement.
3. Il ne serait pas absolument nécessaire de faire figurer dans la Constitution le détail des dispositions concernant le fonctionnement du ministère public. Il suffirait que soient énoncées:
  - la garantie de l'indépendance du Procureur général de la République dans l'exercice de ses fonctions;
  - la méthode retenue pour sa nomination [voir les paragraphes 5 et 6 ci-dessous];
  - la méthode retenue pour son éventuelle destitution [voir paragraphe 7 ci-dessous].Pourrait également figurer dans la Constitution des dispositions interdisant au Procureur général de la République d'appartenir au gouvernement ou au parlement ou d'occuper toute autre charge rémunérée, sa rémunération en tant que Procureur général ne pouvant être réduite durant son mandat.
4. Des aspects moins importants peuvent être traités dans le cadre de lois adoptées par le parlement, fixant par exemple la durée du mandat, l'âge de la retraite, les niveaux de rémunération et de pension du Procureur général, l'organisation des services du ministère public et les conditions de recrutement de son personnel. Afin de garantir la confiance du public dans l'indépendance du système vis-à-vis du gouvernement, il serait en effet préférable de recourir aux lois plutôt que d'agir par voie de règlement ou de décret du gouvernement. La durée du mandat de Procureur général ne devrait pas coïncider avec celle du gouvernement, étant donné que cela pourrait laisser supposer, dans l'esprit du public, l'existence d'une allégeance politique.
5. Il importe que la méthode de sélection du Procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. Il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes. Il est toutefois compréhensible qu'un gouvernement souhaite exercer un certain contrôle sur cette nomination, compte tenu de l'importance de l'accusation pour le bon fonctionnement et l'efficacité de l'Etat, et qu'il soit peu désireux d'accorder à un autre organe, quelque distingué qu'il soit, carte blanche dans le processus de sélection.

C'est pourquoi nous proposons d'envisager la création d'une commission de nomination composée de personnes jouissant à la fois du respect du public et de la confiance du gouvernement. Il pourrait s'agir des titulaires de certaines ou de l'ensemble des fonctions suivantes:

  - les présidents de tous les tribunaux ou, éventuellement, des juridictions supérieures;
  - le président de la faculté d'avocats;
  - le chef des services administratifs de la magistrature;
  - le secrétaire du gouvernement;
  - les doyens des facultés de droit.Un appel public à candidatures serait publié, précisant les qualifications requises pour accéder au poste de Procureur général. Il est proposé que ces qualifications soient au moins égales à celles exigées pour la nomination à de hautes fonctions judiciaires. La commission examinerait les candidatures et (après avoir eu un entretien avec tous les candidats qualifiés, ou du moins avec ceux considérés par la commission comme les plus capables) soumettrait au gouvernement (ou au parlement si telle était la solution retenue) un maximum, par exemple, de trois noms. Le gouvernement (ou, le cas échéant, le parlement) pourrait librement choisir parmi ces noms. [Le choix de la formule \*un maximum de trois noms+ s'explique par le fait que la commission pourrait très bien ne juger dignes d'être retenues qu'une ou deux candidatures.]Afin de souligner encore l'importance des fonctions du Procureur général, sa nomination par le gouvernement (ou, le cas échéant, le parlement) pourrait être décrétée par le Président de la République, étant bien entendu que celui-ci n'aurait nullement le pouvoir de rejeter cette nomination.Une variante possible de cette procédure consisterait à faire approuver par le parlement le choix du gouvernement avant que celui-ci ne soit soumis au Président de la République.
6. Tous les points évoqués au paragraphe précédent ne doivent pas forcément figurer dans la Constitution, qui pourrait se contenter de stipuler que \*le Procureur général de la République est nommé par le Président de la République sur proposition du [gouvernement] [avec l'approbation du parlement] [parlement]+. Les autres aspects seraient précisés par une loi du parlement.
7. Un autre facteur important pour l'indépendance du Procureur général consiste à le protéger contre toute révocation arbitraire ou fondée sur des motifs politiques. En effet, si le gouvernement avait la faculté de révoquer comme bon lui semble le procureur, celui-ci ne pourrait s'acquitter de ses

fonctions avec toute l'indépendance voulue. Par ailleurs, donner au parlement la possibilité d'intervenir dans une telle décision de révocation pourrait dès lors attirer cette fonction dans l'orbite des menées partisans, ce qui n'est pas souhaitable.

Je suis d'avis que la Constitution précise les motifs de révocation possibles - comme, par exemple, la faute grave caractérisée ou l'incapacité [note: l'expression \*faute grave caractérisée+ ne signifie pas que toutes les fautes graves doivent être énumérées dans la Constitution, mais que cette faute grave du Procureur général doit être spécifiée dans l'accusation dirigée contre lui].

8. Une commission dont les membres jouiraient de la confiance du public serait chargée d'enquêter sur toute allégation d'inconduite ou d'incapacité et, si ces allégations se révélaient fondées, de recommander la révocation de l'intéressé si elle estimait celle-ci justifiée. La composition de cette commission pourrait être la même que celle de la commission visée au paragraphe 5 ci-dessus, ou encore rassembler les membres restants du Conseil national de la magistrature. Elle pourrait encore être constituée par trois juges nommés par les présidents de leurs tribunaux respectifs.

Il conviendrait que la Cour constitutionnelle n'intervienne pas dans cette procédure d'enquête et de révocation, étant donné qu'il se pourrait fort bien qu'une telle affaire, quelle qu'en soit l'issue, fasse par la suite l'objet d'un recours devant cette juridiction.

Quel que soit l'organe retenu pour mener à bien cette procédure, il serait sans doute préférable qu'il se compose de membres de droit plutôt que de membres désignés pour l'occasion, et ce afin d'éviter que d'aucuns laissent entendre que ces membres ont été choisis dans un but particulier.

Une autre solution (qui me semble toutefois moins souhaitable) consisterait à limiter les prérogatives de cette commission à l'établissement des faits, laissant le soin au gouvernement [ou au parlement] de décider si les faits en question traduisent une faute grave et méritent la révocation.

Que l'enquête de cette commission soit publique ou non, son rapport serait publié. Il serait sans doute souhaitable que tout citoyen ait la possibilité de saisir directement cette commission; toutefois, afin de se prémunir contre toute plainte abusive ou vexatoire, la commission devrait avoir la possibilité d'écarter ces plaintes sans enquête ni rapport.

9. Toutes les dispositions proposées au paragraphe 8 pourraient figurer dans une loi du parlement (plutôt que dans un règlement ou un décret du gouvernement), à l'exception de la faculté de révocation (\*Le Président de la République, à la demande du gouvernement [parlement]...+), qui devrait être précisée dans la Constitution.

10. Les paragraphes 1 à 9 reposent sur l'hypothèse selon laquelle, dans le système de ministère public tel qu'il est envisagé par la nouvelle Constitution, le Procureur général de la République sera responsable de toutes les poursuites engagées à la suite de délits commis sur le territoire hongrois, et qu'il lui reviendra ainsi de désigner des avocats qui, salariés, constitueront le parquet au niveau régional et appartiendront à son personnel. L'étendue de leur autonomie dans les affaires dont ils auront à connaître dépendra du Procureur général, mais, s'ils sont juridiquement responsables devant lui, alors ils partageront également son indépendance.

Si, en revanche, la nouvelle Constitution prévoit des procureurs régionaux qui ne sont pas juridiquement responsables devant le Procureur général de la République mais disposent, dans leur région, de l'autonomie en matière d'exercice du ministère public, alors leur indépendance devra elle aussi bénéficier d'une protection particulière.

11. Il pourrait être envisagé de faire figurer dans la loi organisant le parquet l'interdiction de communiquer avec celui-ci aux fins d'influer sur sa décision d'interrompre ou d'entamer des poursuites, à l'exception de certaines catégories de personnes telles que l'accusé, la victime ou leurs parents ou encore leur expert médical ou leur avocat.

L'interdiction de communiquer aux fins d'influer sur la décision d'entamer des poursuites présenterait l'inconvénient d'empêcher la victime ou toute autre personne ayant connaissance d'un délit pénal de demander l'exercice de l'action publique au cas où la police aurait négligé d'enquêter sur ledit délit.

12. En ce qui concerne les deux grands modèles décrits aux points *a* et *b* de la section XIII.1 des principes directeurs, je pense que la mission du Procureur général et des procureurs devrait se limiter à assurer les fonctions de l'accusation en matière pénale, et ce par l'intermédiaire des juridictions criminelles, sans s'étendre à la protection de l'intérêt général dans des affaires civiles ou des litiges administratifs. Ces fonctions sembleraient mieux convenir à d'autres organes tels que le commissaire parlementaire des droits des citoyens ou (si celui-ci jouit d'une autorité discrétionnaire indépendante du reste du gouvernement) le ministre de la Justice.

13. Je ne pense pas que si le ministère public n'a aucun rôle à jouer dans la protection de l'intérêt général, il s'ensuive nécessairement que ses fonctions soient d'appliquer la politique pénale du gouvernement ou qu'il doive être subordonné à ce dernier, bien au contraire. Si, en raison de l'accroissement du nombre d'accidents de la route dus à l'alcoolisme, du nombre de viols ou encore du nombre de crimes liés au trafic de drogues, le gouvernement souhaite adopter une politique répressive particulièrement énergique à l'encontre des délinquants concernés, alors la meilleure façon d'aborder ce problème consiste pour le gouvernement à déposer devant le parlement un projet de loi tendant à renforcer autant que possible la législation existante et à faire en sorte que la police applique la loi avec rigueur et efficacité. Il n'entre pas dans les attributions du ministère public d'exécuter la politique du gouvernement en poursuivant un nombre accru d'automobilistes ou de personnes soupçonnées de violences sexuelles ou de trafic de drogues, à moins que n'existent les preuves qui, dans un pays gouverné par les principes de la justice et de la prééminence du droit, sont nécessaires pour que des poursuites puissent être engagées contre un citoyen.

14. Bien que, dans certains pays, l'institution du ministère public ait pu, par le passé, être utilisée comme un instrument d'oppression par l'Etat - en inculquant, en coopération avec la police, des innocents - ou comme un moyen de corruption - en mettant certaines personnes au-dessus des lois - il convient de se rappeler que tel n'est pas le seul danger contre lequel il convient de se prémunir. Etant donné l'augmentation de la criminalité dans toute l'Europe et l'insatisfaction croissante du public face à l'incapacité de l'Etat à protéger les citoyens contre cette criminalité, les gouvernements, quelque démocrates qu'ils puissent souhaiter être, ont à répondre à des pressions nouvelles et puissantes. Ils sont pressés par leurs électeurs, mais également par la presse et la télévision, de prendre des mesures énergiques contre les délinquants, même si ces mesures doivent porter atteinte aux droits de l'homme. Ainsi assiste-t-on à des appels publics en faveur de l'abolition des \*arguties techniques qui donnent l'immunité aux délinquants+, et ce malgré le fait que la loi soit justement faite d'arguties techniques qui sont en réalité conçues pour protéger les citoyens contre toute injustice. Ce nouveau facteur apparu dans l'Europe d'aujourd'hui exige des services du ministère public de chaque pays qu'il soit capable de résister aux pressions de l'opinion publique et des parlementaires qui la représentent, aux pressions de la police (elle-même soumise à des pressions pour obtenir des \*résultats+) ainsi qu'aux pressions exercées par le gouvernement, qu'il s'agisse de harceler ses opposants politiques ou de protéger ses amis.

15. Je ne suis pas suffisamment familier de l'organisation actuelle du ministère public en République de Hongrie pour être en mesure d'évaluer le système tel qu'il est décrit à la section XIII.3 des principes directeurs. Je dirai simplement qu'il ne me semble pas nécessaire de faire figurer dans la Constitution trop de détails concernant l'organisation de ce système; une loi ordinaire du parlement devrait suffire à cet égard et serait plus souple. S'il revient à la Constitution d'assurer l'indépendance du système ainsi que celle du Procureur général, il y aura lieu d'assurer également un équilibre entre, d'une part, la protection des procureurs de rang inférieur contre toute immixtion du gouvernement, du parlement, de la police ou de l'opinion publique et, d'autre part, l'autorité et la responsabilité du Procureur général en tant qu'il doit veiller à ce que ses procureurs s'acquittent correctement de leurs fonctions.

16. L'indépendance du Procureur général de la République et du ministère public n'empêche pas qu'un rapport annuel puisse être présenté au parlement, décrivant en termes généraux la tâche accomplie, sans qu'il soit fait référence à des affaires individuelles. Cette indépendance du Procureur

général signifie toutefois que sa décision d'entamer ou non des poursuites n'est pas susceptible d'appel et ne peut être remise en question ni par le pouvoir exécutif, ni par le pouvoir législatif. La possibilité pour les tribunaux de contester une telle décision devra être examinée en temps utile par la Cour constitutionnelle; celle-ci pourra par exemple être d'avis qu'il ne lui revient pas de se prononcer elle-même sur le fond de la décision du procureur, mais d'intervenir si le plaignant peut montrer que la décision est entachée de mauvaise foi.

17. Deux autres points pourraient également être relevés:

*a.* tout d'abord, la question de savoir si un citoyen peut, à titre individuel, déclencher des poursuites contre un autre citoyen qu'il accuse d'avoir commis un délit à son encontre (par exemple en l'agressant) lorsque le Procureur général n'a pas engagé de telles poursuites devra être réglée par la loi, tout comme la question de savoir si le Procureur général peut être autorisé à s'opposer ou à reprendre à son compte de telles poursuites;

*b.* la seconde question, à laquelle il est difficile de répondre, est celle de savoir si le Procureur général ou le ministère public doivent motiver leur décision de classement sans suites. On peut parfaitement imaginer que, par exemple dans une affaire criminelle ayant fait la une des journaux, la presse s'interroge sur les raisons pour lesquelles tel ou tel suspect n'a pas été poursuivi. En faire connaître les raisons serait très probablement préjudiciable à la réputation du suspect, de la victime ou peut-être d'un tiers - il peut se faire par exemple qu'un témoin vital soit décédé, psychologiquement instable ou peu fiable, et que l'accusation ait donc peu de chances de déboucher sur des résultats; faire connaître ces raisons pour expliquer qu'aucune poursuite n'ait été engagée amènerait le public à conclure à la culpabilité du suspect et reviendrait à le voir condamner sans procès, ce qui serait de toute évidence injuste. De même, certaines décisions pourraient être motivées alors que d'autres ne le seraient pas.

C'est pourquoi j'estime qu'il serait préférable de ne jamais motiver des décisions de classement sans suites. Il serait toutefois possible d'imaginer une procédure permettant de dissiper tout malaise dans l'opinion publique en prévoyant, par exemple, que le ministre de la Justice demande au Procureur général de l'informer des motifs de sa décision pour ensuite, s'il était convaincu du bien-fondé de la décision en question, en informer le parlement ou le gouvernement, sans toutefois dévoiler les motifs en question. Dans le cas contraire, le ministre de la Justice pourrait soit informer le gouvernement ou le parlement, laissant la décision du Procureur général inchangée, soit infirmer sa décision. Cette dernière possibilité constituerait de toute évidence une ingérence dans l'autonomie du Procureur général, et la question de savoir si une telle ingérence est souhaitable dépend du statut constitutionnel du ministre de la Justice et de son indépendance vis-à-vis de toute influence politique.