



Strasbourg, 19 juin 2012

Avis n° 668/2012

CDL-AD(2012)008
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LA LOI CLXIII DE 2011
RELATIVE AUX SERVICES DU PARQUET
ET
LA LOI CLXIV DE 2011
RELATIVE AU STATUT DU PROCUREUR GENERAL, DES
PROCUREURS ET DES AUTRES AGENTS DU PARQUET,
AINSI QU'A LA CARRIERE PROFESSIONNELLE
AU SEIN DU PARQUET**

DE LA HONGRIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 91^e session plénière
(Venise, 15-16 juin 2012)
sur la base des observations de**

**M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Jorgen Steen SORENSEN (membre, Danemark)
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
III.	Les normes relatives aux services du parquet.....	3
IV.	Le fondement constitutionnel.....	4
I.	Le statut de loi organique	5
II.	La loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet.....	6
A.	Dispositions générales (chapitre I).....	6
B.	L'organisation du service du parquet et le statut juridique des procureurs (chapitre II) 7	
C.	Activités du ministère public en matière pénale (chapitre III)	8
D.	L'obligation de protection de l'intérêt général faite aux services du parquet (chapitre IV) 8	
E.	La gestion des données au sein des services du parquet (chapitre V).....	9
III.	La loi CLXIV of 2011 relatives au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière au sein du parquet.....	10
A.	Les organes du parquet (chapitre II).....	10
B.	L'établissement et la modification des relations professionnelles au sein des services du parquet, la mission et la nomination des agents de grade supérieur, la cessation de fonctions des agents de grade supérieur (chapitre III).....	12
C.	Conflit d'intérêts (chapitre V).....	13
D.	Appréciation (chapitre VI)	14
E.	L'exercice des fonctions (chapitre VII)	14
F.	La rémunération (chapitre VIII)	14
G.	La responsabilité disciplinaire (chapitre X).....	15
H.	Les relations de travail des services du parquet avec les agents, greffiers et agents techniques (chapitre XV)	16
IV.	Le transfert des affaires	16
V.	Conclusions.....	17

I. Introduction

1. Par lettre du 1er février 2012, le Président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Herkel, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis notamment sur la législation hongroise relative au ministère public.

2. Le présent avis porte sur le ministère public, tel que le régit la loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet (CDL-REF(2012)015) et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière au sein du parquet (CDL-REF(2012)016). La Commission a invité M. Hamilton, M. Sorensen et Mme Suchocka à assumer les fonctions de rapporteurs sur cette question.

3. Le 4 avril 2012, une délégation de la Commission, composée de M. Hamilton et de M. Sorensen, accompagnés de M. Dürr, s'est rendue à Budapest. La délégation a rencontré (par ordre chronologique) M. Polt, procureur général de Hongrie, M. Matécsa, président de l'Association nationale des procureurs, le ministre d'État de la Justice, M. Répassy, la commission des questions constitutionnelles, juridictionnelles et du règlement intérieur du Parlement, ainsi que des ONG. Le présent avis tient compte des résultats de cette visite. Le procureur général et le procureur général adjoint ont également fourni des explications par écrit et répondu par écrit aux questions qui leur étaient posées. La Commission de Venise remercie les autorités hongroises pour l'excellente coopération dont elles ont fait preuve dans l'organisation de cette visite, ainsi que pour les explications fournies.

4. À la suite d'un certain nombre d'échanges avec le ministre d'État de la Justice, M. Répassy, le présent avis a été adopté par la Commission lors de sa 91e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).

II. Remarques préliminaires

5. Le présent avis s'inscrit dans le cadre de l'Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie¹, ainsi que de l'Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie².

6. Le présent avis repose sur la traduction en anglais de la loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet (ci-après la « LSP ») et de la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière au sein du parquet (ci-après la « LSPGPAAPCP »). Il se peut que la traduction ne soit pas l'exact reflet de la version originale sur tous les points et, par conséquent, que certains commentaires soient dus à un problème de traduction.

III. Les normes relatives aux services du parquet

7. Un certain nombre de textes internationaux sont pertinents pour l'organisation des services du parquet. Pour n'en citer que quelques-uns :

- Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale
- les Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet de 1990

¹ CDL-AD(2011)016, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

² CDL-AD(2012)001, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

- les Normes de responsabilité professionnelle et la déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants de l'IAP (l'Association internationale des Procureurs et Poursuivants) de 1999
- la Déclaration de Bordeaux du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur les « Juges et procureurs dans une société démocratique »
- les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (Conseil de l'Europe, « Lignes directrices de Budapest », 2005).

8. La Commission de Venise a défini les normes applicables dans son Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – le ministère public³.

9. Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) élabore une recommandation sur le « rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale ».

IV. Le fondement constitutionnel

10. Le fondement constitutionnel du ministère public est la loi fondamentale hongroise (CDL-REF(2011)019), notamment son article 29, mais également ses articles 1.2.e, 7 et 9.3.j. Les dispositions transitoires de la loi fondamentale, adoptées le 30 décembre 2011 doivent également être prises en compte, notamment les articles 11.4 et 13 (voir également le préambule, paragraphes 2.i et 5, et l'article 2). La Commission de Venise a appris que le rang de normes constitutionnelles attribué aux dispositions transitoires était actuellement contesté devant la Cour constitutionnelle hongroise.

11. Par rapport au chapitre XI de la précédente Constitution, l'article 29 de la loi fondamentale témoigne d'une évolution de la conception du rôle du parquet. Alors que la précédente Constitution semblait attribuer au procureur en chef pour principale fonction de protéger les droits, la nouvelle Constitution met l'accent sur la contribution du procureur général et des services du parquet à l'administration de la justice. Dans son avis sur le projet de loi ukrainienne relative au parquet, la Commission de Venise a estimé que :

« 17. [...] La protection générale des droits de l'homme n'est pas un domaine d'activité adéquat pour le parquet. Elle devrait être mieux assurée par un médiateur que par le parquet »⁴.

12. L'article 29.2 de la loi fondamentale hongroise prévoit que le procureur général et les services du parquet « exercent les droits associés aux enquêtes, représentent le ministère public dans les procès et contrôlent la légalité de l'exécution des peines ». Cette conception est conforme aux points de vue exprimés par la Commission de Venise dans le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II⁵.

13. Toutefois, l'article 29.2 de la loi fondamentale comporte également une disposition très générale, en vertu de laquelle **les procureurs exercent d'autres compétences et fonctions définies par la loi**. Cette formulation donne davantage de souplesse au pouvoir législatif. Mais d'autres compétences prévues par la loi devraient être conformes à la fonction de procureur régie par la loi fondamentale en général. Il semble que la Constitution axe davantage le parquet sur le droit pénal, tandis que les lois organiques lui attribuent des pouvoirs supplémentaires beaucoup plus étendus en dehors du domaine du droit pénal.

³ CDL-AD(2010)040, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

⁴ *Opinion on the Draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor* (en anglais), adopté par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), CDL-AD(2009)048, paragraphe 17.

⁵ CDL-AD(2010)040

14. Le principe de l'indépendance (l'autonomie) du parquet n'est pas énoncé expressément, mais implicitement. L'article 29.4 de la loi fondamentale prévoit en effet que le procureur général est élu pour un mandat de neuf ans par le Parlement, sur recommandation du Président de la République. Le procureur général doit être élu à la majorité des deux tiers des voix de l'ensemble des membres du Parlement, ce qui représente une majorité qualifiée élevée. Cette disposition prévoit un mandat d'une durée plus importante que la précédente Constitution (six ans). Le procureur général rend compte tous les ans au Parlement (article 29.5).

15. La loi fondamentale ne donne aucune précision et reste laconique au sujet du statut juridique des procureurs. Mais tel était déjà le cas dans la précédente Constitution. La loi fondamentale indique que les dispositions précises sur l'organisation et le fonctionnement des services du parquet, le statut juridique et la rémunération du procureur général et des procureurs sont déterminés dans une loi organique (article 29.7).

16. L'article 29.3 de la loi fondamentale dispose que « [l]e procureur général dirige et conduit l'organisation du Ministère public, désigne les procureurs ». Le parquet est ainsi organisé selon un système hiérarchique, dirigé par le procureur général, ce qui est conforme aux normes européennes. Le présent avis examine si les lois organiques comportent suffisamment de contrôles et contrepoids pour garantir que le parquet exerce ses activités dans le respect des normes démocratiques.

I. Le statut de loi organique

17. Une part importante de la LSP et de la LSPGPAAPCP a le statut de loi « organique ». L'article 42 LSP confère aux articles 1-30, 40, 41 et 43.a-c de la LSP un caractère organique au titre de l'article 29.7 de la loi fondamentale et à l'article 49 de la LSP un caractère organique au titre de l'article 46.6 de la loi fondamentale. L'article 159 de la LSPGPAAPCP dispose que ses « chapitre I, chapitres III à XIII, articles 151 et 152, articles 154 à 157, article 158.2, articles 160 à 165, ainsi que les Annexes 1 à 3 et l'Annexe 7 » ont un caractère organique.

18. En vertu de l'article T.4 de la loi fondamentale, les lois organiques doivent être adoptées par le Parlement hongrois à la majorité des deux tiers. Dans son avis sur la nouvelle Constitution hongroise, la Commission de Venise a jugé « incontestablement justifié de fixer un quorum dans certains cas, par exemple sur l'essence des droits fondamentaux, les garanties judiciaires ou les règles de procédure parlementaire »⁶. La Commission, recommande cependant de réduire « dans la Constitution le nombre des questions couvertes par des lois organiques et le champ d'application de ces dernières, pour réserver leur usage aux points sur lesquels une majorité des deux tiers se justifie pleinement ». Elle estime, sur le fondement de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, que « L'essence même de la démocratie est en jeu dès lors qu'au-delà des principes fondamentaux, des règles de détail très spécifiques sont fixées dans une loi organique sur certaines questions. Cela risque aussi de susciter de longs conflits politiques et d'engendrer des tensions inutiles et un coût élevé pour la société le jour où des réformes se révèlent nécessaires ».

19. Les deux lois examinées dans le présent avis contiennent des dispositions très détaillées sur tous les aspects de l'organisation et de l'administration du ministère public. La Commission de Venise estime que, pour éviter les problèmes susmentionnés, **il aurait fallu limiter les « éléments organiques » de ces lois aux principes fondamentaux et aux règles importantes en la matière, et traiter les détails purement techniques dans des**

⁶ CDL-AD(2011)016, paragraphe 24.

lois ordinaires, qui peuvent plus facilement être modifiées par le Parlement à la majorité simple. Cela vaut plus encore pour le parquet que pour les magistrats du siège⁷.

II. La loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet

A. Dispositions générales (chapitre I)

20. L'article 2.1.h de la LSP invite le parquet à accorder une attention particulière à la lutte contre les infractions commises par les mineurs et à leur rencontre, conformément aux dispositions spéciales de la procédure applicable aux poursuites administratives et pénales engagées à l'encontre des mineurs, de prendre part à la mise en œuvre des droits des mineurs et d'engager les poursuites qui permettent de prendre les mesures de protection de l'enfance qui s'imposent dans les cas prévus par la loi. **La défense des mineurs incombe avant tout à leurs parents et aux services sociaux, tandis que le procureur joue un rôle essentiel dans les procédures pénales qui concernent les mineurs, qu'il s'agisse de délinquants ou de victimes de la délinquance.**

21. L'article 3.5-7 de la LSP confère au procureur général et aux procureurs le même degré d'immunité qu'aux membres du Parlement. Il est clair que cette immunité étendue est excessive. Dans son rapport sur le ministère public, la Commission de Venise indique que « les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale, qui pourrait même alimenter la corruption, mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs obligations »⁸. Le procureur général a informé la délégation de la Commission de Venise que, dans la pratique, l'immunité des procureurs était systématiquement levée. En dépit de cet usage, **l'immunité des procureurs devrait se limiter à une simple immunité de fonction**, y compris dans la législation.

22. L'article 4.1 de la LSP dispose que « [t]oute personne doit veiller à ce que le procureur puisse exercer, sans ingérence, les droits que lui accorde la loi ». Bien que l'interdiction de toute ingérence dans les activités des procureurs s'impose effectivement, l'obligation positive imposée à toute personne, y compris aux particuliers et aux personnes morales privées, de « veiller » à ce que le procureur puisse exercer ses prérogatives est excessive.

23. L'article 4.3 de la LSP impose aux entreprises commerciales et aux autres organisations de communiquer des données et des documents au procureur, dans l'exercice de ses fonctions officielles et dans le délai fixé par celui-ci. Cette disposition générale est sans aucun doute **excessive et devrait être mieux définie**. En matière pénale, ces pouvoirs sont limités par le Code de procédure pénale en vertu de l'article 4.3. Il semble cependant que cette limite existe uniquement en matière pénale, mais pas dans les autres domaines, même lorsque le refus de communiquer ces données et documents n'est pas sanctionné.

24. L'article 4.4 de la LSP confère au procureur le pouvoir d'accéder à divers locaux et pièces, sur simple présentation de ses papiers d'identité. Ces pouvoirs s'étendent, semble-t-il, aux personnes privées (« locaux ou pièces à la disposition de la personne ou de l'organe concerné par la procédure »). Lors de sa visite à Budapest, la délégation de la Commission de Venise a appris que ce type de dispositions devait s'interpréter à la lumière des dispositions détaillées de la législation relative à la procédure pénale et ne pouvait s'appliquer en faisant abstraction de celles-ci. Il importe de limiter ces pouvoirs aux institutions publiques et **de permettre l'entrée, et bien entendu les perquisitions, dans**

⁷ Voir le chapitre IV de l'avis sur le pouvoir judiciaire – CDL-AD(2012)001

⁸ CDL-AD(2010)040, paragraphe 61.

les locaux privés contre la volonté de leur propriétaire uniquement sur la base d'un mandat établi par un juge⁹.

25. La Commission se félicite de l'obligation de donner des explications aux victimes et à la partie demanderesse (articles 5.3 et 26.5 de la LSP), ainsi que de la possibilité de demander le réexamen d'une décision négative (article 26.5 de la LSP)

26. La Commission de Venise se félicite également de ce que la LSP prévoit l'obligation de coopérer avec les instances nationales et internationales, y compris les organisations de défense des droits de l'homme (article 7.2.a de la LSP).

B. L'organisation du service du parquet et le statut juridique des procureurs (chapitre II)

27. La LSP prévoit la publication des instructions (article 8.4 de la LSP) et circulaires (article 9.3 de la LSP), ce qui représente un signe d'ouverture positif du ministère public.

28. **La participation du procureur général aux sessions de la formation plénière de la Kúria (Cour suprême)** (article 11.2.a de la LSP) ne semble pas en rapport avec le délibéré des affaires individuelles, mais concerne uniquement les questions administratives et de gestion d'ordre général. Elle englobe cependant les sessions relatives aux élections territoriales. **Il convient que la Kúria ait la faculté d'inviter le procureur général aux sessions consacrées aux questions administratives.** Ces invitations peuvent bien entendu être d'usage courant, mais l'indépendance de la Kúria peut justifier l'absence d'une obligation d'inviter le procureur général.

29. Dans le chapitre VI.6 de son avis sur le ministère public¹⁰, la Commission de Venise a critiqué le fait que le président de l'Office national de la justice, en sa qualité d'instance en charge de l'administration judiciaire, puisse engager une procédure d'uniformisation, en vertu de laquelle la Kúria établit des lignes directrices générales relatives à l'interprétation de la législation. L'article 11.2.d et 11.2.j de la LSP dispose que le procureur général a lui aussi la faculté d'engager cette procédure. Dans son avis, la Commission s'interrogeait sur la nécessité de cette procédure.

30. L'histoire constitutionnelle et la tradition juridique d'un pays donné peuvent justifier certaines solutions particulières, pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux principes démocratiques. En Hongrie, la procédure d'uniformisation semble être une tradition ancienne, qui remonte au XIXe siècle. Les compétences du procureur général sont la conséquence du pouvoir de la Kúria d'engager une procédure d'uniformité. Dans la mesure où cette procédure est jugée nécessaire, le procureur général semble mieux placé que le président de l'Office national de la justice pour décider de l'engager.

31. L'article 11.2.h de la LSP habilite le procureur général à saisir la Cour constitutionnelle d'un « recours individuel » lorsque les parties n'ont pas la capacité de le faire. Voir sur ce point le paragraphe [29] de l'avis sur la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle hongroise, établi parallèlement au présent avis.

32. L'article 13.1 de la LSP autorise les procureurs principaux à se saisir d'une affaire confiée à un substitut ou à la confier à d'autres substituts. Mais la loi n'établit aucun critère

⁹ Ces contraintes devraient être applicables à l'ensemble des instances publiques, y compris au Centre de lutte contre le terrorisme, dont les activités ne semblent pas soumises au contrôle du parquet (<http://ah.gov.hu/english/html/tek.html>).

¹⁰ Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, CDL-AD(2012)001, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

en vertu duquel un substitut peut être dessaisi de l'affaire. En l'absence de tels critères, le dessaisissement d'une affaire peut être arbitraire. Les substituts du procureur ne sont pas indépendants, mais exercent leurs fonctions sous l'autorité du procureur général. Néanmoins, le dessaisissement d'un substitut sans critère objectif pourrait être utilisé de façon abusive pour confier une affaire à un autre substitut, plus disposé à suivre des instructions illégales. Cette situation n'est évidemment pas fréquente, mais il importe que la loi prévoie également des garanties contre le simple risque d'abus. **Il convient de définir les critères qui permettent de dessaisir un substitut d'une affaire.**

C. Activités du ministère public en matière pénale (chapitre III)

33. La Commission se félicite de ce que l'article 19.3 de la LSP impose au procureur de présenter l'ensemble des faits, des éléments de preuve et des arguments à l'audience. Il semble que le Code de procédure pénale règle l'accès au dossier avant l'audience.

34. L'article 22 de la LSP permet au procureur de donner à l'administration pénitentiaire des instructions « sur le respect de la législation et les conditions de détention ». D'après les informations obtenues, cette attribution vise à garantir le traitement légal des détenus et la protection de leurs droits. L'agent concerné de l'administration pénitentiaire « peut demander au procureur principal, par l'intermédiaire de sa hiérarchie, d'annuler l'instruction donnée par le procureur dans un délai de 15 jours, sans que cette demande ait un effet suspensif ». C'est donc l'administration pénitentiaire, et non le détenu, qui a qualité pour déposer ce recours. Le détenu peut saisir le juge d'une demande d'annulation d'une décision prise par l'administration pénitentiaire uniquement dans des cas particuliers, par exemple lorsqu'il fait l'objet d'un placement disciplinaire à l'isolement. Ce pouvoir conféré au procureur, qui échappe au contrôle du juge, remonte à la loi XXXIII de 1871.

D. L'obligation de protection de l'intérêt général faite aux services du parquet (chapitre IV)

35. L'article 27.1.b et 27.4 de la LSP confère au procureur des **pouvoirs étendus d'ingérence dans les rapports entre les personnes privées** (« les procureurs [...] peuvent user de leur pouvoir pour intervenir dans des actions en justice qui opposent des tiers », « les procureurs sont habilités à demander réparation même s'ils ne sont pas parties à la procédure »). Bien qu'ils puissent être nécessaires dans certains cas précis (par exemple une mesure d'urgence prise dans l'intérêt d'un fugitif pour sauvegarder ses droits) ces **pouvoirs de contrôle étendus devraient être limités par la LSP.**

36. L'article 28.4 de la LSP autorise le procureur à procéder à la « dissolution ou liquidation » d'une personne morale lorsque celle-ci « contrevient » à la « loi fondamentale et à toute autre disposition légale ». Il existe de nombreuses infractions qui ne justifient pas la dissolution d'une personne morale (par exemple les infractions mineures à la législation fiscale). La dissolution d'une personne morale en pareil cas pourrait porter atteinte à la liberté d'association. **Il importe que la loi précise quelles infractions justifient une dissolution.**

37. Un objectif commun de la majorité des nouvelles démocraties est de priver le parquet de ses pouvoirs étendus dans le domaine du contrôle général, qui devrait être exercé par les tribunaux (juridictions ordinaires et administratives, Cour constitutionnelle) et le médiateur. La recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à laquelle souscrit la Commission de Venise, qui préconise que « les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes

séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soient établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions », va précisément dans ce sens.

38. Il ne s'agit évidemment pas d'une déclaration de principe qui ne souffre aucune exception. Rien ne s'oppose à ce que les procureurs aient des pouvoirs limités dans le domaine du statut de la personne ou de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre d'un professionnel de la justice, par exemple. Le parquet peut également avoir pour mission de défendre les intérêts de l'État dans les procès qui ne relèvent pas du droit pénal. Mais l'existence d'un pouvoir général de contrôle sur l'administration publique et l'appareil judiciaire n'est pas conforme au principe de séparation et de répartition des pouvoirs qui anime les constitutions démocratiques.

39. La nouvelle réglementation hongroise s'inspire de ce point de vue et s'abstient de suivre l'ancien système de la *prokuratura* et de ses instruments habituels, comme le *nadzor*. Mais les pouvoirs conférés au procureur par le chapitre IV, et en particulier l'article 29 de la LSP, restent très étendus. L'article 29.1 de la LSP dispose que « les procureurs contrôlent la légalité des décisions individuelles et des mesures administratives prises par les autorités administratives et les autres instances qui appliquent le droit, à l'exception des tribunaux, qu'elles soient contraignantes ou définitives, sous réserve que les tribunaux n'aient pas annulé ces décisions ». Cela signifie que les **procureurs peuvent intervenir dans toutes les procédures administratives en adressant des « avertissements »** à la suite desquels « [l]e destinataire de l'avertissement cesse immédiatement l'application de la mesure jusqu'à ce que l'affaire soit tranchée » (article 29.3 de la LSP). Si ces avertissements n'ont aucun effet, le procureur conteste la mesure devant le juge (article 29.5 de la LSP). Ces fonctions complémentaires des attributions en matière de droit pénal **transforment le parquet en une instance générale de contrôle de tous les mesures administratives de l'État. Or, ces pouvoirs étendus ne sont pas contrebalancés par un nombre suffisant d'obligations de rendre des comptes.**

40. L'article 30.6 de la LSP semble déroger au principe de l'autorité de la chose jugée des décisions de justice définitives : « les procureurs peuvent déposer un recours contre les décisions de justice définitives ». Cette compétence est « soumise à une loi distincte, qui en définit les motifs, dans les cas prévus par la loi ». Il semble toutefois que ces décisions de justice « définitives » soient les décisions de première et deuxième instances, qui sont encore susceptibles d'un pourvoi en cassation devant la Kúria.

E. La gestion des données au sein des services du parquet (chapitre V)

41. En vertu de l'article 31 de la LSP, les procureurs disposent de pouvoirs extrêmement étendus dans le domaine de la collecte des données : « les services du parquet peuvent utiliser les organismes centraux, régionaux et locaux de gestion des données dans le cadre de leur organisation pour gérer les données à caractère personnel et les données particulières selon l'étendue précisée par une série d'instructions émanant du procureur général ». Cela signifie que le procureur général peut recueillir et centraliser toutes les données à caractère personnel figurant dans les registres publics¹¹, conformément aux instructions qu'il a établies. Les services du parquet peuvent, sur demande, transférer ces données aux organes nationaux (article 32.6 de la LSP) et internationaux (article 32.9 de la

¹¹ Par exemple : « les données fournies par le registre des données à caractère personnel et du domicile, par le registre central des infractions administratives, par le registre central du transport routier, par le registre des personnes soumises à une limitation de circulation hors du territoire et des passeports, par le système de casier judiciaire géré selon un statut distinct, par le registre des personnes et des objets recherchés, par le registre des sociétés, par le registre foncier, par le registre des détenus du système pénitentiaire, par le système d'enregistrement aux frontières, par le système de traitement de l'enregistrement en douane et des déclarations en douane et par les systèmes informatiques gérés par les services d'enquête individuelle à l'appui des enquêtes » (article 36.3.a APS).

LSP). Les données à caractère personnel en rapport avec le droit pénal peuvent être reliées à d'autres ensembles de données « dans l'intérêt de la prévention de la criminalité, du respect de la loi et de la sûreté nationale, sous réserve que les obligations auxquelles est soumise la gestion des données soient respectées pour chaque élément des données à caractère personnel » (article 32.10 de la LSP). Ces dispositions font naître le sentiment que les services du parquet disposent de pouvoirs généraux dans une grande diversité de domaines. **Le ministère public doit pouvoir accéder aux données publiques nécessaires à l'enquête sur un crime ou un délit, mais il importe que ses compétences en matière de collecte des données n'aillent pas au-delà de cette limite.**

42. L'article 32.3 de la LSP dispose que, en matière de gestion de données, **les instructions données au service chargé de l'enquête dans une affaire précise peuvent uniquement être rendues publiques une fois la procédure pénale achevée.** Il peut cependant arriver que ces instructions soient pertinentes pour le procès et soient utiles à la partie défenderesse. Dans ce cas, il semble que le procureur général puisse agir au titre de l'article 32.4 de la LSP pour s'écarter de ces dispositions et **divulguer ces instructions**, mais il serait préférable qu'il soit soumis à **une obligation expresse de le faire.**

III. La loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet

43. La loi relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet est libellée de manière cohérente et comporte un certain nombre d'éléments positifs. Les normes européennes y sont prises en compte, notamment la faculté d'opposition des substituts aux instructions émanant des procureurs principaux. La représentation des droits collectifs est bien établie dans les articles 4.6, 6.4.b, 7.2, 89 et la protection sociale est prévue par les articles 27.3, 36.5, 95.2 de la LSPGPAAPCP.

A. Les organes du parquet (chapitre II)

44. La LSPGPAAPCP institue deux types de conseils au sein du ministère public : les conseils d'agents du parquet, qui représentent principalement les intérêts en général des procureurs en leur qualité d'employés (article 4.3 de la LSPGPAAPCP), tandis que les conseils de procureurs rendent des avis sur les nominations individuelles de procureurs (article 7.3 de la LSPGPAAPCP).

45. Les pouvoirs des deux types de conseil restent limités ; ils ont un rôle purement consultatif. Par ailleurs, l'article 7.2 de la LSPGPAAPCP prévoit expressément que le procureur général et le procureur général adjoint ne relèvent pas de la compétence du conseil des procureurs.

46. En vertu de l'article 14 de la LSPGPAAPCP, le procureur général nomme les procureurs, d'abord pour une période de trois ans, puis pour une durée indéterminée. Lors de la visite à Budapest, le procureur général a indiqué à la délégation de la Commission que le conseil des procureurs était uniquement consulté pour la première nomination (de trois ans) et que le procureur général décidait seul de la nomination ultérieure pour une durée indéterminée. La Commission a également appris que, dans la pratique, cette nomination pour une durée indéterminée intervenait presque systématiquement, bien évidemment en fonction des résultats de l'appréciation du candidat, qui peut saisir le juge d'un recours en cas d'appréciation négative.

47. Le problème posé par cette loi est qu'elle confère des pouvoirs extrêmement étendus au procureur général ; entre les mains d'une personne mal intentionnée, ces pouvoirs pourraient donner lieu à des abus. Il importe que la loi soit rédigée pour éviter autant que possible le risque d'abus et qu'elle admette que les fonctions élevées au service de l'État ne sont pas toujours occupées par des personnes irréprochables. En d'autres termes, il est indispensable que la loi prévoie des garanties plus importantes en ce qui concerne les pouvoirs administratifs et managériaux du procureur général sur ses services. La loi impose par exemple la consultation des différents conseils de procureurs, sans toutefois exiger que leur avis soit suivi, même s'il l'est invariablement dans la pratique, comme l'a appris la délégation de la Commission.

48. Il importe que, lorsque le procureur général ne suit pas cet avis, sa décision soit motivée et que le fait qu'il n'ait pas suivi cet avis soit déclaré. Il existe d'autres moyens de mettre en place des garanties dans ce système hiérarchique, sans pour autant entraver la capacité du procureur général à gérer ses services de manière efficace. Certaines juridictions ont par exemple adopté l'idée d'une inspection, qui procède à l'examen du mode de gestion du service et des modalités de la prise de décision et qui certifie le bien-fondé des décisions ou formule des recommandations pour le fonctionnement ultérieur du service.

49. Les conseils établis par la LSPGPAAPCP se composent des seuls procureurs et il n'existe aucune instance qui donne la parole aux « usagers » du ministère public, c'est-à-dire aux avocats de la défense et à la société civile, voire aux juges. La question des conseils dispensés par des sources externes est traitée dans le rapport consacré au ministère public¹² par la Commission, au paragraphe 48 :

« Compte tenu des qualités particulières que l'on exige d'eux, il semble inopportun que les procureurs soient entièrement nommés par la hiérarchie. Diverses méthodes peuvent contribuer à supprimer le risque qu'au sein d'un parquet monolithique, les instructions venant de supérieurs hiérarchiques comptent plus que la loi. La contribution d'experts serait utile pour préparer la nomination de procureurs qualifiés, ce qui peut se faire en principe dans le cadre d'un organe indépendant, comme un conseil des procureurs légitimé démocratiquement ou une commission réunissant des procureurs de rang supérieur qui, en raison de leur expérience, peuvent proposer des candidats compétents. Un tel organe pourrait agir sur recommandation du procureur général et aurait le droit de refuser la nomination d'une personne, mais uniquement pour un motif valable ».

50. La Commission de Venise accepte donc en principe l'existence d'instances consultatives « externes » et « internes ». Le choix du modèle retenu dépend de l'appréciation globale de la nature du ministère public concerné. Le procureur général devrait disposer d'un conseil consultatif, qui pourrait être composé de certains de ses hauts fonctionnaires et de personnalités extérieures adéquates, auquel il rendrait compte et demanderait conseil, tout en ayant la possibilité de ne pas suivre ce conseil le cas échéant.

51. La création d'une instance de composition mixte présenterait pour les procureurs un avantage, puisqu'elle leur permettrait d'obtenir régulièrement les réactions que leur action suscite au sein de la société. Cette instance pourrait également fournir de précieux conseils externes au Parlement ou alimenter sa réflexion. Il semblerait par conséquent **prudent de prévoir un conseil des procureurs composé d'au moins quelques représentants externes, compétent par exemple pour la nomination des procureurs à partir d'un certain niveau.** Cette solution ne compromettrait pas (et ne devrait pas compromettre) la capacité du procureur général à prendre une décision définitive en matière de nomination. Lorsqu'un procureur général dispose de pouvoirs étendus, comme c'est le cas en Hongrie, l'existence d'un conseil des procureurs, quelle qu'en soit la forme, peut s'avérer essentielle pour

¹² CDL-AD(2010)040.

le système des contrôles et contrepoids démocratiques. Le Parlement ne peut, à lui seul, exercer le même type de contrôle de façon régulière.

52. L'article 6.6 de la LSPGPAAPCP prévoit de ne pas tenir compte des procureurs « incapables d'assurer leur subsistance » pour déterminer si le quorum est atteint lors d'une réunion. Cette formule semble désigner les procureurs qui se trouvent dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions en raison d'une maladie ou d'une mise en quarantaine liée à une épidémie, par exemple. Cette méthode de calcul du quorum est raisonnable.

53. Le fait que la révocation des membres du conseil des procureurs ne repose sur aucun critère pose problème. L'article 9.2 de la LSPGPAAPCP impose que cette révocation soit décidée par plus de la moitié des suffrages valides exprimés des membres. Le conseil peut révoquer l'un de ses membres à la majorité simple. **Il importe que la loi précise dans quel cas un membre du conseil des procureurs peut être révoqué.** Cette disposition mérite bien entendu d'avoir rang de loi organique.

B. L'établissement et la modification des rapports avec les services du parquet, de la mission et de la nomination des agents de grade supérieur, la cessation de fonctions des agents de grade supérieur (chapitre III)

54. La Commission se félicite de ce que le serment des procureurs leur impose d'agir de façon impartiale et objective (article 16.3 de la LSPGPAAPCP).

55. En vertu de l'article 22.2.a de la LSPGPAAPCP, le procureur général continue, après l'expiration de son mandat, à exercer ses fonctions jusqu'au début du mandat du nouveau procureur général.

56. L'extension du mandat du procureur général, qui passe de six à neuf ans, est apparemment controversée en Hongrie, puisqu'il signifie qu'un nouveau Parlement devra accepter, quelques temps au moins, la présence d'un procureur général nommé par le gouvernement précédent. Il serait cependant difficile pour la Commission de Venise de critiquer cette disposition. Les normes de la Commission prévoient en effet que le procureur devrait être « nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue sans pouvoir être reconduit dans ses fonctions à l'issue de cette période » et que « la durée du mandat ne devrait pas coïncider avec la législature »¹³.

57. Un problème de transition se pose néanmoins à l'expiration du mandat du procureur général. L'article 22.2.a de la LSPGPAAPCP a pour conséquence qu'un tiers des membres du Parlement, plus un, ont la capacité de le maintenir en fonction en bloquant l'élection d'un nouveau procureur général et, par voie de conséquence, de prolonger indéfiniment son mandat. Nous ne savons pas dans quelle mesure cette question a été examinée en détail lors de l'adoption de la loi fondamentale et de la LSPGPAAPCP. Mais la loi fondamentale prévoit un long mandat de neuf ans pour le procureur général et il semblerait inadmissible qu'une minorité de parlementaires puisse de fait le maintenir en fonction indéfiniment en bloquant l'élection de son successeur.

58. Dans son rapport sur le ministère public, la Commission de Venise précise que « l'élection, à la majorité qualifiée, d'un procureur général pourrait être considérée comme permettant de dégager un consensus sur ces nominations. Il faudrait cependant prévoir un autre mécanisme lorsque la majorité qualifiée requise ne peut être obtenue, de manière à éviter tout blocage »¹⁴. Bien que cette déclaration vise à éviter qu'un nouveau procureur général ne puisse être élu,

¹³ CDL-AD(2010)040, paragraphe 37.

¹⁴ CDL-AD(2010)040, paragraphe 36.

plus qu'elle ne vise à éviter la prolongation indéfinie du mandat du procureur général en fonction, la problématique reste la même en principe.

59. Il existe diverses solutions. L'une d'elles consiste à fixer un délai dans la loi fondamentale ou la LSPGPAAPCP au terme duquel le Parlement doit avoir élu un nouveau procureur général. L'autre solution pourrait être tout simplement d'abroger l'article 22.2.a de la LSPGPAAPCP, pour que le mandat du procureur général expire automatiquement lorsqu'il arrive à son terme. Les deux solutions ont bien entendu pour inconvénient que pendant une période donnée il pourrait ne pas y avoir de procureur général officiellement élu ; mais cette situation pourrait contraindre le Parlement à élire un successeur. Il faut cependant éviter que cette même minorité de blocage d'un tiers des parlementaires puisse indéfiniment prolonger la période d'intérim du procureur général adjoint nommé par le procureur général sortant.

60. Le problème se pose de la même manière que pour la période d'intérim du président de l'Office national de la justice, qui a été abordée dans l'avis sur les actes du pouvoir judiciaire¹⁵. Dans ce cas précis, on pouvait envisager de confier un rôle intérimaire au Conseil supérieur de la magistrature ; dans le cas présent, l'intérim pourrait être assuré par un conseil des procureurs.

61. L'article 23.2 de la LSPGPAAPCP prévoit que, sur recommandation du Président de la République, le Parlement peut révoquer le procureur général s'il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pour des raisons indépendantes de sa volonté. De même, l'article 23.7 de la LSPGPAAPCP dispose que, sur recommandation du Président de la République, le Parlement prononce la déchéance du procureur général lorsque celui-ci ne respecte pas les obligations nées de son mandat pour des raisons qui ne sont pas indépendantes de sa volonté ou commet une infraction établie par une décision de justice définitive et absolue, voire se révèle indigne d'exercer ses fonctions. **Il importe que le procureur général ait le droit d'être entendu avant d'être révoqué ou déchu de ses fonctions**¹⁶.

62. L'article 24.2 de la LSPGPAAPCP autorise le Président de la République, sur recommandation du procureur général, à révoquer à tout moment, et sans motiver sa décision, le procureur général adjoint. En outre, en vertu des articles 25.1 et 128.1 de la LSPGPAAPCP, les nominations à des postes de direction qui relèvent de la compétence du procureur général ont une durée de validité indéterminée et leurs titulaires peuvent être révoqués à tout moment sans motif ; l'agent nommé à un poste de direction peut être révoqué à tout moment sans motif. **Il importe que la révocation d'une personne nommée à un poste de direction soit motivée.**

63. En vertu de l'article 28.5 de la LSPGPAAPCP, le procureur général exerce des pouvoirs disciplinaires à l'égard des procureurs transférés au ministère, conformément aux dispositions du chapitre X, à condition que le ministre compétent en matière de justice puisse engager les poursuites disciplinaires. Le ministre est donc dans une position très faible face aux procureurs qui travaillent au sein du ministère. Ceci n'est cependant pas contraire aux normes en la matière.

C. Conflit d'intérêts (chapitre V)

64. Les procureurs ne peuvent prendre part à une quelconque activité politique ; la législation hongroise est très claire à ce sujet et suit en cela la pratique en vigueur en Europe. L'article 44.1 de la LSPGPAAPCP dispose que « le procureur ne peut être parlementaire, député européen, conseiller municipal, maire ou dirigeant de l'État ».

¹⁵ CDL-AD(2012)001, paragraphe 31.

¹⁶ CDL-AD(2010)040, paragraphe 40.

65. La législation croate comporte des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dont il y a lieu de se féliciter (obligation de déclaration financière prévue à l'article 44.2 et autres de la LSPGPAAPCP). L'article 45 de la LSPGPAAPCP interdit aux procureurs d'être cadres dirigeants, ou membres soumis à une obligation de participation, d'associations professionnelles, de sociétés de coopération et de coopératives ou membres du conseil de surveillance (avec une responsabilité illimitée) des établissements précités, ainsi que membres d'une entreprise.

D. Appréciation (chapitre VI)

66. Bien que les appréciations erronées ou mensongères (article 52.4 de la LSPGPAAPCP) puissent faire l'objet d'un recours devant un tribunal, ce qui est bienvenu, l'article 51.2 de la LSPGPAAPCP prévoit d'inviter automatiquement l'intéressé à démissionner dans un délai de 30 jours à compter de l'évaluation négative (constat «d'inéligibilité») sans possibilité de recours interne. Il semble que le procureur ne soit pas tenu de démissionner et puisse déposer un recours contre les mesures visant à le révoquer s'il refuse de démissionner.

E. L'exercice des fonctions (chapitre VII)

67. Le fait qu'un procureur puisse demander qu'une instruction lui soit adressée par écrit, avec effet suspensif de l'instruction jusqu'à la réception de sa forme écrite, est bienvenu (article 53.2 de la LSPGPAAPCP).

68. L'article 53 de la LSPGPAAPCP règle les instructions données par les procureurs principaux à leurs substituts. Il est conforme aux normes actuelles du Conseil de l'Europe : « à la demande du procureur, une instruction lui est adressée par écrit [...]. Le procureur peut refuser d'exécuter une instruction (3) si son exécution l'amène à commettre un délit ou une contravention ou (4) si son exécution présente une menace directe et grave pour sa propre vie, sa santé ou son état physique ». Il y a lieu de se féliciter de cette garantie.

69. En vertu de l'alinéa 5, « si le procureur juge l'instruction incompatible avec l'État de droit ou sa conviction juridique, il peut demander à être déchargé par écrit de l'administration de l'affaire en question au vu de ses fonctions judiciaires. Cette demande ne peut lui être refusée ; dans ce cas, l'administration de l'affaire concernée est confiée à un autre procureur ou le retrait de l'affaire peut être ordonné par le procureur principal dans le cadre de ses compétences ». Cette disposition est pleinement conforme à la Recommandation Rec(2000)19. Néanmoins, la Commission de Venise estime que le fait « [d'] alléguer qu'une instruction est illégale est très grave et ne devrait pas simplement entraîner le retrait de l'affaire au procureur qui s'est plaint. Toute instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée et en cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction »¹⁷.

F. La rémunération (chapitre VIII)

70. Afin d'éviter la corruption au sein du parquet, il y a lieu de se féliciter de ce que l'article 58.1 de la LSPGPAAPCP prévoit une rémunération conforme à la dignité de la fonction.

71. L'article 73 de la LSPGPAAPCP accorde d'autres avantages aux procureurs, comme des bourses d'études, des avances sur salaire ou une aide à l'installation. Il semble que les critères retenus pour l'octroi de ces avantages soient précisés par d'autres dispositions.

¹⁷ CDL-AD (2010)040, paragraphe 59.

G. La responsabilité disciplinaire (chapitre X)

72. Le chapitre X sur la responsabilité disciplinaire est extrêmement détaillé. Les conditions de la responsabilité disciplinaire, qui sont précisées à l'article 82.1 de la LSPGPAAPCP, restent cependant trop générales.

73. Le pouvoir disciplinaire est exercé par les procureurs à différents niveaux. Dans son rapport sur le ministère public, la Commission de Venise indique que « [l]e système disciplinaire est étroitement lié à la question de l'organisation hiérarchique du ministère public. Les mesures disciplinaires sont d'ordinaire prises par le supérieur de la personne concernée. Dans les procédures disciplinaires, y compris naturellement en cas de révocation, le procureur concerné devrait avoir le droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure contradictoire. Dans les systèmes dans lesquels existe un conseil des procureurs, ce conseil, ou une commission disciplinaire en dépendant, pourrait traiter ces cas. Il devrait être possible de faire des recours juridiques contre des sanctions disciplinaires devant une juridiction »¹⁸.

74. L'existence de ce droit de recours devant une juridiction est garantie par l'article 94.3 de la LSPGPAAPCP. « Le procureur qui fait l'objet de la procédure et son avocat peuvent saisir une juridiction d'un recours contre la décision du procureur général dans un délai de 15 jours à compter de la notification de décision ». Cette solution est conforme aux recommandations du rapport de la Commission de Venise, bien qu'elle soit formulée de façon laconique, sans prévoir de procédure particulière.

75. La Commission se félicite de la possibilité de demander qu'un avertissement soit adressé par écrit, afin que son destinataire puisse déposer un recours contre celui-ci (article 82.4 de la LSPGPAAPCP).

76. La Commission est également très heureuse de constater qu'il est impossible de « conserver » les infractions plus de trois mois, ce qui empêche de constituer un dossier secret contre un procureur pour l'utiliser à un moment opportun pour exercer des pressions sur lui (article 83.1 de la LSPGPAAPCP).

77. En vertu de l'article 86.1 de la LSPGPAAPCP, les poursuites disciplinaires sont engagées par la personne qui exerce le pouvoir disciplinaire, comme le précise l'article 85.1, sous la forme d'une décision écrite et motivée. L'article 148.f de la LSPGPAAPCP précise que la personne habilitée à exercer les droits de l'employeur peut engager la responsabilité disciplinaire de l'intéressé et déléguer ce droit au procureur placé à la tête du parquet de la circonscription judiciaire. Toutefois, **il importe que les mesures disciplinaires ne soient pas décidées par le supérieur, qui serait alors accusateur et juge, comme dans le système inquisitoire. Une certaine forme de conseil des procureurs serait plus adaptée pour statuer en matière disciplinaire.**

78. En vertu de l'article 87.1 de la LSPGPAAPCP, le procureur peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ; le conseil auquel il appartient peut faire appel de la décision de suspension dans un délai de huit jours et, au titre des articles 94.3 et 148.h de la LSPGPAAPCP, dans un délai de 15 jours. Ces délais de recours contre les sanctions disciplinaires sont très courts. Il semble difficile de préparer une défense en huit et 15 jours pour déposer un recours devant un juge.

79. L'article 87.3 de la LSPGPAAPCP prévoit que le procureur a droit à un salaire d'un montant égal au total de son salaire de base et des suppléments réguliers pour toute la durée de sa suspension. **50 % de ce montant peuvent être retenus jusqu'au terme de la suspension.**

¹⁸ CDL-AD(2010)040, paragraphe 52.

Aucun critère n'est prévu pour cette retenue de salaire, qui peut servir à faire pression sur le procureur. **Il convient de supprimer toute marge d'appréciation en la matière**¹⁹.

80. La Commission se félicite de ce que le procureur qui fait l'objet de poursuites disciplinaires doive être entendu (article 88.2 de la LSPGPAAPCP).

81. En vertu de l'article 92.3 de la LSPGPAAPCP, tout grief d'impartialité du procureur général, en sa qualité de titulaire du pouvoir disciplinaire, soulevé est apprécié par ce même procureur général, alors qu'un grief d'impartialité de n'importe quel autre titulaire de pouvoir disciplinaire serait apprécié par le supérieur compétent. **Il importe que, lorsqu'un grief d'impartialité du procureur général est soulevé, il ne soit pas apprécié par le procureur général lui-même, mais par un conseil des procureurs.**

H. Les rapports avec les services du parquet des agents, greffiers et agents techniques (chapitre XV)

82. En vertu de l'article 139.2 de la LSPGPAAPCP, « [l'e]mployeur peut augmenter le salaire de base des agents et greffiers pendant une période déterminée ou indéterminée, en fonction de leur niveau de travail, de 30 % au maximum à la charge du budget des versements effectués au personnel affecté à des objectifs prioritaires, tels que définis dans le chapitre budgétaire de la loi relative au budget central du ministère public, ou peut diminuer leur salaire de 20 % au maximum ». Il semble qu'aucun critère ne soit défini pour ces **augmentations de salaire et, ce qui est plus grave encore, pour les baisses de salaire**. Ces mesures **devraient être associées à la procédure d'appréciation ou à des mesures disciplinaires, mais ne pas être laissées à l'appréciation de l'employeur.**

IV. Le transfert des affaires

83. En vertu de l'article 11.4 des dispositions transitoires de la loi fondamentale de Hongrie (entrée en vigueur le 1er janvier 2012), le procureur général peut ordonner l'attribution d'une affaire à une autre juridiction également compétente pour en connaître. D'après les informations communiquées par le procureur général à la délégation de la Commission de Venise, cette question semble identique à celle que la Commission a traitée dans son avis sur les actes du pouvoir judiciaire, à propos du président de l'ONJ²⁰. La Commission y faisait part de la vive inquiétude que suscitait la faculté accordée au président de l'Office national de la justice de transférer des affaires vers d'autres juridictions. La Commission de Venise recommandait ce qui suit : « les présidents de tribunaux et le président de l'ONJ [ne] devraient [pas] avoir suffisamment de latitude pour décider des affaires à transférer ou choisir les tribunaux qui « envoient » des affaires ou ceux qui en « reçoivent » [et] cette décision devrait pouvoir faire l'objet d'un contrôle »²¹. La Commission insistait sur le fait « [qu']il conviendrait d'éviter tout système de transfert d'affaires, même si ce système est parfaitement objectif »²² et recommandait la prise de mesures d'ordre général, comme la refonte des circonscriptions judiciaires ou la mutation volontaire de juges dans les juridictions de la capitale pour venir à bout de leur engorgement.

84. Le fait que, en l'espèce, l'attribution des affaires soit faite par le procureur général et non par le président de l'Office national de la justice ture n'atténue en rien le problème, bien au contraire. Outre les arguments avancés dans l'avis susmentionné, il y a lieu de noter que le ministère public, en sa qualité de partie à la procédure, peut avoir intérêt à choisir une juridiction éventuellement connue pour sa sévérité à l'égard de certains types d'infraction. Le

¹⁹ Voir également CDL-AD(2012)001, paragraphe 84, qui soulève le même problème à propos des juges.

²⁰ CDL-AD(2012)001, paragraphe 86 et suivants.

²¹ CDL-AD(2012)001, paragraphe 91.

²² CDL-AD(2012)001, paragraphe 94.

fait de laisser le choix de la juridiction à l'accusation constitue une grave violation du principe du contradictoire et donne un avantage inique au ministère public. **Il convient de retirer au procureur général la faculté de choisir la juridiction.**

V. Conclusions

85. Compte tenu de la diversité des modèles possibles d'organisation du ministère public en Europe, les principes généraux de l'activité des procureurs sont conformes avec les normes applicables aux procureurs dans une société démocratique. La loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet (LSP) et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet (LSPGPAAPCP) prévoient un service autonome organisé de façon hiérarchique, permettent les activités non politiques des procureurs et comportent d'importantes dispositions de lutte contre la corruption.

86. Le Commission de Venise a constaté de nombreux aspects positifs aussi bien dans la LSP que dans la LSPGPAAPCP, dont :

1. l'obligation de donner des explications aux victimes et à la partie demanderesse (articles 5.3 et 26.5 de la LSP), ainsi que la possibilité de demander le réexamen d'une décision négative (article 26.5 de la LSP) ;
2. l'obligation de coopérer avec les instances nationales et internationales, y compris les organisations de défense des droits de l'homme (article 7.2.a de la LSP) ;
3. l'obligation de présenter l'ensemble des faits, éléments de preuve et arguments à l'audience (article 19.3 de la LSP) ;
4. l'obligation d'agir avec impartialité et objectivité que les procureurs font le serment de respecter (article 16.3 de la LSPGPAAPCP) ;
5. les dispositions de lutte contre la corruption et les dispositions relatives aux déclarations financières (articles 44.2 et autres de la LSPGPAAPCP) ;
6. la faculté de demander qu'une instruction soit adressée par écrit, avec effet suspensif de cette instruction jusqu'à réception de sa forme écrite (article 53.2 de la LSPGPAAPCP) ;
7. une rémunération conforme à la dignité de la fonction (article 58.1 de la LSPGPAAPCP) ;
8. la faculté de demander qu'un avertissement soit adressé par écrit, afin que son destinataire puisse déposer un recours contre celui-ci (article 82.4 de la LSPGPAAPCP) ;
9. l'exclusion de la possibilité de « conserver » une infraction pendant plus de trois mois (article 83.1 de la LSPGPAAPCP) ;
10. l'obligation d'entendre le procureur qui fait l'objet de poursuites disciplinaires (article 88.2 de la LSPGPAAPCP).

87. Le principal problème constaté par la Commission dans ses textes de loi est celui de la grande indépendance du procureur général, accentuée encore par le contrôle hiérarchique considérable qu'il exerce sur les autres procureurs. Cette grande indépendance et l'organisation hiérarchique du ministère public ne sont pas contraires aux normes européennes. Toutefois, elles doivent être complétées par un nombre suffisant de contrôles et contrepoids, qui ne sont pas encore assez présents au sein du système Hongrois. La principale obligation de rendre des comptes à laquelle est soumis le procureur général est celle de la présentation annuelle d'un rapport d'activité au Parlement. Les actes individuels font, dans la plupart des cas, l'objet d'un contrôle juridictionnel. Mais il n'existe aucun conseil des procureurs susceptible d'influer sur l'exercice des pouvoirs extrêmement étendus du procureur général au sein du ministère public.

88. Il convient de noter que la plupart des problèmes recensés ne découlent pas de la révision des textes de loi qui a fait suite à l'adoption de la nouvelle loi fondamentale, mais sont une survivance des pouvoirs considérables qui étaient conférés au parquet avant la transition démocratique en Hongrie. Pris individuellement, chaque problème relevé dans le présent avis ne porte pas atteinte à l'État de droit, mais la Commission de Venise formule ses recommandations pour proposer un moyen d'améliorer les services du parquet, y compris au-delà de ce seuil.

89. Les principaux points qu'il convient de revoir dans la LSP sont les suivants :

1. les procureurs devraient jouir d'une simple immunité de fonction (article 3).
2. L'obligation faite aux personnes morales et aux autres organisations de communiquer des données et des documents au procureur est excessive et devrait être mieux définie (article 4).
3. L'entrée dans des locaux privés contre la volonté de son propriétaire devrait être uniquement possible sur la base d'un mandat établi par un juge (article 4).
4. La formation plénière de la Kúria devrait avoir la faculté d'inviter le procureur général à prendre part à ses sessions (article 11.2.a).
5. La faculté de retirer une affaire à un substitut devrait être soumise au respect d'un certain nombre de critères (article 13).
6. Les pouvoirs de contrôle qui permettent l'ingérence du procureur dans les actions en justice entre les particuliers devraient être limités par la LSP (article 27).
7. La dissolution ou la liquidation d'une personne morale devrait intervenir uniquement en dernier ressort et non en cas d'infraction à « toute autre disposition légale » (article 28).
8. Le rôle de surveillance générale du ministère public dans l'ensemble des procédures administratives est trop étendu (article 29).
9. Le ministère public devrait certes pouvoir accéder aux données publiques nécessaires à la résolution des enquêtes ouvertes au sujet d'une infraction, mais ses pouvoirs de collecte des données ne devraient pas aller au-delà de cette limite.

90. Les principaux points qu'il convient de revoir dans la LSPGPAAPCP sont les suivants :

1. les procureurs devraient avoir l'obligation de communiquer au préalable l'ensemble des éléments de preuve pertinents au prévenu (article 19).
2. Les pouvoirs de surveillance constitutifs d'une ingérence dans les rapports entre personnes privées et contraires au principe de l'autorité de la chose jugée doivent être restreints (article 27).
3. Il importe que le procureur général puisse ne pas suivre l'avis du conseil des procureurs uniquement sur la base d'une décision motivée et que le fait qu'il n'ait pas suivi cet avis soit déclaré.
4. Un conseil des procureurs composé d'au moins quelques représentants externes, compétent par exemple pour la nomination des procureurs à partir d'un certain niveau devrait être institué.
5. La loi devrait préciser dans quel cas un membre du conseil des procureurs peut être révoqué (article 9.2).
6. Le procureur général devrait avoir le droit d'être entendu avant d'être révoqué ou déchu de ses fonctions (article 23).
7. La révocation d'une personne nommée à un poste de direction devrait être motivée (articles 24 et 25).
8. Lorsqu'une appréciation entraîne l'attribution d'un grade auquel l'intéressé n'avait pas droit, il convient de prévoir tout d'abord la possibilité d'un recours interne, au lieu d'inviter automatiquement l'intéressé à démissionner dans un délai de 30 jours, puis la faculté de saisir une juridiction d'un recours (article 51.2).
9. Il importe que les mesures disciplinaires ne soient pas décidées uniquement par le supérieur, qui serait alors juge et accusateur. Un conseil des procureurs serait plus adapté pour statuer en matière disciplinaire (article 148.f).

10. Il convient de supprimer toute marge d'appréciation dans la décision de retenir jusqu'à 50 % du salaire d'un procureur en cas de suspension (article 87).
 11. Il importe que, lorsqu'un grief d'impartialité du procureur général est soulevé, il ne soit pas apprécié par le procureur général lui-même, mais par un conseil des procureurs (article 92).
 12. Les augmentations de salaire et les baisses de salaire devraient être associées à la procédure d'appréciation ou à des mesures disciplinaires et non être laissées à l'appréciation de l'employeur (article 139).
91. Il est possible de remédier à ces problèmes en modifiant les lois organiques. Il est par ailleurs indispensable d'abroger l'article 11.4 des dispositions transitoires, qui permet au procureur général de choisir la juridiction devant laquelle aura lieu le procès.
92. La Commission de Venise reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire et des autorités hongroises pour toute coopération supplémentaire.