



Strasbourg, 15 juin 2009

CDL-AD(2009)022

Avis n° 528 / 2009

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LE RÈGLEMENT RELATIF AUX RÈGLES ET CRITÈRES
D'ÉVALUATION DES QUALIFICATIONS, DES COMPÉTENCES ET DE
L'INTÉGRITÉ DES CANDIDATS À LA FONCTION DE PROCUREUR
EN SERBIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 79^e session plénière
(Venise, 12 et 13 juin 2009)

sur la base des observations de

M. Pierre CORNU

(Suisse, expert auprès de la Direction de la coopération juridique,
Direction générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques
du Conseil de l'Europe)

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)

M. Jean-Jacques HEINTZ

(France, expert auprès de la Direction de la coopération juridique,
Direction générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques
du Conseil de l'Europe)

M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)

INTRODUCTION

1. Par lettre datée du 18 mars 2009, Mme Snezana Malovic, ministre de la Justice de la République de Serbie, a demandé un avis relatif : 1) au projet de règles et critères d'élection des juges et des présidents de tribunaux, et 2) au projet de règlement relatif aux règles et critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de l'intégrité des candidats à la fonction de procureur.

2. Le présent avis a été rédigé en collaboration avec la Division des réformes judiciaires de la Direction de la coopération du Conseil de l'Europe, sur la base des observations de MM. Pierre Cornu (Suisse), James Hamilton (Irlande), Jean-Jacques Heintz (France) et Guido Neppi Modona (Italie), invités par la Commission de Venise et par la Division des réformes judiciaires à remplir les fonctions de rapporteurs. Leurs observations respectives figurent dans les documents CDL(2009)088, 089 et 090.

3. Cet avis a été adopté lors de la 79^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 12 et 13 juin 2009) en présence de Mme Snezana Malovic, ministre de la Justice de la République de Serbie.

GÉNÉRALITÉS

4. Lors de sa 74^e session plénière (14 et 15 mars 2008), la Commission de Venise a adopté deux avis concernant la Serbie : l'un sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire (CDL-AD(2008)006) et l'autre sur les projets de loi relatifs aux juges et à l'organisation des tribunaux (CDL-AD(2008)007). Dans ces avis, la Commission se dit préoccupée par le fait que la Constitution serbe ne garantisse pas assez l'indépendance du pouvoir judiciaire et tende à le politiser ; en effet, les juges et les membres du Haut Conseil judiciaire sont élus par le Parlement¹. Bien que les projets de loi aient été jugés dans l'ensemble conformes aux normes européennes, la Commission de Venise attire l'attention sur plusieurs dispositions qui portent atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire².

5. La loi sur le ministère public (CDL(2009)103) fait partie du train de lois adopté le 22 décembre 2008, qui comprenait également les deux lois mentionnées ci-dessus. Cependant, la Commission de Venise n'a pas consacré d'avis à cette loi.

6. La loi sur le ministère public comporte, à l'article 82 paragraphe 1, des « critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de l'intégrité définis par le Conseil national du parquet conformément à la loi » (ci-après « projet de critères sur les procureurs »), qui font l'objet du présent avis (CDL(2009)103).

REMARQUES GÉNÉRALES

7. En vertu de l'article 74 de la loi sur le ministère public, les procureurs sont élus par l'Assemblée nationale, sur proposition du gouvernement, pour un mandat de six ans renouvelable. Les substituts sont élus par l'Assemblée nationale à leur première élection, et par le Conseil national du parquet (ci-après « CNP ») par la suite.

¹ CDL-AD(2008)006, paragraphe 74 ; CDL-AD(2008)007, paragraphe 122.

² CDL-AD(2008)006, paragraphes 17, 76 ; CDL-AD(2008)007, paragraphes 49, 52, 82, 112, 114, 120, 124 et 128.

8. Les **modalités de réélection des procureurs**, d'autant plus que cette réélection se déroule au sein de l'Assemblée nationale, **ménagent la possibilité d'exercer des pressions politiques sur les procureurs et sont donc indésirables**. Le problème ne semble pas se poser pour les substituts, puisqu'ils sont réélus par le CNP.

9. Le projet de critères sur les procureurs, tel qu'il figure à l'article 82 paragraphe 1 de la loi sur le ministère public, définit les règles et critères d'évaluation des procureurs et des candidats à la fonction de procureur, ainsi que les critères d'élection à la fonction de procureur et de substitut. Le projet est présenté au CNP pour adoption.

10. Les auteurs du texte ont cherché à éviter tout élément d'arbitraire dans l'évaluation des procureurs et dans les conséquences de cette évaluation. Ils ont défini de façon précise les critères et la procédure les accompagnant.

11. L'objectif du règlement est d'établir, comme le prévoit la Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, « *des procédures justes et impartiales [...] fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience* » pour la nomination des procureurs.

12. Cependant, le travail d'un procureur ne peut être évalué en fonction de critères purement objectifs, lesquels peuvent parfois s'avérer trompeurs. Le nombre d'affaires traitées ou de décisions rendues, par exemple, n'est pas suffisant pour mesurer de façon objective la charge de travail d'un procureur : il est bien connu qu'une affaire simple à première vue peut se révéler, en fait, extrêmement complexe.

13. L'évaluation d'un procureur ou d'un candidat doit donc être la plus objective possible et reposer sur un examen attentif, avec pour but de déterminer, à partir d'une série de critères, si la personne concernée est apte ou non à exercer la fonction de procureur.

14. Les difficultés pratiques soulevées par ce système d'évaluation ne sont pas à sous-estimer. L'évaluation du travail d'un procureur pendant une audience, par exemple, suppose que les évaluateurs assistent à l'audience et puissent observer le procureur concerné. Cela demande du temps, et l'évaluateur doit connaître l'affaire faisant l'objet de l'audience. **Il pourrait être plus simple de présumer que le procureur concerné, sauf éléments concrets indiquant le contraire, est apte à exercer ses fonctions de manière satisfaisante.**

CHAPITRE I –

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

15. L'appréciation d'un procureur se fonde en tout premier lieu sur une évaluation, effectuée de deux manières séparées : 1) par le supérieur hiérarchique de la personne concernée et 2) par le collège des membres du parquet où cette personne travaille.

Article 1

16. L'article 1.2 montre la volonté des rédacteurs de respecter l'article 4 de la Recommandation Rec(2000)19, qui prévoit :

« Les États doivent prendre toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du ministère public ».

Article 2

17. Les qualifications requises sont comparables à celles qui figurent dans le projet de critères sur les juges. Premièrement, un procureur doit posséder à la fois une connaissance générale de son domaine et les savoirs spécifiques nécessaires pour exercer son métier. Deuxièmement, il doit être compétent, c'est-à-dire posséder des capacités et des savoir-faire professionnels avérés, savoir mener une réflexion analytique, se forger un avis, prendre des décisions et formuler des explications dans un langage de qualité, posséder des compétences en communication et être capable de s'investir dans un projet. L'intégrité du procureur, enfin, est évaluée à l'aune de sa réputation dans son environnement professionnel et de son comportement, dans le cadre de ses fonctions et en dehors.

Article 3

18. L'échelle d'évaluation est à trois niveaux : « *non satisfaisant* », « *satisfaisant* » et « *satisfaisant pour promotion* », l'appréciation la plus élevée. Ce système de notation, relativement simple et direct, est bien adapté à une telle évaluation.

19. On peut toutefois **suggérer qu'une note soit attribuée pour chaque groupe de critères. Il peut être plus facile de créer une liste de critères, d'attribuer une note à l'intéressé pour chacune de ses listes, puis de calculer la moyenne, en tenant compte du fait que certains critères peuvent « peser davantage » que d'autres.** Le risque, cependant, serait qu'une personne donne entièrement satisfaction au regard de critères importants, mais non au regard d'autres critères d'importance moindre, si bien que l'évaluation globale serait faussée par les notes obtenues sur la base des listes de critères. Par exemple, un procureur peut effectuer un très bon travail sur les actes de procédure mais être moins convaincant dans ses prises de parole devant le tribunal. Étant donné que ces deux critères semblent regroupés avec d'autres, il sera difficile d'aboutir à une moyenne.

20. Par ailleurs, il serait possible de **simplifier le texte du projet de critères en le limitant aux dispositions les plus nécessaires.**

Article 4

21. L'évaluation est effectuée par le CNP sur la base des données transmises par le supérieur et par les collègues du procureur concerné.

22. Il est difficile de concevoir comment le CNP va mettre cette disposition en œuvre. Elle suppose, en effet, de constituer des bases de données contenant toutes les informations nécessaires. Si ces bases de données n'existent pas encore, il faudra tenir compte du fait qu'il peut être difficile d'accéder aux systèmes informatiques des différentes composantes du ministère public de Serbie. En outre, **tous les dossiers ou affaires traités par le procureur concerné devraient être examinés, ce qui semble hors de proportion avec l'objectif poursuivi.**

Article 5

23. Le CNP est tenu d'établir et de publier le nombre moyen d'affaires reçues et de décisions rendues par chaque procureur au cours des trois dernières années. L'efficacité du travail de chaque procureur est ensuite mesurée en fonction du nombre de décisions qu'il a rendues par rapport au nombre moyen de décisions rendues par ses collègues.

24. **Les critères quantitatifs peuvent être trompeurs.** L'expérience montre qu'un même type de décision peut prendre très peu ou beaucoup de temps et requérir peu ou beaucoup de

connaissances spécialisées. L'expérience montre, également, que certains procureurs ont tendance à rendre davantage de décisions que d'autres pour le même type d'affaires, sans que rien n'autorise à conclure que les uns sont plus capables que les autres. **Il est clair que le nombre d'affaires traitées peut donner une idée de l'aptitude d'un procureur, mais il serait dangereux de lui accorder trop d'importance.**

Article 6

25. À l'article 6.3, la distinction entre les dossiers « particulièrement complexes » et les autres est à manier avec prudence. Certains procureurs ont tendance à constituer des dossiers volumineux y compris lorsque l'affaire n'est pas complexe, alors que d'autres réussissent à aller à l'essentiel, produisant des dossiers qui donnent l'impression que les affaires qu'ils traitent sont simples.

CHAPITRE II –

CRITÈRES D'ÉVALUATION DES SUBSTITUTS EN EXERCICE AU MOMENT DE LA CONSTITUTION DU CONSEIL NATIONAL DU PARQUET

Article 8

26. Aux termes de l'article 8.2, un substitut dont le nombre de décisions rendues est inférieur à 50 % du nombre moyen obtient l'appréciation « *non satisfaisant* ». Entre 50 % et 120 % du nombre moyen, il obtient l'appréciation « *satisfaisant* » et au-delà de 120 %, l'appréciation « *satisfaisant pour promotion* ».

27. L'article 8.3 prévoit cependant une exception pour les procureurs qui ont travaillé sur des affaires ou accompli des tâches particulièrement complexes : dans ce cas, la note « *satisfaisant* » peut être attribuée pour un nombre de décisions inférieur à 50 % de la moyenne, et la note « *satisfaisant pour promotion* » pour un nombre compris entre 50 % et 120 %. Cette exception doit cependant être « *particulièrement justifiée* ». Cette disposition, là encore, soulève une inquiétude : en effet, bien qu'un rendement très inférieur à la moyenne constitue une raison valable de s'interroger sur le travail fourni par un procureur, le plus ou moins grand nombre d'affaires traitées ne peut être considéré que comme une indication, pas plus, de performance faible ou satisfaisante, qui ne dispense pas de connaître la qualité et les difficultés du travail évalué.

28. À cet égard, l'exception prévue semble quelque peu mécanique. **Il conviendrait de modifier cette proposition en ajoutant la possibilité, pour le CNP, de passer outre ces pourcentages lorsqu'il s'avère qu'en dépit d'un nombre d'affaires apparemment faible ou élevé, les statistiques ne reflètent pas fidèlement la nature du travail accompli par le procureur concerné.**

Articles 9 à 13

29. Le règlement aborde ensuite divers sujets, dont les qualifications avérées (article 9), les compétences avérées (article 10), l'aptitude à entrer en relation et à coopérer avec ses pairs et avec les autres parties prenantes (article 12) et les questions éthiques (article 13). Dans chaque cas, ces questions font l'objet de l'échelle de notation à trois niveaux susmentionnée, sur la base de rapports fournis par le supérieur hiérarchique et par les collègues de la personne concernée. Ces procédures paraissent généralement bien adaptées.

30. Cependant, concernant les « *informations relatives à la participation active à des formations et séminaires dans le pays et à l'étranger* » (article 11.2), il convient d'ajouter que c'est **la volonté du procureur de se former qui devrait être évaluée, et non uniquement sa**

participation effective à la formation. Pour être utile, l'évaluation doit indiquer si le procureur a été autorisé par son supérieur à participer aux formations. Par ailleurs, il n'est pas certain que tous les procureurs puissent décider d'eux-mêmes de se rendre ou non à des formations à l'étranger. Les procureurs dont les demandes de formation ont été rejetées par leurs supérieurs ne devraient en subir aucune conséquence.

31. **Le critère des « travaux professionnels et scientifiques publiés dans des périodiques pertinents, ou publications professionnelles et scientifiques » (article 11.2 également) ne paraît pas approprié.** La mission d'un procureur est de traiter des dossiers, non de publier des articles. Lorsqu'un procureur prépare une synthèse de jurisprudence pour ses collègues, son travail en tant que tel est valable, même non publié. Un procureur qui déciderait de se consacrer à la rédaction d'articles juridiques gagnerait peut-être des points pour le processus d'évaluation ; mais dans l'intervalle, ses dossiers n'avanceraient pas. De telles publications, bien qu'elles aient leur utilité, ne devraient pas être un facteur d'évaluation décisif – ni même, peut-être, important. Elles doivent être pondérées à leur juste valeur afin de ne pas défavoriser les personnes qui consacrent moins de temps à la rédaction d'articles.

32. La même disposition mentionne le recours à l'informatique, qui devrait bien sûr être encouragé. Cependant, les personnes qui, parce qu'elles jouissent d'une bonne mémoire et de vastes connaissances juridiques, n'utilisent qu'occasionnellement l'ordinateur ne devraient pas être défavorisées dans le processus d'évaluation.

CHAPITRE III –

CRITÈRES D'ÉVALUATION DES PROCUREURS EN EXERCICE AU MOMENT DE LA CONSTITUTION DU CONSEIL NATIONAL DU PARQUET

33. Le règlement aborde ensuite les critères d'évaluation des procureurs de haut rang. Ces critères sont la capacité générale à diriger le parquet (article 15) et l'aptitude à assurer un contrôle (article 16), à améliorer le travail du parquet (article 17) et à faire face aux situations de crise (article 18).

Article 15

34. La capacité générale à diriger le parquet est décomposée en plusieurs éléments : compétences en matière de gestion et d'organisation, aptitude à définir des objectifs, des cibles et des tâches prioritaires et aptitude à représenter le parquet.

Article 16

35. Cet article traite de la capacité à assurer un contrôle, qui recouvre les compétences suivantes : superviser le travail des substituts et des autres employés, reconnaître les affaires complexes et en assurer le suivi, être prêt à aider ses collaborateurs et à leur donner des conseils et des instructions, transmettre les consignes et informations en provenance de supérieurs aux procureurs de rang moins élevé, prendre des décisions adéquates en temps voulu et traiter les objections et les plaintes relatives au travail fourni par les employés.

Article 17

36. Cet article traite de la capacité à améliorer le travail du parquet : recours aux méthodes les plus efficaces, capacité d'encourager les employés à appliquer de nouvelles idées, utilisation des technologies de l'information, apport d'innovations et formation d'équipes, entre autres.

Article 18

37. Cet article traite de la capacité à gérer les crises.

CHAPITRE IV –

ÉVALUATION DE CATÉGORIES SPÉCIALES DE PROCUREURS

Articles 21 et 22

38. Le chapitre IV comprend plusieurs dispositions spécifiques. L'article 21, par exemple, porte sur les personnes chargées de contrôler les décisions prises par leurs collègues, et l'article 22 est consacré aux procureurs spécialisés dans certains domaines.

CHAPITRE V –

VÉRIFICATION DES QUALIFICATIONS, DES COMPÉTENCES ET DE L'INTÉGRITÉ DES ASSISTANTS DES PROCUREURS

39. Ce chapitre n'appelle pas de commentaire.

CHAPITRE VI –

VÉRIFICATION DES QUALIFICATIONS, DES COMPÉTENCES ET DE L'INTÉGRITÉ DES CANDIDATS ISSUS D'AUTRES ORGANISMES ET INSTITUTIONS

Article 24

40. À l'article 24.4, le CNP devrait veiller à mettre en place une procédure et des critères conformes à l'article 4 de la Recommandation Rec(2000)19 (voir le paragraphe 16, ci-dessus).

CHAPITRE VII –

PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DES QUALIFICATIONS, DES COMPÉTENCES ET DE L'INTÉGRITÉ DES PROCUREURS EN EXERCICE AU MOMENT DE LA CONSTITUTION DU CONSEIL NATIONAL DU PARQUET

Articles 25.1 et 26.1

41. La solution consistant à charger non une seule personne, mais un collège de pairs de prendre une décision sur les qualifications du procureur semble acceptable. Elle évitera que l'évaluation ne soit faussée par les liens d'amitié ou par les inimitiés et conflits personnels.

Articles 25.2 et 26.2

42. Le fait que le supérieur hiérarchique du procureur concerné puisse également donner son avis est à saluer : le CNP pourra ainsi se faire une meilleure idée de la personne visée par l'évaluation.

43. Il est à **suggérer que le CNP puisse, s'il le juge utile, effectuer lui-même des recherches pour se forger une opinion, en particulier si l'avis du supérieur de la personne concernée ne concorde pas avec celui de ses pairs.** Le CNP pourrait auditionner le procureur concerné, rechercher lui-même des informations à partir d'autres sources, examiner les dossiers traités par le procureur etc.

Articles 25.5 et 26.5

44. Les procureurs sont présumés compétents et aptes à exercer leurs fonctions. **Ce principe devrait également figurer dans les dispositions générales** (voir le paragraphe 14, ci-dessus). En outre, toute la procédure pourrait être simplifiée si ce principe s'appliquait de façon plus large. Il n'est pas sûr, en effet, qu'il vaille la peine de compiler de grandes quantités d'informations sur des procureurs alors que tous leurs collègues connaissent déjà leur valeur. Si, par exemple, le collège des pairs et le supérieur hiérarchique fournissent un bref rapport favorable (ne couvrant pas tous les critères), il peut être inutile de mener d'autres recherches. En cas de soupçon d'influence indue, une étape supplémentaire pourrait être envisagée, comme la présentation du rapport favorable à une instance supérieure du parquet pour confirmation.

Article 27

45. Une certaine inquiétude peut être soulevée par l'évaluation des candidats par leurs collègues, en particulier lorsqu'elle est anonyme, comme proposé : elle pourrait donner lieu à d'éventuelles injustices de traitement, fondées sur la jalousie ou autres motifs injustifiés. Deuxièmement, il n'est pas garanti que tous les procureurs auront une vision éclairée des compétences et de l'aptitude de tous leurs collègues au regard de l'ensemble des critères. Comment une personne qui n'a pas lu un dossier peut-elle savoir s'il a été correctement traité ? Les rumeurs, on-dit et autres potins risquent de jouer un rôle dans l'évaluation. Qui participe au processus : toutes les personnes travaillant dans le même service que le procureur évalué, ou une partie d'entre elles seulement ? L'évaluateur est-il censé s'impliquer dans les affaires sur lesquelles le procureur concerné travaille, ou recueillir des informations auprès des juges et/ou des autres participants aux procédures ? **Ces questions demandent à être soigneusement examinées. Il serait envisageable que seules des personnes sélectionnées, qui connaissent le procureur concerné et collaborent étroitement avec lui, soient invitées à accomplir le travail d'évaluation, et cela uniquement si leur propre impartialité et objectivité a été reconnue. L'idée d'anonymat est contestable, car elle ôterait à l'intéressé la possibilité de réfuter un rapport défavorable.**

Article 28

46. Le procureur évalué ne peut participer à l'avis rendu par ses pairs. Cette disposition est appropriée.

Article 32

47. Le procureur concerné est informé de l'avis du collège de pairs avant transmission de cet avis au CNP, reçoit des explications sur l'appréciation qu'il a obtenue et peut contester l'avis devant le CNP ; ces dispositions sont également appropriées.

48. Cependant, il n'est peut-être pas nécessaire de prévoir, sous cette forme, « *une plainte devant le Conseil national du parquet portant sur l'avis du parquet ou du collège de pairs* ». Cela ne constituera qu'une opposition formelle du procureur concerné à l'avis rendu par ses collègues, opposition qui ne semble pas constructive. **Le même résultat pourrait être atteint si le procureur concerné recevait simplement un exemplaire des avis de ses pairs et de son supérieur avant transmission au CNP, auxquels il pourrait ajouter des observations écrites qui seraient présentées au CNP en même temps que son dossier.**

CHAPITRE VIII -

DÉCISIONS DU CONSEIL NATIONAL DU PARQUET

Articles 33 et 34

49. Il pourrait être utile de permettre au CNP d'effectuer, de sa propre initiative, des recherches supplémentaires s'il les estime nécessaires pour lever des doutes sur l'évaluation d'un procureur. Le CNP devrait, notamment, pouvoir auditionner la personne concernée et son supérieur hiérarchique. L'audition directe d'un procureur par le CNP devrait devenir la règle dans les cas où le CNP suppose que ce procureur ne satisfait pas aux exigences.

CONCLUSION

50. Les critères proposés sont remarquablement détaillés et complets ; dans l'ensemble, ils sont à saluer comme un bon point de départ à la définition de critères objectifs pour la nomination et la promotion des procureurs. Ils prévoient une évaluation concrète et objective des procureurs par le Conseil national du parquet, autorité qui offre des garanties de compétence et d'impartialité.

51. Les principales préoccupations soulevées par le projet de critères portent sur deux points :

- 1) les données statistiques concernant la charge de travail et autres aspects du métier risquent d'être analysées de façon trop mécanique ;
- 2) l'évaluation d'une personne par le biais de questionnaires anonymement remplis par ses collègues (article 27) présente quelques dangers. Cette idée pourrait être reconsidérée, et assortie de garanties visant à éviter qu'un procureur ne fasse l'objet d'une évaluation injuste.

52. En outre, la procédure demandera beaucoup de travail aux procureurs en charge de noter leurs subordonnés, ainsi qu'au CNP. Il importera que les personnes responsables de l'évaluation, à tous les niveaux, puissent s'acquitter de cette tâche dans des conditions (délais suffisants, en particulier) garantissant un résultat juste.

53. Afin de simplifier la procédure, il serait envisageable de renoncer à l'évaluation détaillée des procureurs qui, de l'avis général de leurs supérieurs, se comportent et s'acquittent de leurs fonctions de façon satisfaisante. Cela pourrait également s'appliquer aux promotions. La procédure pourrait considérer qu'un avis positif est nécessaire pour obtenir une promotion au sein du parquet, mais ne prévoir d'évaluation détaillée que si l'intéressé a fait l'objet d'un avis négatif par au moins l'un des supérieurs invités à s'exprimer. On réduirait ainsi très nettement les moyens mobilisés par l'évaluation.

54. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités serbes pour toute aide supplémentaire sur cette question.