

La place et le rôle des juges et des procureurs dans un État démocratique

*Dana Cigan, juge au Cour d'Appel Oradea,
membre du Sénat de l'Union
Nationale des Juges de Roumanie*

1. D'une perspective théorique et, ajoutons-nous sans malice, légèrement romantique, les idées qui modèlent le concept de l'indépendance des juges - ainsi que, dans une certaine mesure, celui de l'indépendance des procureurs - sont affirmées d'une manière qui détermine une image de vérité absolue, qu'on ne peut plus mettre en question tout simplement parce qu'un tel dialogue serait dépourvu de sens. Il suffit de parcourir les textes des conventions internationales relevantes qui renvoient à la justice (par exemple, Le Pacte International concernant les Droits Civils et Politiques, adopté le 6 Décembre 1996, article 14; La Convention Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, article 6; La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne (La Charte de Nice), article 47, paragraphe 2) pour rester avec l'impression que l'indépendance judiciaire constitue une place commune et une pratique constante dans les démocraties modernes, et que les normes juridiques qui la concernent ne font que confirmer un état de fait.

L'image est multipliée par la reprise constante de l'affirmation de l'indépendance du système judiciaire dans le contenu des textes des Constitutions modernes.

La première question qui se pose dans le contexte de l'analyse, est si la réalité est fidèlement réfléchié par ces images parfaites passées par le filtre de censure de la droiture politique ou la notion de l'indépendance du système judiciaire est plus proche de la réalité d'un kaléidoscope formé des morceaux de verre coloré que chaque système politique, chaque gouvernement appartenant à des périodes et milieux socioculturels différents mélange, en obtenant des projections différentes.

Un tel abord repose sur la consolidation théorique de la démarche, adaptée à la réalité du fonctionnement effectif du système judiciaire.

2. Le contexte de l'analyse reconnaît un changement de mentalité à l'abord des fonctions des pouvoirs de l'État et du rapport entre ceux-ci, les États n'étant plus vus primordialement comme des garants du bien-être - individuel ou collectif - mais comme de potentiels facteurs de détermination de certains abus dirigés contre les droits et les intérêts des citoyens.

Le courant détermine un phénomène de flux et de reflux puisque, d'une part, dans le cadre de la relation internationale le citoyen se sent plus confortablement, plus protégé, ayant assurée à la fois une large liberté de mouvement, pendant que dans le cadre de la relation interne la confiance envers l'État baisse, et corrélativement accroît la confiance dans la protection offerte par la loi qui se transforme d'une forme d'expression du pouvoir public dans une forme de limitation de certains abus possibles.

Ce changement de mentalité détermine un remplacement du système judiciaire qui est descendu du piédestal qui prétendait une relation avec un pouvoir absolu, pas toujours clairement déterminée dans le monde réel, où son activité est destinée exclusivement à la communauté qu'elle desservit et dont elle obtient le respect par la garantie de la légalité et de l'impartialité de manière égale et sans préjugés, mais aussi par l'égide d'indépendance volontairement imposée devant toute ingérence.

Plus que jamais, les juges cessent de jouer le rôle de simples exécutants, étant appelés à combiner les normes nationales - qui ont une origine constitutionnelle - avec celles

directement applicables, mais ayant une origine surnationale, de manière à assurer un équilibre dans un système extrêmement complexe. Les juges doivent connaître toutes les normes applicables à la cause qu'ils jugent - de droit matériel et processuel - et faire la liaison entre ces normes se trouvant quelquefois en conflit. D'autre part, ils se confrontent souvent avec des normes incomplètes, ce qui peut avoir plusieurs motifs, l'un d'entre eux étant la difficulté de plus en plus grande du législateur traditionnel de légiférer à temps et d'assurer un contenu qui prenne en considération le milieu environnant se trouvant en changement permanent.

Cette réalité confirme le fait que le juge qui détenait un simple rôle d'application de la lettre de la loi est disparu, celle-ci restant une abstraction dépourvue de tout contenu faute d'une interprétation créatrice.

Évidemment le besoin de créativité et d'interprétation multilatérale implique une dimension culturelle, ceux appelés à interpréter la loi de manière créatrice ayant besoin d'une vision interdisciplinaire pour pouvoir toujours identifier la solution la plus appropriée dans la multitude des possibles.

3. Si ce que j'ai présenté a offert le cadre nécessaire à esquisser ce que je considère être l'essence du rôle des juges dans un État démocratique, je vais essayer d'expliquer pourquoi l'indépendance des procureurs est essentielle pour la réalisation correcte et effective de l'acte de justice.

Je souligne encore une fois que le sous-système judiciaire est toujours un reflet du système politico social à l'intérieur duquel il fonctionne. Bien que générée par une réalité incontestable, l'affirmation contient un sophisme puisqu'elle permet de conclure que le système judiciaire parfait fonctionnera dans une société parfaite, qui grâce à cette qualité, n'aura pas besoin en fait d'un système juridique. D'autre part, que signifie une société parfaite ? Comment peut-on configurer le fonctionnement sans faute d'un système judiciaire ?

Les questions sont, évidemment rhétoriques, mais elles permettent le transfert vers une autre interrogation qui a une connotation beaucoup plus pratique. Il s'agit du rôle et de la place du Ministère Public dans le système, de la qualité de magistrats des procureurs, d'une

subordination du Ministère Public à l'exécutif ou de la structure hiérarchique à l'intérieur des parquets et de la manière dont une telle hiérarchie est compatible ou non avec le principe de l'indépendance de l'activité des procureurs.

Assez souvent les législations nationales reconnaissent au Ministère Public la possibilité d'exercer certaines attributions se trouvant sur une large palette sous l'aspect de leur fondement.

Pour exemplifier en utilisant un modèle connu, conformément à la législation roumaine le Ministère Public exerce, par les procureurs, les attributions suivantes:

- **il dirige et surveille l'activité de recherche pénale de la police judiciaire, il dirige et contrôle l'activité d'autres organes de recherche pénale.**

Cette activité correspond aux attributions spécifiques de magistrat, chargées de la défense de l'ordre de droit, ainsi que des droits et des libertés des citoyens, le procureur étant obligé d'amasser les preuves de la défense mais de l'accusation aussi. - il saisit les instances judiciaires dans les affaires pénales La délivrance d'un réquisitoire de mise en jugement suppose premièrement une appréciation vis-à-vis du respect des dispositions légales concernant la découverte de la vérité et de l'existence des preuves légalement administrées, activité spécifique du magistrat.

Mais d'autre part, l'exercice de l'instruction et le saisissement des instances pour la même cause, faits par le même procureur, peut mettre en doute l'impartialité, ou, au moins, l'apparence d'impartialité.

- **il exerce l'action civile**

- **il défend les droits et les intérêts légitimes des mineurs, des personnes frappées**

L'activité pratique a prouvé que le niveau d'indépendance du Ministère Public et de chaque procureur qui participe au procès pénal (déterminés par les prévisions qui concernent la structure administrative, les méthodes de poursuite, le statut du procureur), influencent de manière décisive le domaine de connaissance où le juge peut exercer ses fonctions, avec la conséquence directe de la qualité du résultat final de son activité - le jugement.

d'une interdiction, des personnes trouvées en difficulté.

En même temps le procureur

- agit pour prévenir et lutter contre la criminalité, sous la coordination du ministre de la justice, pour réaliser unitairement la politique pénale de l'État.

- étudie les causes qui génèrent ou qui favorisent la criminalité, élabore et présente au ministre de la Justice des propositions en vue de les éliminer, ainsi que de perfectionner la législation dans le domaine;

- vérifie le respect de la loi aux lieux de détention préventive

Les questions qui sont liées à la politique pénale de l'Etat sont des attributions qui peuvent être exercées exclusivement par des agents exécutifs, comme représentants du pouvoir exécutif dans l'exercice.

Quand nous parlons du procureur comme magistrat nous pensons premièrement à l'indépendance qui devrait caractériser cette institution juridique. Un procureur vraiment indépendant peut offrir les garanties d'instrumenter impartialement un dossier et de respecter les droits et les libertés fondamentales des citoyens, étant un élément important dans la réduction des potentiels abus.

N'exercer aucune de ces attributions ce n'est pas incompatible, en fait, avec la reconnaissance en faveur du procureur, d'une pleine liberté dans la décision du choix des infractions qui vont être poursuivies et le pouvoir de décider le non lieu, partant de la réalité que c'est cette activité qui représente l'intérêt majeur de l'activité des procureurs.

Pour qu'une telle liberté ne se superpose pas à l'activité interprétative du juge, elle doit être doublée de certains attributs.

Premièrement elle doit être réglementée minutieusement dans le contenu d'un statut de la profession qui contienne de manière détaillée un ensemble de critères objectifs qui justifient n'importe quelles des solutions,

puisque l'évaluation de l'opportunité ne doit pas pouvoir être perçue comme ayant une nature arbitraire, subjective.

Les actes par lesquels cette liberté se matérialise et s'exerce - qui est, à la fois, une obligation - doivent être transparents et publics, connus par les parties impliquées.

Deuxièmement, la réglementation doit contenir aussi des voies alternatives de compensation ou de protection des victimes des infractions, respectivement voies d'attaque qui peuvent être exercées devant les instances.

Définitoire pour l'évaluation du degré d'indépendance des procureurs est la manière d'exercer les attributions spécifiques dans la phase du procès pénal. Pour détailler cette question on peut regarder premièrement les dispositions de l'art.6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui, en quelques mots seulement, instituent une règle fondamentale: l'indépendance de la justice, en stipulant ainsi: « toute personne a droit au jugement de manière équitable, publiquement et dans un délais raisonnable de sa cause, par une instance indépendante et impartiale, instituée par la loi. » La notion de *procès équitable* est mise, ainsi, en rapport avec la structure antagonique de la procédure pénale qui garantit l'égalité d'armes entre la défense et l'accusation. Dans ce contexte on sollicite à toutes les juridictions nationales la reconnaissance de la possibilité de l'inculpé et de son défenseur de prendre part à la constitution de la probation et que, si c'est possible, tout cela se passe en séance publique.

L'activité pratique a prouvé que le niveau d'indépendance du Ministère Public et de chaque procureur qui participe au procès pénal (déterminés par les prévisions qui concernent la structure administrative, les méthodes de poursuite, le statut du procureur), influencent de manière décisive le domaine de connaissance où le juge peut exercer ses fonctions, avec la conséquence directe de la qualité du résultat final de son activité - le jugement.