



Strasbourg, le 19 juin 2008

**CDL-AD(2008)019**  
Or. angl.

**Avis n°473/2008**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**CONCERNANT LE PROJET DE LOI  
SUR LE MINISTERE PUBLIC  
DE MOLDOVA**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 75<sup>e</sup> réunion plénière  
(Venise, 13-14 juin 2008)**

**sur la base des observations de**

**M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)  
M. Sousa MENDES (Portugal, expert auprès  
de la Direction de la coopération  
de la Direction générale des Droits de l'Homme  
et des affaires juridiques)**

## Sommaire

Observations générales .....	3
Dispositions générales – Articles 1-4 .....	3
Compétences du ministère public .....	6
Enquêtes judiciaires .....	6
Participation du procureur à l'administration de la justice .....	7
Actes réactionnaires du procureur .....	7
Structure du ministère public .....	8
Statut du procureur .....	9
Garantie de l'autonomie du procureur .....	11
Stimulation et responsabilité disciplinaire .....	11
Transfert, délégation, nomination, révocation et renvoi des procureurs .....	11
Protection par l'Etat et sécurité sociale .....	12
Organes consultatifs et d'auto-administration du ministère public .....	12
Conseil du ministère public .....	12
Conseil supérieur .....	12
Conseil de discipline .....	13
Commission de qualification .....	13
Elections .....	14
Budget .....	14
Conclusion .....	14

1. Par lettre en date du 6 février 2008, le Procureur général de Moldova a sollicité un avis concernant le projet de loi sur le ministère public (CDL(2008)055). La Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ont préparé le présent avis sur la base des observations de MM. Hamilton (CDL(2008)056) et Sousa Mendes (CDL(2008)057) à la suite d'une réunion à Chisinau le 7 avril 2008, avec M. Dias Duarte de la Direction de la coopération et M. Dürr de la Commission de Venise. La Direction de la coopération avait déjà formulé des avis sur des versions précédentes du projet de loi. Le présent avis y fait référence s'il y a lieu.

2. Le présent avis a été adopté par la Commission à sa 75<sup>e</sup> session plénière les 13-14 juin 2008.

### **Observations générales**

3. Il convient de se féliciter de la mise en commun des trois projets de loi précédents (sur l'organisation du ministère public, le statut du procureur et le Conseil supérieur des procureurs). La décision de regrouper ces trois textes en un projet de loi unique sur le ministère public est conforme aux précédentes recommandations des rapporteurs. Le nouveau texte est bien plus clair et tient compte de la plupart des recommandations qui ont été faites.

4. De manière générale, le projet de loi se révèle être bien conçu et complet. Il ressort clairement que sa rédaction a fait l'objet d'un travail et d'une réflexion approfondis.

5. La synthèse des trois textes, tout en gardant la plupart des dispositions de fond des projets de loi, a permis de supprimer les doublons.

6. Il est à noter que la Constitution définit le ministère public (parquet) comme faisant partie de « l'autorité judiciaire » (chapitre IX de la Constitution). Cela a des conséquences non négligeables pour l'indépendance du ministère public par rapport aux autres organes de l'Etat, et notamment les tribunaux. La 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 établit une distinction claire entre les fonctions du ministère public et celles des juges. L'exposé des motifs énonce que, si le ministère public et les juges ont tous pour mission d'appliquer et de faire appliquer la loi, les juges le font de manière réactive, dans les affaires dont ils sont saisis, tandis que le ministère public agit de manière proactive, en veillant à l'application de la loi. **Il conviendrait d'explicitier l'indépendance du ministère public par rapport au pouvoir judiciaire.**

### **Dispositions générales – Articles 1-4**

7. Par rapport aux versions précédentes, un changement notable a été apporté à la définition du ministère public, disposition sur laquelle repose l'ensemble du texte. Cela pose la question fondamentale de savoir si le nouveau projet de loi constitue une tentative de réforme du ministère public de Moldova aussi radicale que cela semblait être envisagé dans le précédent texte, qui se lisait comme suit :

*« le ministère public est une institution publique qui entre en jeu dans le cadre de l'autorité judiciaire et qui, au nom de la société et dans l'intérêt général, veille au respect de la loi lorsqu'une violation de la loi est pénalement sanctionnée, et qui protège l'ordre public ainsi que les droits et libertés des citoyens ».*

8. Cette disposition du projet de loi établissait le ministère public de Moldova en tant qu'organe dont l'objectif premier aurait été l'exercice de poursuites pénales, et qui n'aurait plus eu la fonction de surveillance générale héritée de l'ancien modèle soviétique de la *prokuratura*. Cela aurait permis de créer un ministère public fonctionnant conformément aux principes établis par

le Conseil de l'Europe dans Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit.

9. Des doutes avaient toutefois été exprimés à l'époque quant à la conformité de cette disposition avec la structure constitutionnelle en vigueur en Moldova, l'article 124 de la Constitution de Moldova étant rédigé comme suit :

*« le parquet représente les intérêts généraux de la société et défend l'ordre juridique, ainsi que les droits et les libertés des citoyens ; il est également chargé de veiller au respect de la justice et représente le ministère public dans les tribunaux, conformément aux dispositions fixées par la loi ».*

10. On ignore ce que l'on entend par « représenter les intérêts généraux de la société et défendre l'ordre juridique » : s'agit-il d'une obligation pour le ministère public d'exercer des fonctions de supervision générale en plus de l'exercice de poursuites pénales, ou cela se rapporte-t-il simplement à la manière dont les poursuites doivent être exercées ?

11. L'article 1 du nouveau texte révisé définit la fonction du ministère public en des termes quasi-identiques aux dispositions de la Constitution. Il se lit comme suit :

*« le ministère public est une institution publique qui représente les intérêts généraux de la société et protège l'ordre public ainsi que les droits et les libertés des citoyens ; il supervise et exerce directement les poursuites pénales, et représente l'accusation dans les tribunaux, conformément à la loi ».*

12. Au premier abord, le texte de la Constitution et la nouvelle disposition figurant à l'article 1 du projet de loi peuvent être interprétés de deux manières. Il se peut que la référence à la représentation des intérêts généraux de la société et à la protection de l'ordre public soit destinée à donner une fonction bien distincte au ministère public, en plus de l'exercice de poursuites pénales. Cela peut également signifier tout simplement que le ministère public doit représenter les intérêts généraux de la société et protéger l'ordre public dans l'exercice des poursuites pénales. C'est la première interprétation qui semble être la bonne, car le ministère public actuel de Moldova continue d'exercer certaines fonctions sur le modèle de la *prokuratura* ; en outre, puisque rien n'indique dans le projet de texte que cette situation va changer, il est à supposer qu'elle restera en l'état. **Si cette modification équivaut effectivement à un retrait de la proposition initiale visant à limiter la fonction du ministère public à l'exercice de poursuites pénales, cela constitue une nette régression par rapport à la précédente proposition.** La solution évidente à ce problème est une **modification de l'article 124 de la Constitution.**

13. Une autre différence majeure par rapport au projet initial réside dans le fait que le ministère public n'est plus défini comme une partie de l'autorité judiciaire. Le nouveau texte n'indique pas clairement si le ministère public doit être considéré comme une partie du pouvoir judiciaire ou, à la manière de l'ancienne *prokuratura*, comme un « quatrième pouvoir ». La mention, à l'article 2(3), de l'indépendance de cette institution par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif laisse à penser que le ministère public ne sera pas considéré comme faisant partie de l'exécutif. Bien entendu, il est légitime de vouloir placer le ministère public soit au sein du pouvoir exécutif, soit au sein du pouvoir judiciaire, auquel cas il convient d'établir une distinction claire entre les tribunaux et la branche du pouvoir judiciaire chargée des poursuites (voir en particulier les paragraphes 17 - 20 de la Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, qui traite des relations entre le ministère public et les juges).

14. L'article 2 définit les principes sur lesquels sont basées les activités du ministère public, à savoir l'obligation d'exercer des activités conformément à la loi, l'obligation de transparence, le principe d'indépendance, le principe de l'autonomie de chaque procureur, « *qui lui permet de prendre des décisions de sa propre initiative sur les dossiers et les affaires dont il est saisi* », ainsi que le principe du contrôle hiérarchique interne et du contrôle judiciaire. Ces principes sont énoncés de manière plus complète que dans les précédents textes.

15. Le modèle hiérarchique est acceptable, et il permet peut-être mieux de garantir l'indépendance du procureur dans un système où le ministère public relève du pouvoir judiciaire. Il est plus répandu lorsque le ministère public est considéré comme une partie du pouvoir exécutif. Un système hiérarchique se traduit par une unification des procédures au niveau national et régional, et peut donc contribuer à la sécurité juridique. Dans un cas comme dans l'autre, cela ne semble pas soulever de question de principe majeure. Un autre fait beaucoup plus préoccupant est **la contradiction évidente entre le principe d'autonomie des procureurs** figurant à l'article 2(4) **et le principe de contrôle hiérarchique** mentionné à l'article 2(5).

16. En outre, l'article 32(5) et (6) semble autoriser tous les procureurs de rang supérieur à annuler les décisions prises par leurs subordonnés. **Il convient de préciser très clairement dans quelles circonstances un procureur de rang supérieur peut outrepasser le principe de l'autonomie du procureur subordonné.** A la première lecture, l'article 2(5) laisse à penser qu'une décision du procureur subordonné ne peut être annulée par un procureur de rang supérieur que si elle est incorrecte ou illégale. Mais qu'entend-on par « incorrecte »? Suffit-il pour cela que le procureur de rang supérieur décide qu'il aurait pris une décision différente, ou **le procureur subordonné doit-il avoir agi en dehors du cadre de ses compétences ? Il convient de privilégier cette dernière alternative** et de le préciser dans le texte.

17. C'est également d'un point de vue pratique qu'il convient de définir très clairement l'étendue de la possibilité, pour un procureur de rang supérieur, d'annuler la décision d'un procureur subordonné ; toute disposition détaillant les circonstances dans lesquelles une telle annulation serait possible devra respecter l'article 10 de la Recommandation Rec (2000) 19.

18. Le texte indique clairement qu'outre cette possibilité d'annulation d'une décision d'un procureur subordonné par un procureur de rang supérieur, il est également possible de recourir à un tribunal pour contester les décisions et actes de procédure d'un procureur. Une nouvelle fois, l'étendue de ce pouvoir n'est pas précisée. Un tribunal peut-il obliger un procureur à engager des poursuites ? Peut-il l'en empêcher ? Ces questions sont bien entendu liées à celle de savoir si le ministère public de Moldova fonctionnera suivant **le principe d'opportunité ou de légalité. Ce point devrait être précisé** dans un article consacré aux principes de base des activités du ministère public.

19. Des représentants du ministère public de Moldova ont informé les rapporteurs que le **pouvoir de donner des instructions ne s'étend qu'aux instructions générales, et non aux instructions concernant la manière de traiter les cas d'espèce.** Si cette information est correcte, il convient bien entendu **de s'en féliciter**, mais rien dans le texte ne semble venir confirmer cette vision des choses. Une telle restriction **devrait être clairement énoncée dans la loi.**

## **Compétences du ministère public**

20. L'article 5 traite des compétences du ministère public, parmi lesquelles **la participation aux procès dans les affaires civiles et administratives, qui semble toutefois se limiter aux instances auxquelles le procureur est partie** et ne conférer aucun droit d'intervention dans les contentieux privés. Si cette interprétation est correcte, **il convient de s'en féliciter**. Toutefois, l'on ignore si les procédures que peut engager le procureur en matière civile et administrative doivent nécessairement **se rapporter à des poursuites pénales, un point qu'il conviendrait peut-être d'éclaircir**. Le ministère public est également chargé d'exercer un contrôle de l'exécution des lois au sein des forces armées. L'on ignore si cette fonction peut être exercée sans en référer à un juge ou un tribunal militaire.

21. L'article 5(2) prévoit également de conférer d'autres compétences au ministère public. Ce texte étant consacré au ministère public, **toutes les fonctions attribuées au procureur devront figurer dans ce projet de loi, et nulle part ailleurs**.

22. L'article 6 fait référence à **d'autres pouvoirs** du ministère public. Certains **sont très vastes**. Ainsi, le ministère public est habilité à demander des documents, dossiers, données et autres informations aux entités juridiques, quel que soit leur régime de propriété, ainsi qu'aux personnes physiques. Il peut également convoquer tout dirigeant ou citoyen afin de demander des explications verbales ou écrites. Ce pouvoir peut être exercé à des fins de poursuites pénales, mais également en relation avec tout manquement aux droits et libertés fondamentaux ou atteintes à l'ordre juridique. Cela semble aller beaucoup plus loin qu'un pouvoir exercé uniquement à des fins de poursuites pénales, et évoque à nouveau la *prokuratura*, « quatrième pouvoir » fonctionnant en dehors des contraintes des tribunaux et appliquant son propre système de justice. En outre, le ministère public a le droit de « pénétrer librement dans les bureaux des organismes et entreprises publiques, quel que soit leur régime de propriété, ainsi que des autres entités juridiques ». Il est à supposer que cette catégorie inclut également les sociétés privées. Le ministère public a également accès à tous les documents et dossiers présents dans ces locaux. A nouveau, ce qui frappe dans l'article 6, c'est que toutes ces fonctions semblent pouvoir être exercées par le procureur sans en référer à un tribunal et sans avoir à obtenir un mandat ou l'accord d'un juge. **En fait, l'exercice de la plupart de ces pouvoirs devrait être subordonné à la délivrance d'un mandat par un tribunal**.

23. La disposition de l'article 6(2) qui énonce que les compétences du procureur ne peuvent être étendues ou limitées que par la loi n'est pas suffisante en elle-même pour garantir la protection judiciaire des droits de l'homme.

## **Enquêtes judiciaires**

24. Les articles 7-12 traitent du déroulement et de la réalisation des enquêtes judiciaires. Ces dispositions semblent être appropriées pour assurer le contrôle des pouvoirs d'investigation par les procureurs. L'article 10 donne au procureur les moyens **d'exempter une personne de responsabilité pénale « pour des raisons d'opportunité »** ; cela semble indiquer que le ministère public moldave fonctionnera selon le principe d'opportunité, dans cette mesure au moins. S'il est souhaitable qu'un procureur ait de telles prérogatives, par exemple pour pouvoir accorder l'immunité à un témoin en échange d'un témoignage contre un criminel plus impliqué dans une infraction donnée, il est toutefois nécessaire de **définir des critères pour l'exercice de ce pouvoir**. Ces derniers figureraient **dans le code pénal ou le code de procédure pénale**, mais les rapporteurs n'en ont pas eu connaissance.

25. L'article 12 concerne les mesures, prévues par la loi, que le procureur peut prendre pour restaurer les droits légitimes des citoyens ayant été violés par des actes illégaux des autorités

de police judiciaire. L'on part du principe que dans l'exercice de ces pouvoirs, le procureur reste subordonné à un tribunal ; si ce n'est pas le cas, la loi devrait être modifiée à cet effet. Toutefois, les autorités de police judiciaire étant soumises au contrôle du procureur en cas d'illégalité manifeste, il semble justifié que le procureur ait le pouvoir de demander à ces dernières de réparer toute erreur qu'elles auraient commise.

### **Participation du procureur à l'administration de la justice**

26. Les paragraphes 13-16 ont trait au pouvoir de porter une affaire criminelle devant un tribunal, de représenter l'accusation publique dans les affaires criminelles suivant le principe de la procédure accusatoire, de faire appel, de participer à l'examen des affaires civiles et administratives engagées à son initiative, de contrôler le respect de la législation dans l'exécution des décisions de justice en matière pénale et dans les affaires civiles et administratives engagées à son initiative, et de contrôler le respect des lois dans les lieux de détention.

27. L'article 16 énonce que, lorsqu'un procureur prend connaissance d'un cas de **détention illégale d'une personne** dans une prison ou un lieu de détention provisoire, ou tout autre établissement dans lequel sont appliquées des mesures coercitives, et notamment les hôpitaux dans le cadre d'un placement d'office en traitement psychiatrique, **il peut ordonner la libération immédiate de cette personne** sur la base d'une ordonnance émise par ses propres soins. L'on part du principe que **l'exercice de ce pouvoir ne doit pas être en contradiction avec des pouvoirs semblables exercés par un tribunal** ; il convient de **clarifier** cette question.

### **Actes réactionnaires du procureur**

28. Les articles 17- 22 concernent les différents « actes réactionnaires » du procureur. L'emploi du terme « réactionnaire » (« reactionary », en anglais) semble inopportun, peut-être voulait-on plutôt dire « réactif » (« reactive ») ? L'article 19 a trait à la « notification ». Il prévoit que lorsque le procureur estime qu'une infraction pourrait donner lieu à d'autres mesures ou sanctions que celles prévues en droit pénal, il devrait en informer l'autorité ou la personne compétente en vue de mettre fin aux violations de la loi et de sanctionner les violations commises par les officiers de police judiciaire, ou le non-respect de leurs obligations professionnelles au cours d'une enquête judiciaire.

29. L'article 21 concerne les recours et appels. Si, dans l'exercice de ses fonctions, le procureur prend connaissance de la publication par une administration ou un agent public d'un acte illégal portant atteinte aux droits et obligations des citoyens, il peut déposer un recours contre cet acte. Le recours doit être examiné par l'administration en question dans les dix jours suivant sa réception et le procureur doit être informé des résultats de l'examen du recours. En cas de rejet infondé ou de non-examen du recours, le procureur a la possibilité de dénoncer l'acte juridique devant un tribunal en vue de le déclarer nul et de nul effet. L'on ignore si cette disposition permet simplement au procureur de porter l'affaire devant un tribunal pour obtenir une décision, ou s'il peut lui-même infirmer l'instrument directement. Au séminaire de Chisinau, les rapporteurs ont été informés que le procureur doit porter l'affaire en question devant un tribunal. **Le rôle du procureur devrait être limité au dépôt d'un recours dans les instances auxquelles il est partie.** En outre, la relation entre les articles 19 et 21 n'est pas claire.

30. L'article 20 énonce le pouvoir du procureur, au cours des procédures pénales, d'engager des poursuites civiles contre l'accusé pour protéger les intérêts de la partie lésée, lorsqu'elle n'est pas en mesure de le faire elle-même, ou pour protéger les intérêts de l'Etat. Le procureur peut également **engager des poursuites civiles pour protéger les droits, libertés et intérêts des jeunes, des personnes âgées ou handicapées, ou des personnes qui, du fait**

**de leur état de santé, ne peuvent le faire.** S'il est nécessaire de disposer dans chaque Etat d'une personne ou d'une institution habilitée à agir pour le compte des personnes handicapées lorsqu'elles sont dans l'incapacité d'agir elles-mêmes, il importe que cette possibilité **ait un caractère subsidiaire par rapport** au droit des personnes d'intenter une action en justice par l'intermédiaire d'un tuteur désigné par un tribunal, par des proches ou des membres de leur famille, ou de leur propre initiative si elles ne sont pas incapables. La principale mission du procureur consistant à représenter les intérêts de l'Etat et l'intérêt général, l'on peut également se demander s'il est le mieux placé pour exercer une telle fonction, où si une autre institution, telle que le médiateur, ne serait pas plus appropriée.

31. L'article 22 autorise le procureur général à déposer un recours devant la **Cour constitutionnelle** et lui demander de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi. Le médiateur et les députés peuvent également présenter de telles requêtes, mais il n'existe en Moldova aucune disposition autorisant un simple citoyen à le faire directement. Dans son avis sur la proposition d'amendement de la Constitution de la République de Moldova (CDL-AD(2004)043), la **Commission de Venise avait salué l'initiative d'introduire une procédure de requêtes individuelles.** Cette dernière a toutefois échoué.

32. Il est admissible de conférer au procureur le pouvoir d'agir pour le compte des citoyens, à condition qu'une autre institution, telle que le médiateur, soit également habilitée à le faire. La situation serait préoccupante si le procureur était le seul à pouvoir déposer de telles requêtes.

### **Structure du ministère public**

33. Les articles 23-33 traitent de la structure du ministère public et de ses agents (note : il doit y avoir une erreur de numérotation car l'article 33 porte le numéro 31). La question de la hiérarchie et le lien entre le principe de hiérarchie et le principe d'autonomie sont ici au centre des préoccupations. Deux questions distinctes se posent à cet égard : tout d'abord, il s'agit de savoir qui est supérieur aux autres dans la hiérarchie. Ensuite, il se pose la question de savoir quelles actions doivent être approuvées par un supérieur, ou sont susceptibles d'être rejetées ou annulées par un supérieur, et sur quoi se fonderait l'exercice d'un tel pouvoir. Si ce pouvoir peut être exercé, est-ce uniquement à l'initiative du procureur de rang supérieur, ou le citoyen concerné peut-il demander au procureur en question de prendre une telle décision ?

34. L'article 28(3) énonce que le procureur général est habilité à publier des ordonnances écrites, des résolutions ainsi que des instructions à caractère obligatoire ; il a également le pouvoir de révoquer, suspendre ou annuler des actes publiés par des procureurs s'ils sont contraires à la loi. Les articles 32(5) et (6) semblent autoriser toute personne au sein de la hiérarchie du ministère public à émettre des instructions à caractère obligatoire à destination de ses subordonnés. Le **pouvoir du procureur général de suspendre ou d'annuler des actes** publiés par des procureurs est limité aux actes contraires à la loi. Il semble donc que le procureur général ne peut annuler une décision d'engager des poursuites contre une personne du simple fait qu'il n'est pas d'accord avec cette décision, si cette dernière a été prise conformément à la loi. Quoi qu'il en soit, comme il a déjà été dit plus haut, il conviendrait de clarifier **l'étendue du pouvoir des procureurs de rang supérieur d'annuler les décisions de leurs subordonnés.**

35. Il importe également que **le champ d'application des instructions soit précisé.** Par exemple, le procureur général est-il autorisé à émettre une instruction stipulant qu'aucune poursuite ne peut être engagée sans son aval, pour une infraction donnée ? Un autre procureur est-il autorisé à émettre une telle instruction ? Le procureur en chef d'une subdivision du parquet ou d'un parquet territorial ou spécialisé est-il habilité à donner de telles instructions à ses subordonnés ?

36. Existe-t-il un dispositif permettant de demander le réexamen d'une décision prise par un procureur ? Si tel est le cas, il importe de veiller à ce que ce dispositif ne puisse être paralysé. Il apparaît clairement qu'un système **ne peut fonctionner si une personne visée par une telle décision peut former successivement des recours auprès des procureurs de rang supérieur, jusqu'à saisir le procureur général.**

37. C'est notamment pour ces raisons qu'il importe de définir exactement ce que l'on entend par « système hiérarchique », et de **préciser quel est le pouvoir d'instruction donné à toute personne au sein du système, à qui exactement ce pouvoir est conféré, quelle est l'étendue précise des pouvoirs de chaque procureur, dans quelles conditions il peut prendre des décisions de sa propre initiative, quelles décisions doivent être approuvées par un procureur de rang supérieur, quelles décisions sont susceptibles d'être réexaminées ou annulées, par qui et pour quels motifs.** Malheureusement, le texte actuel ne donne guère de réponse à ces questions.

38. L'article 29 a trait aux substituts du procureur général mais ne précise pas leur nombre. Cette question revêt de l'importance pour la composition du Conseil du ministère public mentionné ci-après.

39. L'article 32 illustre bien le problème qui se pose en rapport avec les questions d'hiérarchie et d'autonomie. Il décrit la hiérarchie des postes de procureurs, qui comporte un grand nombre de niveaux différents. L'article 32 (6) énonce que « la hiérarchie se traduit par la subordination des procureurs de rang inférieur aux procureurs de rang supérieur, conformément aux dispositions fixées par la loi, ainsi que l'obligation d'appliquer et de respecter les ordres, dispositions, indications et instructions qu'ils reçoivent ». Il se peut que cette disposition ait été ajoutée en réponse aux précédentes observations du 7 août 2007. Cependant, si chaque instruction ou décision d'un procureur peut faire l'objet d'un recours devant tous les niveaux de la hiérarchie jusqu'au procureur général, c'est-à-dire qu'une décision d'un procureur territorial pourra être annulée par une décision d'un procureur du niveau de la Cour d'appel, elle-même susceptible d'être annulée par un procureur du parquet général, puis par le chef d'une subdivision du parquet général, puis par un substitut du procureur général, puis le premier substitut du procureur général, et enfin le procureur général lui-même, le système serait extrêmement contraignant, lent et inefficace.

### **Statut du procureur**

40. Les articles 34-36 traitent du statut du procureur et des interdictions qui s'appliquent à ce dernier. Ils énoncent que le procureur est autonome, impartial et tenu de se conformer uniquement à la loi. La question de l'autonomie vis-à-vis du contrôle hiérarchique a déjà été évoquée ci-dessus. **Le projet actuel ne définit plus le procureur comme étant assimilé aux magistrats, ce qui est regrettable.** Une telle assimilation peut se justifier par l'impartialité, l'indépendance et l'objectivité du procureur, ainsi que son rôle de défense des principes du droit et des droits de l'homme.

41. Les dispositions interdisant au procureur d'occuper une autre fonction ou de se mettre en situation de conflit d'intérêt, par exemple en s'affiliant à un parti politique, semblent être appropriées.

### **Nomination du procureur**

42. L'article 41 prévoit que le procureur général est nommé par le Parlement sur proposition du président du Parlement. Les procureurs de rang inférieur sont nommés par le procureur général. Il doit y avoir un élément objectif dans le processus de sélection du procureur général. Les dispositions initiales, qui y associaient le Conseil supérieur des procureurs, ont été

supprimées, car elles avaient été jugées confuses. Cela étant, le fait de laisser cette question à l'appréciation du Parlement ne saurait constituer une réponse au problème. **Il est nécessaire qu'un comité ou d'autres personnes techniquement qualifiées examinent si les candidats possèdent les qualifications et répondent aux critères requis pour le poste.** L'article 37 du projet de loi ne définit pas les critères de nomination aux postes de procureur et procureur général. Si le choix incombe au président du Parlement, il conviendrait peut-être de prévoir la possibilité pour ce dernier de **porter la question devant le Conseil supérieur**, qui lui ferait savoir si le candidat possède les compétences requises, avant de soumettre la question au vote du Parlement. Une autre solution consiste à ouvrir le poste à tous les candidats, en laissant au Parlement ou à un autre organe le soin de prendre la décision finale. Enfin, il peut également être envisagé que le **Conseil supérieur donne un simple avis sur les compétences des candidats ou les classe par ordre de préférence.** Quoi qu'il en soit, la procédure actuelle semble pour l'instant peu claire.

43. L'article 39(6) énonce qu'il est possible de former un recours devant un tribunal contre une décision concernant les vacances de postes de procureur. Les recours doivent être déposés dans un délai de sept jours à compter de l'annonce des résultats : cette disposition constitue une amélioration par rapport au texte précédent, qui prévoyait un délai de trois jours seulement. Le Conseil supérieur des procureurs doit se prononcer sur les recours dans un délai de quinze jours, et il a la possibilité de rallonger le délai de décision si nécessaire (à supposer que c'est ce que l'on entend par « un autre délai raisonnable nécessaire pour un examen complet et objectif de la demande »).

44. L'article 41(5) prévoit que les **procureurs de rang inférieur seront nommés par le Procureur général** sur proposition du Conseil supérieur des procureurs. Le Procureur général peut refuser de nommer un candidat. S'il le fait à plusieurs reprises, le Conseil supérieur devra désigner un autre candidat. Si cette disposition représente une amélioration par rapport au projet précédent, la Commission n'est toutefois pas favorable au système dans lequel le Conseil supérieur émet une recommandation et le Procureur général se charge de la nomination. Il semblerait, pour plusieurs raisons, que la solution inverse soit préférable. En d'autres termes, **la recommandation de nomination devrait être émise par le Procureur général, et le Conseil supérieur aurait le droit de refuser la nomination d'une personne, mais uniquement pour un motif valable.** Bien entendu, cela nécessiterait une **modification de l'article 125(2) de la Constitution.**

45. Une telle décision est également susceptible de recours devant un tribunal. Normalement, les nominations ne devraient concerner que des personnes ayant réussi l'examen de recrutement et être effectuées en suivant l'ordre de réussite, à moins qu'une autre procédure ne se justifie.

46. L'article 43 concerne l'évaluation du procureur. Le système impose un examen d'évaluation tous les cinq ans. Cette procédure est contestable, car l'évaluation devrait se faire à intervalles réguliers pour être continue. Par exemple, en Irlande, chaque procureur est soumis deux fois par an à un entretien d'évaluation avec son supérieur, au cours duquel employeur et employé visent à parvenir à un accord sur la qualité du travail de l'employé et la formation/le perfectionnement nécessaires. Cette méthode permet d'identifier les éventuels problèmes à un stade précoce. Il est difficile de légitimer un système dans lequel des personnes resteraient en fonction pendant une période de cinq ans sans être informées du caractère non satisfaisant de leur travail, et auraient ensuite à faire face à une évaluation négative. Bien entendu, en Moldova, l'on a veillé à ce que le système ne porte pas atteinte à l'autonomie proprement dite des procureurs. Quoi qu'il en soit, il y aurait lieu **de prévoir une périodicité d'évaluation des résultats des procureurs inférieure à cinq ans** afin de mettre en évidence et de remédier aux éventuels manquements dès qu'ils se présentent, plutôt que d'attendre aussi longtemps.

47. Il n'y a pas d'observations particulières au sujet des articles 45- 55 sur les grades de classification. Les articles 54 et 55 relatifs aux droits et obligations des procureurs semblent également convenir.

### **Garantie de l'autonomie du procureur**

48. Comme cela a déjà été vu précédemment, la relation entre la référence à l'autonomie à l'article 57 et le principe de hiérarchie mérite d'être approfondie.

49. Toute inviolabilité doit être strictement limitée. L'autorisation de lever l'immunité d'un procureur est-elle requise lorsqu'il y a violation flagrante de la loi ?

50. L'article 59 traite des **promotions**. Conformément à des règles adoptées par le Conseil supérieur, ce sont les autorités supérieures qui décident des promotions. Ce processus **nécessite davantage de transparence et d'objectivité, par exemple par le biais d'une recommandation sur les qualifications de la personne, émise par un comité compétent**. Cet article doit le préciser. L'on ignore qui évalue les « résultats professionnels et personnels », mais **la décision ne devrait pas être laissée à la seule appréciation du supérieur hiérarchique direct**.

### **Stimulation et responsabilité disciplinaire**

51. L'article 26 traite de la « stimulation » du procureur. L'idée étant ici de « récompenser » le procureur, il a sans doute dû y avoir un problème de traduction, car le terme « stimulation » a une tout autre connotation en anglais ! Il est encourageant de noter que le présent projet limite les cadeaux aux présents symboliques. En ce qui concerne le versement de primes, il importe que cela soit fait de manière très objective, impartiale et transparente, voire par quelqu'un qui n'est pas le supérieur hiérarchique direct du procureur. L'on peut rester sceptique face au fait que c'est un organe élu en grande partie par des procureurs qui exerce de telles fonctions.

52. L'article 62 traite des **fautes disciplinaires**. Certaines de ces dispositions, vagues et potentiellement dangereuses, pourraient être utilisées pour porter préjudice à un procureur ou le contrôler. Le critère (b), qui concerne **l'interprétation ou l'application injuste de la loi, est particulièrement dangereux**. Il semble pouvoir être appliqué de manière très subjective. Il y a lieu de faire une distinction entre les manquements au travail et l'évaluation plus subjective de la qualité des décisions prises. Si cette dernière doit faire l'objet d'une appréciation, sauf dans un cas grave où la décision est manifestement intolérable, cela pose problème pour l'autonomie de l'individu concerné.

53. L'article 64 traite de la responsabilité des procureurs en cas de négligence grave. Quoiqu'il en soit, **la responsabilité personnelle des procureurs ne devrait être engagée que s'ils ont agi de mauvaise foi ou de manière très incorrecte**, par exemple en prenant des décisions sous l'emprise de l'alcool ou de drogues.

### **Transfert, délégation, nomination, révocation et renvoi des procureurs**

54. Les articles 65-68 portent sur le transfert, la délégation, la nomination, la révocation et le renvoi des procureurs. A nouveau, les décisions en la matière devraient être prises par le procureur général sur proposition du Conseil supérieur, sous réserve d'annulation par ce dernier. Les mêmes observations que celles qui ont été faites précédemment sur les nominations et promotions s'appliquent ici.

## **Protection par l'Etat et sécurité sociale**

55. Ces dispositions semblent appropriées. L'article 70 interdit les diminutions de salaire des procureurs, ce qui constitue une excellente garantie d'indépendance. L'article 69(5) prévoit une indemnisation des frais professionnels engagés par les procureurs.

## **Organes consultatifs et d'auto-administration du ministère public**

56. De manière générale, il semble y avoir un trop grand nombre d'organes, et certains ont des activités qui se chevauchent.

### **Conseil du ministère public**

57. Les articles 76-80 traitent du Conseil du ministère public. L'article 76 le définit comme un organe consultatif. Il a une unité externe et bénéficie de la légitimité démocratique. Cela étant, l'article 80 le décrit encore comme un organe décisionnaire. Ces deux dispositions semblent contradictoires. Le Conseil doit être soit consultatif, soit décisionnaire. **Le pouvoir et la responsabilité de prendre des décisions doit revenir en dernier lieu au procureur général, et le conseil devrait émettre des recommandations** plutôt que de prendre des décisions. Pour être en position de force, un organe chargé de faire des recommandations doit pouvoir les publier, de manière à pouvoir contraindre le procureur général à justifier un éventuel rejet de ces dernières. Un organe purement consultatif devrait être composé de personnes de rang élevé n'appartenant pas au ministère public, qui pourraient apporter leur expérience, plutôt que de subordonnés du procureur général qui respecteraient en tous points les souhaits de ce dernier. En revanche, un organe décisionnaire peut tout à fait être composé de hauts fonctionnaires du ministère public.

58. L'article 77 ne contient aucune disposition sur les modalités d'élection ou de sélection des autres procureurs membres du conseil. Comme cela a déjà été remarqué, il n'y a aucune disposition indiquant le nombre de substituts du procureur général. Le nombre d'autres procureurs membres du Conseil en dépend, puisque l'article prévoit que le nombre total de membres sera limité à neuf.

### **Conseil supérieur**

59. Les articles 81-99 traitent du Conseil supérieur des procureurs. Il est décrit à l'article 81 comme l'organe représentatif et d'auto-administration des procureurs, ainsi que le garant de leur indépendance et de leur impartialité. Il est composé de douze membres. Le procureur général et le président du Conseil supérieur de la magistrature en sont membres de droit. **Deux membres de la société civile** sont élus par le Conseil. Il serait toutefois **préférable qu'ils soient élus ou choisis par le Parlement**.

60. En ce qui concerne l'élection des autres membres, les deux membres du parquet général et les six membres des parquets spécialisés et territoriaux, il n'est pas précisé si ces derniers sont élus par leurs propres services ou en même temps lors d'une réunion générale des procureurs. Il n'est toutefois pas sûr que cette dernière solution convienne, car les parquets de plus grande envergure pourraient mettre en minorité les plus petits.

61. L'article 83 traite des compétences du Conseil supérieur. Il examine les qualifications des candidats aux postes de procureur général et de substitut du procureur, fait au procureur général des propositions de nomination, promotion, transfert, transfert temporaire, délégation, stimulation (ce terme devrait être traduit en anglais par « reward », récompense), sanction, suspension ou révocation des procureurs. Il organise les concours pour pourvoir les postes vacants et la sélection des candidats à ces postes. Il propose la nomination de procureurs au

Conseil de l'Institut national de justice. Il approuve la stratégie de formation des procureurs et examine les recours contre des décisions de la commission de qualification et du conseil de discipline. Il produit également un rapport annuel.

**62. Il convient de se féliciter du fait que le président du Conseil est élu par les membres du Conseil** (article 85).

63. L'article 97 concerne la procédure de prise de décisions ; ces dernières sont adoptées par vote direct et reposent sur des arguments, ce qui signifie sans doute qu'elles doivent être motivées. Il est supposé qu'il s'agit d'un scrutin découvert, car on voit difficilement comment un scrutin secret pourrait donner lieu à une décision motivée.

64. L'article 98 prévoit une possibilité de **recours devant un tribunal contre les décisions du Conseil supérieur des procureurs**. On ignore si ce recours consiste en une **nouvelle audience sur le fond ou s'il s'agit d'un simple recours procédural** pour excès de compétence, manquement à la procédure ou autre motif similaire. Il importe de **clarifier ce point**.

### **Conseil de discipline**

65. Les articles 100-115 concernent le Conseil de discipline. L'article 105 est consacré au droit d'engager des poursuites disciplinaires devant le Conseil de discipline. Ce dernier est un organe créé par le Conseil supérieur pour examiner les questions de responsabilité disciplinaire des procureurs. Ont le droit d'engager des poursuites disciplinaires conformément à l'article 105, tous les membres du Conseil supérieur des procureurs, les procureurs en chef des subdivisions du parquet général, ainsi que les procureurs spécialisés et territoriaux. Bien que le procureur général ne soit pas mentionné expressément, il est bien entendu membre de droit du Conseil supérieur des procureurs. C'est le service de sécurité interne du parquet général qui vérifie les motifs de responsabilité du procureur. Le Conseil de discipline examine ensuite la question et peut appliquer des sanctions disciplinaires. Si la suspension est source de débat, le Conseil de discipline peut porter la question devant le Conseil supérieur des procureurs.

66. Ces procédures posent quelques problèmes. **Si un membre du Conseil supérieur des procureurs est à l'origine d'une proposition de poursuites disciplinaires, il est clair qu'il ne devrait pas voter sur cette proposition**, ni prendre part à la décision du Conseil supérieur sur ce point. Toujours est-il que le texte actuel lui permet de voter (articles 111(2) et 113), ce qui semble même être le cas pour l'accusé. Il importe de veiller à ce que les personnes qui sont autorisées à engager des poursuites disciplinaires ne puissent pas participer à la prise de décisions car ces dernières doivent être prises par un tribunal objectif et impartial, même si un recours est ensuite déposé devant le Conseil supérieur ou les tribunaux.

### **Commission de qualification**

67. Les articles 116-130 prévoient la création d'une commission de qualification chargée de promouvoir la politique publique en matière de sélection des agents du ministère public et d'évaluation des compétences professionnelles et de la formation des procureurs ainsi que de leur conformité avec les critères du poste. Elle s'occupe également de l'organisation des examens de compétences pour les candidats au poste de procureur et des examens d'évaluation.

## Elections

68. L'article 131, qui traite des **principes applicables en matière d'élections**, semble **confus**. Les élections se déroulent conformément au principe de représentation proportionnelle, mais l'alinéa (6) semble décrire un système basé sur la pluralité des votes plutôt que sur la proportionnalité. On voit difficilement comment une élection d'individus peut être qualifiée de proportionnelle. Le sens de l'alinéa (5), qui fait référence à une liste composée d'un minimum de 10 personnes, n'est pas très clair. Cela signifie-t-il qu'il doit y avoir au moins 10 candidats pour chaque poste ?

## Budget

69. L'article 140 prévoit que le ministère public dispose de son propre budget, **qui doit être approuvé par le Parlement**. Il s'agit là d'une **disposition satisfaisante, qui constitue une bonne garantie de l'indépendance du ministère public**.

## Conclusion

70. Le projet de loi est, dans l'ensemble, clair, cohérent et complet. Le remplacement des trois anciens projets de loi par un texte unique constitue une amélioration considérable. Un certain nombre de recommandations qui avaient été faites par les rapporteurs ont été suivies.

71. Il reste cependant un problème majeur, en l'occurrence la nécessité de préciser le degré d'autonomie du procureur dans la prise de décision, et de savoir s'il est soumis à un contrôle hiérarchique. Il conviendrait d'indiquer clairement, en particulier, dans quelles circonstances un procureur de rang plus élevé peut outrepasser le principe de l'autonomie du procureur.

72. La modification de la définition du ministère public à l'article 1, maintenant plus proche de celle qui est donnée dans la Constitution, semble s'éloigner de la volonté d'en faire un organe fonctionnant conformément aux principes d'une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit, en supprimant les éléments du système de poursuites de type *prokuratura* qui existent encore. La meilleure solution consisterait à modifier l'article 124 de la Constitution.

73. Les recommandations suivantes sont faites en vue d'une amélioration du texte :

- Tout « rôle de supervision » du procureur doit se limiter au dépôt d'un recours dans les instances auxquelles il est partie.
- Il convient d'indiquer clairement le choix qui a été fait entre le principe d'opportunité et le principe de légalité.
- Le pouvoir, évoqué à l'article 6, de demander des informations et d'inspecter des locaux est trop vaste et devrait être subordonné à la décision d'un juge.
- Les pouvoirs du procureur consistant à assurer la protection des droits, libertés et intérêts des jeunes, personnes âgées ou handicapées, ou des personnes qui ne peuvent prendre part aux procès du fait de leur état de santé, devraient être uniquement subsidiaires.
- En ce qui concerne la nomination des procureurs, il existe un certain nombre de solutions, parmi lesquelles la possibilité que le Conseil supérieur donne un simple avis sur les compétences des candidats, ou les classe par ordre de préférence.
- Les recommandations de nomination d'un procureur devraient être émises par le procureur général ; le Conseil supérieur aurait le droit de refuser la nomination d'une personne, mais uniquement pour un motif valable. Cela nécessiterait une modification de l'article 125(2) de la Constitution.
- Il conviendrait de procéder à une évaluation de la qualité du travail des procureurs à des intervalles bien inférieurs à cinq ans.

- Il convient de renforcer la transparence et l'objectivité des promotions des procureurs, par exemple par le biais d'une recommandation sur les qualifications de la personne, émise par un comité compétent. Cette décision ne devrait pas être laissée à la seule appréciation d'un supérieur hiérarchique direct.
- Le critère disciplinaire intitulé « interprétation ou application injustes de la loi » est bien trop vague et pourrait être utilisé pour exercer des pressions sur les procureurs.
- La responsabilité personnelle des procureurs ne devrait être engagée que s'ils ont agi de mauvaise foi ou de manière très incorrecte.
- Le Conseil élit deux membres de la société civile. Il serait préférable qu'ils soient élus par le Parlement.
- Un membre du Conseil supérieur des procureurs à l'origine d'une proposition de mesure disciplinaire ne devrait pas pouvoir voter ni prendre part à la décision du Conseil supérieur en la matière.

74. La Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques restent à la disposition des autorités de Moldova pour toute assistance supplémentaire.