



Strasbourg, le 14 octobre 2024

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

**POLOGNE**

**AVIS**

**SUR**

**LE PROJET D'AMENDEMENTS A LA LOI SUR  
LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 140ème session plénière  
(Venise, 11-12 octobre 2024)**

**Sur la base des commentaires de :**

**Mme Marta CARTABIA (member, Italie)  
Mme Regina KIENER (member, Suisse)  
M. Martin KUIJER (member, Pays-Bas)  
M. Tomáš LANGÁŠEK (member suppléant, Tchéquie)  
M. Jean-Claude SCHOLSEM (member suppléant, Belgique)**

**Table des matières**

<b>I. Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Contexte.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Analyse .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Remarques préliminaires .....</b>	<b>4</b>
1. En ce qui concerne le processus législatif .....	4
2. Sur la portée du projet de loi dans le cadre de la réforme du ministère public.....	5
3. Le niveau de réglementation du service des poursuites .....	5
<b>B. Normes européennes concernant le ministère public.....</b>	<b>6</b>
<b>C. Désignation du procureur général.....</b>	<b>7</b>
1. Remarques générales.....	7
2. Nomination .....	8
3. Critères d'éligibilité.....	9
4. Élections .....	10
5. Sécurité d'occupation.....	11
<b>D. Contrepoids aux pouvoirs du procureur général.....</b>	<b>15</b>
1. Conseil national des procureurs .....	15
2. Conseil social.....	17
3. Interaction du procureur général avec le pouvoir exécutif.....	18
4. Interaction du procureur général avec le Parlement .....	18
<b>E. Hiérarchie, instructions et questions connexes .....</b>	<b>18</b>
<b>IV. Conclusions.....</b>	<b>20</b>

## I. Introduction

1. Par lettre du 15 juillet 2024, le ministre de la Justice de Pologne a demandé un avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public (« le projet de loi ») ([CDL-REF\(2024\)039](#), y compris le rapport explicatif).

2. Mme Marta Cartabia, Mme Regina Kiener, M. Martin Kuijer, M. Tomáš Langášek et M. Jean-Claude Scholsem ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 12 et 13 septembre 2024, une délégation de la Commission composée de Mme Cartabia, Mme Kiener, M. Kuijer, M. Langášek, accompagnée de M. Taras Pashuk du Secrétariat, s'est rendue à Varsovie et a eu des réunions avec le ministre de la Justice, le parquet national, la Cour suprême, des représentants des factions parlementaires, la Chancellerie du Président, le Bureau du Médiateur, des membres de la Cour disciplinaire auprès du Procureur général ainsi qu'avec des représentants d'associations de procureurs et d'organisations de la société civile. La Commission remercie le ministre de la Justice et le bureau du Conseil de l'Europe à Varsovie pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 12 et 13 septembre 2024. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions du pouvoir judiciaire et de l'Etat de droit le 10 octobre 2024. Après un échange de vues avec le ministre de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 140e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2024).

## II. Contexte

6. La Commission de Venise a résumé l'histoire du ministère public en Pologne dans son avis de 2017 sur la loi relative au ministère public, telle qu'amendée (« l'avis de 2017 »).<sup>1</sup>

7. L'amendement de 1989 à la Constitution de la République populaire de Pologne et les modifications apportées par la suite à la loi de 1985 sur l'autorité de poursuite ont mis fin à la position de quasi-indépendance du ministère public vis-à-vis de l'exécutif et ont lié le ministère public au pouvoir exécutif. Les pouvoirs du procureur général ont ensuite été exercés par le ministre de la Justice, auquel le ministère public était subordonné. Même après l'entrée en vigueur, en avril 1990, des amendements à la loi de 1985 sur l'autorité de poursuite, le ministère public a formellement continué à agir en tant qu'autorité constitutionnelle indépendante qui, conformément à l'article 64(1) de l'ancienne, dite petite constitution,<sup>2</sup> *doit sauvegarder l'État de droit du peuple, veiller à la protection de la propriété sociale et s'assurer que les droits des citoyens sont respectés*. Dans la pratique, cependant, les ministres de la justice qui se sont succédé à cette fonction depuis les élections de 1991 se seraient identifiés à la position du procureur général et auraient eu tendance à s'immiscer dans des affaires pénales particulières.

8. La Constitution de 1997 a représenté un changement majeur dans le statut juridique du ministère public. Les dispositions constitutionnelles concernant le ministère public ont été omises, sur la base du raisonnement dominant selon lequel l'autorité du ministère public était considérée comme un pouvoir public émanant de la branche exécutive. Actuellement, les seules références au ministère public dans la Constitution sont l'article 103, paragraphe 2, qui

<sup>1</sup> Voir, plus en détail, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)028](#), Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle qu'amendée, §§ 7-14.

<sup>2</sup> Titre complet : loi constitutionnelle du 17 octobre 1992 sur les relations mutuelles entre les institutions législatives et exécutives de la République de Pologne et sur l'autonomie locale.

prévoit qu'aucun procureur n'exerce le mandat de député, et l'article 191, paragraphe 1, qui établit le *locus standi* du procureur général dans les procédures devant le Tribunal constitutionnel.

9. En 2009, la loi de 1985 sur le ministère public a été modifiée : le bureau du procureur général et le bureau du ministre de la Justice ont été séparés, et le procureur général est devenu l'autorité principale du ministère public en tant qu'autorité assurant la protection juridique. À l'article 10, point a), le mandat du procureur général est fixé à six ans à compter de la date du serment et n'est pas renouvelable. Le procureur général est nommé par le président de la République parmi les candidats désignés par le Conseil national du pouvoir judiciaire et le Conseil national de l'autorité chargée des poursuites. La loi prévoit des qualifications élevées pour les candidats et des garanties contre la révocation arbitraire.<sup>3</sup>

10. Cependant, la réforme de 2009 ne s'est pas accompagnée d'une consécration constitutionnelle du statut du ministère public dirigé par le procureur général, ni d'une clarification de la manière dont la responsabilité de l'institution est garantie. En fait, la Constitution polonaise est restée largement silencieuse sur le ministère public jusqu'à ce jour.

11. À la suite des élections législatives qui se sont déroulées en Pologne en octobre 2015, de profondes réformes ont été menées au sein du système judiciaire et du ministère public. La nouvelle loi sur le ministère public, qui a rétabli une union personnelle entre le ministre de la Justice et le procureur général, a été adoptée le 30 janvier 2016 et est entrée en vigueur le 4 mars 2016. Cette loi a été analysée par la Commission de Venise dans l'avis de 2017, dans lequel la Commission a conclu que la fusion entre les fonctions politiques et les fonctions de procureur général « *un certain nombre de problèmes insurmontables quant à la séparation du système de poursuite de la sphère politique* ». <sup>4</sup>

12. En décembre 2023, à la suite des élections législatives tenues en octobre 2023, un nouveau gouvernement a été nommé. Le gouvernement actuel a annoncé un plan d'action visant à restaurer l'État de droit en Pologne.<sup>5</sup> L'une des mesures clés de ce plan d'action est la réforme du ministère public.

### III. Analyse

#### A. Remarques préliminaires

##### 1. En ce qui concerne le processus législatif

13. Les normes et les meilleures pratiques du processus législatif en bonne et due forme font de plus en plus l'objet d'une reconnaissance internationale ; elles sont décrites dans la liste de contrôle sur l'État de droit de la Commission de Venise<sup>6</sup>, dans ses paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle<sup>7</sup>, et dans ses nombreux rapports et avis sur des pays spécifiques. Selon la liste de contrôle de l'État

---

<sup>3</sup> La Commission de Venise a considéré cette réforme comme une étape cruciale vers le renforcement de l'indépendance et de l'autonomie du ministère public dans son ensemble et des procureurs individuels (voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 26).

<sup>4</sup> Voir Commission de Venise, l'avis de 2017, § 110.

<sup>5</sup> Voir la présentation par le ministre polonais de la justice du plan d'action pour le rétablissement de l'État de droit, 21 février 2024 // <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>

<sup>6</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, 18 mars 2016.

<sup>7</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle.

de droit,<sup>8</sup> , le processus d'élaboration des lois doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution.<sup>9</sup>

14. Le 15 juillet 2024, le présent projet de loi a été inclus dans la liste des travaux législatifs et de programme du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres prévoit de finaliser le projet au quatrième trimestre 2024, après quoi il sera soumis au Parlement. La Commission de Venise note que la réforme actuelle du ministère public se déroule dans un climat politique très polarisé. Elle souligne par conséquent la nécessité d'une prise en compte approfondie des contributions des différentes parties prenantes, y compris les acteurs politiques, la communauté juridique et le grand public.

15. Compte tenu des implications significatives de ce projet de loi pour l'Etat de droit dans le pays, la Commission de Venise recommande au ministère de la Justice et à la Commission de la justice et des droits de l'homme du Sejm de veiller à ce que de larges consultations publiques soient organisées aux stades ultérieurs de la préparation du projet de loi.

## **2. Sur la portée du projet de loi dans le cadre de la réforme du ministère public**

16. Le présent projet de loi aborde principalement la question de la séparation du bureau du procureur général de celui du ministre de la Justice. Les autorités polonaises considèrent qu'il s'agit de la première étape des réformes fondamentales du ministère public en Pologne et justifient cette approche progressive comme nécessaire pour corriger rapidement les lacunes de la réforme de 2016. De l'avis de la Commission de Venise, cette approche est compréhensible.

17. Toutefois, il sera essentiel de procéder à d'autres réformes de fond, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son avis de 2017. En particulier, la Commission de Venise a précédemment observé que le rôle central du procureur général au sein du système polonais de poursuites publiques est fondé sur les pouvoirs largement définis conférés à la fonction, qui peuvent être exercés en relation avec des affaires pénales individuelles, au-delà de la sphère pénale, ainsi que sur les carrières professionnelles des procureurs. La Commission a estimé que ces pouvoirs étaient excessivement étendus. Bien qu'une évaluation complète du suivi des recommandations de 2017 ne soit pas entreprise dans le présent avis, la Commission de Venise se référera, le cas échéant, à ses recommandations antérieures de l'avis de 2017 lorsqu'elle commentera le projet de loi actuel.

18. La Commission de Venise souligne la nécessité de procéder à une réforme globale du ministère public en temps utile.

## **3. Le niveau de réglementation du service des poursuites**

19. Le principal objectif du projet de loi est la séparation des rôles du ministre de la Justice et du procureur général. L'amendement proposé à l'article 1 de la loi supprime la disposition selon laquelle le poste de procureur général est occupé par le ministre de la Justice, conformément à l'une des principales recommandations de l'avis de 2017 : « *La Commission de Venise est d'avis que le système des poursuites devrait être dépolitisé et que les fonctions du procureur général et du ministre de la Justice devraient être séparées.* »<sup>10</sup> La Commission de Venise se félicite du suivi donné à sa précédente recommandation. La réforme en cours de discussion est donc nécessaire pour rétablir l'Etat de droit, comme elle l'a recommandé précédemment.

---

<sup>8</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, repères A.5.

<sup>9</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, repères A.5.iv.

<sup>10</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, § 112.

20. Cela dit, la Commission de Venise note que le ministère public a fait l'objet de fréquentes réformes dans un passé récent, ce qui ne contribue pas à la stabilité du système. A cet égard, la Commission note également l'absence de consécration constitutionnelle concernant la position, le rôle, la fonction et la responsabilité du procureur général et, en fait, du service des poursuites en tant que tel.

21. La Commission a déjà exprimé l'avis que les garanties d'indépendance du procureur général dans l'exercice de ses fonctions, son mode de nomination et son mode de révocation devraient être inscrits dans la Constitution. En ce qui concerne le projet de loi à l'examen, la Commission note qu'il s'agit de la troisième réforme législative en un laps de temps relativement court qui restructure de manière significative le ministère public. Or, le fonctionnement légitime et efficace du ministère public requiert la confiance du public ainsi que le respect du pouvoir judiciaire et des professionnels de la justice.<sup>11</sup> L'adoption régulière et répétée de réformes majeures risque de saper la confiance et le respect du public et de créer un cercle vicieux de changements perpétuels. Même lorsqu'une réforme vise à traiter et à rectifier d'importantes violations de l'État de droit, elle doit le faire de manière viable, en recherchant un large consensus politique et social. D'un point de vue juridique, un moyen de réduire la probabilité de réformes fréquentes et d'assurer la stabilité du système est d'inscrire dans la Constitution les principales caractéristiques du nouveau système de poursuites publiques. Étant donné que la Constitution polonaise exige une majorité qualifiée pour les amendements constitutionnels, cette option pourrait ne pas être disponible dans la pratique, compte tenu de l'importante polarisation sociale et politique. Néanmoins, l'ancrage constitutionnel reste un objectif crucial pour promouvoir une plus grande stabilité et un consensus social.

## **B. Normes européennes concernant le ministère public**

22. La Commission de Venise évaluera le projet de loi à la lumière des normes européennes pertinentes pour la législation sur les services de poursuite publique, ainsi que des bonnes pratiques existantes dans ce domaine, telles que disponibles notamment dans les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant le fonctionnement du ministère public, les rapports et avis antérieurs de la Commission de Venise, et les avis du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE).

23. La Commission de Venise a précédemment observé qu'il n'existe pas de norme commune concernant l'organisation du ministère public. Toutefois, une autonomie suffisante doit être assurée pour protéger les autorités de poursuite d'une influence politique indue.<sup>12</sup> Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe exige des États membres qu'ils veillent à ce que les procureurs soient libres de toute « ingérence injustifiée » dans leurs activités professionnelles.<sup>13</sup> La Charte de Rome, adoptée par le CCPE en 2014, proclame que « *[l]'indépendance et l'autonomie des services de poursuite constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective des parquets doit être encouragée* ». <sup>14</sup>

24. La Commission de Venise a observé que l'indépendance des procureurs n'est pas de même nature que celle des juges<sup>15</sup> et qu'une certaine asymétrie entre les institutions et les procédures

---

<sup>11</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 3 janvier 2011, § 34.

<sup>12</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle sur l'état de droit, paragraphe 91.

<sup>13</sup> Recommandation [CM/Rec\(2000\)19](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, point 11.

<sup>14</sup> CCPE, Avis [n° 9\(2014\)](#) sur les normes et principes européens concernant les procureurs ("la Charte de Rome"), article IV.

<sup>15</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 86.

applicables aux juges et aux procureurs est inévitable<sup>16</sup>. Elle a souligné que la différence de niveau d'indépendance entre les juges et les procureurs ne devrait pas être utilisée pour saper le rôle et le statut du ministère public.<sup>17</sup>

### C. Désignation du procureur général

25. Le projet de loi prévoit que le procureur général est nommé par le Sejm à la majorité absolue des voix, avec l'accord du Sénat (projet d'article 13b §§ 1 et 2). L'élection sera précédée d'une audition publique des candidats (projet d'article 13b § 15). Les candidats à la fonction peuvent être proposés par plusieurs entités (voir ci-dessous). La loi ne prévoit pas de mécanisme anti-blocage spécifique garantissant l'élection d'un candidat ; elle stipule seulement que le procureur général en exercice exerce ses fonctions jusqu'à ce que le nouveau procureur général prête serment (projet d'article 13b § 20) et que le président du Sejm recommence la procédure de nomination si le Sejm ne nomme pas le procureur général ou si le Sénat ne donne pas son accord à cette nomination (projet d'article 13b § 19). Le procureur général est élu pour un mandat non renouvelable de six ans (projet d'article 13e).

#### 1. Remarques générales

26. Le projet de loi opte pour un modèle de nomination du procureur général qui présente les caractéristiques suivantes : les candidats doivent être parrainés (par un nombre donné de membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement, par un nombre donné de procureurs par l'intermédiaire du conseil des procureurs, par le conseil général des sciences et de l'enseignement supérieur ou par des organisations non gouvernementales) ; le président du Sejm dispose d'un droit de veto sur les candidats sur la base des exigences légales ; le procureur général est élu par le Sejm à la majorité absolue ; le Sénat doit donner son accord (à la majorité simple). Ce système comporte plusieurs risques de politisation.

27. La Commission de Venise, lorsqu'elle évalue les différents modèles de nomination des procureurs en chef, s'est toujours efforcée de trouver un équilibre approprié entre le besoin de légitimité démocratique de ces nominations, d'une part, et l'exigence de dépolitisation, d'autre part.<sup>18</sup> Ainsi, un processus de nomination impliquant le pouvoir exécutif et/ou législatif présente l'avantage de conférer une légitimité démocratique à la nomination du chef du ministère public. Toutefois, dans ce cas, des garanties supplémentaires sont nécessaires pour réduire le risque de politisation du ministère public. La Commission de Venise a estimé par le passé que la création d'un conseil du ministère public, qui jouerait un rôle clé dans la nomination du procureur général, pourrait être considérée comme l'un des instruments modernes les plus efficaces pour atteindre cet objectif.<sup>19</sup>

28. En Pologne, il existe le Conseil national des procureurs auprès du procureur général, que le projet de loi actuel prévoit de réformer et de renommer Conseil national des procureurs. Le projet de loi prévoit un rôle pour le Conseil dans le processus de nomination (en l'autorisant à proposer

---

<sup>16</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, § 40. Voir également : Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)010](#), Avis sur le projet de loi sur la révision de la Constitution de la Roumanie, § 185 ; [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, §§ 65-66.

<sup>17</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, § 70.

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le parquet de Géorgie, § 19.

<sup>19</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le parquet de Géorgie, §§ 19, 20 et 27.

un maximum de trois candidats), mais pas dans le processus ultérieur de sélection des candidats proposés. De l'avis de la Commission, conformément à l'expérience comparative (et, *mutatis mutandis*, au système précédent en Pologne - voir le paragraphe 9 ci-dessus), le Conseil national des procureurs devrait plutôt jouer un rôle central dans la sélection des candidats au poste de procureur général sur la base de leurs qualifications objectives. Le fait de donner au Conseil un rôle central dans le processus de sélection pourrait contribuer à la dépolitisation de cette phase du processus, tandis que la participation ultérieure des deux chambres du Parlement à l'élection du procureur général pourrait conférer une légitimité démocratique. Cela nécessiterait des changements dans la composition du Conseil, en garantissant un élément approprié d'expertise externe au sein du Conseil (par la participation d'avocats en exercice, de juges spécialisés en droit pénal, de professeurs d'université, de chercheurs et d'autres membres de la société civile ; voir le paragraphe 65 ci-dessous). La Commission analysera plus en détail le projet de loi à la lumière de ces remarques générales.

## 2. Nomination

29. Le projet d'article 13 ter, paragraphe 3, définit un groupe de cinq entités autorisées à proposer des candidats au poste de procureur général, qui seront élus par le Parlement. Ces entités sont les suivantes (1) un groupe d'au moins 35 députés (un candidat) ; (2) un groupe d'au moins 15 sénateurs (un candidat) ; (3) le Conseil national des procureurs, parmi ceux qui ont reçu le soutien d'au moins 60 procureurs en activité (trois candidats, voir également le projet d'article 13b § 11) ; (4) le Conseil général des sciences et de l'enseignement supérieur (un candidat) ; (5) les organisations non gouvernementales dont les tâches sont réglementées par la loi et qui ne peuvent pas se prévaloir d'un mandat de procureur général (un candidat) ; (5) les organisations non gouvernementales dont les missions statutaires comprennent des activités liées à la protection du principe d'un État de droit démocratique, à la protection de l'État de droit et des droits de l'homme, et qui ont exercé ces missions pendant une période d'au moins trois ans précédant la date à laquelle la candidature est proposée (un candidat).

30. Le large éventail d'entités habilitées à proposer des candidats est censé contribuer à la dépolitisation du processus de nomination. Toutefois, il semble problématique que les députés et les sénateurs se voient accorder le droit de proposer des candidats, étant donné que le Parlement lui-même est chargé d'élire le procureur général. En règle générale, il n'est pas souhaitable que l'organe de nomination ait également le pouvoir de proposer des candidats, car cela crée un biais inhérent en faveur des candidats qu'il a proposés. Si le pouvoir de nomination est conféré à des groupes relativement restreints de membres du Sejm et du Sénat, ce qui permet aux minorités de l'opposition d'allonger la liste des candidats, le processus favorise néanmoins les candidats désignés par des groupes alignés sur la majorité politique. Cela pourrait, à son tour, miner l'importance des autres entités impliquées dans le processus de nomination. La Commission de Venise recommande donc d'exclure les groupes politiques de la procédure de nomination, ce qui renforcerait l'impartialité et l'équité du processus.

31. Lors de la visite du pays, la délégation de la Commission de Venise a été informée que le Conseil général de la science et de l'enseignement supérieur figurait parmi les entités de nomination afin de fournir une base institutionnelle permettant au monde universitaire de contribuer au processus de sélection. Cette inclusion renforce la diversité des organes de nomination. La diversité de la société civile est également assurée par la participation d'organisations non gouvernementales. L'objectif d'assurer une telle diversité est bienvenu. Toutefois, la Commission de Venise a récemment soulevé la question des défis pratiques liés à l'identification et à la sélection des représentants appropriés des ONG.<sup>20</sup> Outre ces entités, il pourrait être souhaitable d'envisager un rôle similaire pour l'Ordre des avocats et le Conseil

---

<sup>20</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi " sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur l'amélioration de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur une base concurrentielle ", §§ 33-35.

national des conseillers juridiques. Il convient de noter que ces entités participent au Conseil social du Procureur général (comme le prévoit le projet d'article 13r § 4).

32. Le projet de loi accorde au Conseil national des procureurs, en tant que l'un des organes de nomination, le pouvoir de nommer trois candidats, ce qui représente un quota de candidats plus élevé que pour les autres entités (un candidat chacune), vraisemblablement en raison de l'expertise professionnelle que le Conseil national des procureurs apporterait.

33. En effet, la Commission de Venise a précédemment recommandé que l'expertise professionnelle soit impliquée dans le processus de sélection. En particulier, comme indiqué ci-dessus, un conseil du ministère public jouant un rôle clé dans la nomination du procureur général peut être considéré comme l'un des instruments modernes les plus efficaces pour atteindre l'objectif de dépolitisation du ministère public.<sup>21</sup>

34. La Commission de Venise est d'avis que le Conseil national des procureurs devrait faire office d'organe d'experts, à condition qu'il soit réformé en vue d'assurer le niveau approprié d'indépendance<sup>22</sup> et de contribution d'experts. Le Conseil national des procureurs pourrait être chargé de la sélection (et éventuellement de la présélection) des candidats sur la base des exigences légales, en vue de les soumettre au Parlement pour l'élection. Si le Conseil national des procureurs se voyait confier ce pouvoir de sélection et de présélection des candidats, le pouvoir envisagé de proposer des candidats devrait être supprimé.

35. Au lieu du système proposé de nomination des candidats par des organismes autorisés sélectionnés, le Conseil national des procureurs pourrait procéder à l'évaluation des candidats par le biais d'une procédure concurrentielle transparente, également à la suite d'un appel public à candidatures.

36. Dans ce contexte, le pouvoir du président du Sejm de rejeter une candidature s'il « *constate qu'un candidat ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 13c* » (projet d'article 13b § 12) deviendrait superflu. En tout état de cause, cette disposition devrait être supprimée du projet de loi, car elle confère un pouvoir discrétionnaire inutile au président, sans même l'obligation de motiver le rejet d'une candidature.

### 3. Critères d'éligibilité

37. Le risque de politisation peut être encore réduit en établissant des critères clairs dans la loi concernant les qualifications juridiques objectives et l'expérience professionnelle requises pour la nomination.<sup>23</sup>

38. Les critères d'éligibilité sont définis dans le projet d'article 13c, qui prévoit qu'une personne peut être nommée procureur général si elle remplit les critères suivants : (1) être procureur général en activité ; (2) avoir au moins 20 ans d'expérience en tant que procureur général ou juge, en activité ; et (3) avoir exercé les fonctions de procureur général pendant une période ininterrompue de 10 ans précédant immédiatement la date de sa nomination au poste de procureur général.

39. Ces critères limitent le vivier de candidats aux procureurs de carrière de haut niveau, ce qui est positif dans la mesure où cela garantit que les candidats disposent d'une expérience

---

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le parquet de Géorgie, §§ 19 et 20.

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)019](#), Avis sur le projet de loi sur le service des procureurs de Moldova, § 42.

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le parquet de Géorgie, § 27.

suffisante en matière de poursuites. Toutefois, afin de réduire encore davantage le pouvoir discrétionnaire de l'organe politique de nomination et de renforcer les exigences professionnelles des candidats, les critères proposés devraient être précisés davantage afin de garantir que les candidats possèdent les compétences spécifiques requises pour ce rôle organisationnel de haut niveau, y compris les compétences en matière de gestion.

#### 4. Élections

40. La Commission a estimé que dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, le danger évident d'une politisation du processus de nomination pourrait être réduit par l'utilisation d'une majorité qualifiée comme mécanisme pour parvenir à un consensus sur ces nominations<sup>24</sup>. L'exigence d'un vote à la majorité qualifiée devrait améliorer l'indépendance de la personne nommée, car elle réduit la probabilité de nommer un loyaliste du parti. Cependant, la règle de la majorité qualifiée peut également conduire à des impasses et à des dysfonctionnements, en particulier dans les environnements polarisés où les clivages idéologiques et/ou les développements politiques antérieurs rendent difficile l'obtention d'une majorité qualifiée.

41. Le projet de loi prévoit que le procureur général est nommé par le Sejm à la majorité absolue (projet d'article 13b § 2), avec l'accord du Sénat.<sup>25</sup> De l'avis de la Commission de Venise, l'exigence de la majorité absolue au Sejm, contrairement à la majorité simple, est acceptable, car il s'agit du niveau le plus bas de la majorité qualifiée. Le contexte local spécifique et politiquement polarisé, associé au mandat relativement court de six ans du procureur général (projet d'article 13e § 1), peut justifier l'approche proposée dans le projet de loi, en particulier lorsque les considérations suivantes sont prises en compte.

42. Premièrement, le projet de loi implique les deux chambres du Parlement dans le processus de nomination. Les deux chambres impliquent une pluralité institutionnelle et la représentation d'intérêts différents dans le processus de sélection. Comme la Commission de Venise l'a indiqué précédemment, les secondes chambres parlementaires peuvent faire office de contrepoids et de freins au sein du Parlement.<sup>26</sup> Par conséquent, sous réserve d'autres facteurs susceptibles d'intervenir, la participation du Sejm et du Sénat semble être une option raisonnable pour parvenir à la sélection d'une personne indépendante.

43. Il reste cependant à savoir comment le mécanisme bicaméral se situe dans la perspective d'un blocage. Il est clair qu'un tel mécanisme comporte le risque d'un désaccord entre les chambres. Une paralysie de la fonction due à l'inactivité après l'expiration du mandat du procureur général serait évitée par le projet d'article 13b § 20 qui stipule que le procureur général en exercice exerce ses fonctions jusqu'à ce que le nouveau procureur général prête serment. Toutefois, cette situation provisoire ne devrait pas se transformer en un arrangement à long terme.<sup>27</sup> La passivité potentielle du Sénat est abordée dans le projet d'article 13b § 17 du projet de loi qui stipule que l'absence de résolution du Sénat dans un délai d'un mois équivaut à un consentement tacite à la nomination du procureur général. Néanmoins, un scénario problématique demeure en cas de désaccords répétés entre les deux chambres lorsque le Sénat continue de rejeter activement les candidats sélectionnés par le Sejm. Au cours de la visite, certains interlocuteurs ont fait remarquer qu'un mécanisme similaire avait été testé dans la

---

<sup>24</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 36. Également : Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)013](#), Avis sur le projet de Constitution révisée de la Géorgie, paragraphe 83.

<sup>25</sup> Le projet de loi ne prévoit aucune exigence spécifique concernant la majorité au Sénat, qui implique une majorité simple (article 120 de la [Constitution](#)).

<sup>26</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)007](#), Rapport sur le bicamérisme, 18 mars 2024, § 183.

<sup>27</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)008](#), Avis sur la loi CLXIII de 2011 sur le ministère public et la loi CLXIV de 2011 sur le statut du procureur général, des procureurs et autres employés du ministère public et la carrière des procureurs de Hongrie, § 57.

pratique pour les nominations du médiateur, et qu'il s'était avéré être une méthode efficace pour assurer un dialogue constructif et parvenir à un consensus plus large sur les nominations.

44. Deuxièmement, le projet de loi stipule des critères de qualification qui réduisent la réserve potentielle de candidats aux professionnels de haut niveau du ministère public. Même si ces critères pourraient être affinés, comme nous l'avons vu plus haut, la marge de manœuvre politique est déjà considérablement restreinte par les règles d'éligibilité proposées. En outre, un niveau élevé de qualification professionnelle contribue à préserver l'indépendance politique du procureur.

45. Troisièmement, l'exigence d'une audience publique ajoute de la transparence et de la responsabilité publique au processus d'élection du Procureur général. En exposant les candidats à un examen public, l'audience garantit que l'électorat, la société civile et les autres parties prenantes ont accès au processus, ce qui permet une évaluation plus ouverte des qualifications, des compétences et de l'intégrité de chaque candidat. Cette transparence réduit la probabilité de manœuvres politiques en coulisses et favorise une plus grande confiance du public dans le processus.

46. En conclusion, considérant que l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers ou des trois cinquièmes dans un environnement politique fortement polarisé - tel que le climat politique actuel en Pologne - accorderait effectivement à la minorité politique un pouvoir de blocage ou de veto, et à la lumière des considérations ci-dessus, la Commission de Venise considère que les dispositions proposées pour l'élection du procureur général par un vote à la majorité absolue du Sejm, avec l'approbation ultérieure du Sénat, peuvent être considérées comme acceptables.

## **5. Sécurité d'occupation**

### **(a) Durée du mandat**

47. La Commission de Venise a précédemment recommandé que le procureur général soit nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue, sans possibilité de renouvellement à la fin de cette période. La durée du mandat du procureur général ne devrait pas coïncider avec celle du mandat du Parlement.<sup>28</sup>

48. Le projet de loi introduit un mandat de six ans pour le procureur général et n'autorise pas le renouvellement de son mandat (projet d'article 13e §§ 1 et 2). Le mandat de six ans proposé pour le procureur général dépasse le mandat de quatre ans du Sejm et - bien qu'il soit assez court - se situe dans une fourchette de solutions acceptables en termes de durée globale et est donc conforme aux recommandations de la Commission de Venise. Le caractère non renouvelable est d'autant plus important pour préserver l'indépendance.

### **(b) Révocation du procureur général**

49. Comme toute autorité publique, y compris les juges, le bureau du procureur doit être responsable devant le public.<sup>29</sup> L'article 13l du projet de loi donne au Sejm le pouvoir de révoquer le procureur général. Dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, ce dernier a souvent aussi le pouvoir de le révoquer. Étant donné que le procureur général occupe une position critique au sein du système judiciaire, il peut être raisonnable que l'organe responsable de l'élection du titulaire de la fonction conserve également le pouvoir de démettre une personne de ses fonctions. Dans ce cas, une audience équitable est nécessaire. Même avec une telle

---

<sup>28</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 3 janvier 2011, § 37.

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 3 janvier 2011, § 41.

garantie, il existe un risque de politisation : « *Non seulement la pression populiste risque d'être prise en compte dans des cas particuliers soulevés au Parlement, mais la responsabilité parlementaire peut également exercer une pression indirecte sur un procureur pour qu'il évite de prendre des décisions impopulaires et qu'il prenne des décisions dont on sait qu'elles seront populaires auprès du corps législatif* ». <sup>30</sup> Dans ce contexte, il est important de faire la distinction entre le pouvoir de prendre une décision de révocation et le pouvoir d'engager une telle procédure. Il peut être préférable de confier ce dernier à une entité différente, afin de protéger la fonction d'une influence politique indue.

50. Il ressort de ce qui précède que le Parlement ne devrait pas disposer d'un large pouvoir discrétionnaire pour révoquer le procureur général, car cela pourrait exposer la fonction à une influence politique indue. Dans un tel scénario, le procureur général risquerait d'être révoqué sur la base d'une dynamique politique changeante ou de considérations partisans, plutôt que sur la base de critères juridiques et professionnels objectifs. Cela porte atteinte au principe de l'indépendance du procureur, qui est essentiel pour garantir l'impartialité et l'administration équitable de la justice. Si le procureur général est perçu comme étant « à la disposition » de la sphère politique, cela peut compromettre l'intégrité de la fonction et saper la confiance du public dans l'indépendance du système de poursuites. Pour éviter cela, la procédure de révocation doit être soumise à des motifs clairs et étroitement définis qui protègent le titulaire de la fonction contre des actions arbitraires ou politiquement motivées, maintenant ainsi l'équilibre nécessaire entre la responsabilité et l'indépendance. En outre, la responsabilité devant le Parlement pour les cas individuels de poursuite ou de non-poursuite devrait être exclue. <sup>31</sup> La Commission de Venise recommande que le projet de loi soit modifié en conséquence.

- « *Violation du serment* » et « *dignité de la fonction* »

51. En vertu de l'article 13l du projet de loi, le Sejm « *révoque le procureur général avant l'expiration de son mandat s'il a violé son serment* ». La révocation sur cette base est votée à la demande du président du Sejm, d'un groupe d'au moins 35 députés ou d'un groupe d'au moins 15 sénateurs, à une majorité d'au moins 3/5 voix en présence d'au moins la moitié du nombre statutaire des députés du Sejm (projet d'article 13l § 5). Contrairement à la procédure de nomination, qui implique les deux chambres, le projet de loi ne requiert pas l'accord du Sénat pour la révocation du procureur général. La raison de cette asymétrie dans le rôle du Sénat n'a pas été clarifiée par les interlocuteurs lors de la visite dans le pays. Le serment se lit comme suit (projet d'article 13d) : « *Je jure solennellement de respecter la Constitution de la République de Pologne et la loi, de défendre l'État de droit, les droits et libertés civils et l'indépendance des procureurs, et d'exercer les fonctions qui me sont confiées en toute impartialité, avec le plus grand soin et la plus grande attention à la dignité de la position qui m'est confiée.* »

52. Comme pour tout serment, la formulation reflète des principes larges et généraux. Si ces concepts ouverts sont utilisés comme base de révocation, cela confère un pouvoir discrétionnaire excessif à l'organe politique chargé d'initier et d'adopter une décision aussi lourde de conséquences que la révocation du procureur général. Bien que la révocation sur cette base nécessite une majorité qualifiée des trois cinquièmes, le règlement proposé ne protège pas suffisamment l'inamovibilité.

53. Le risque est aggravé par le libellé du nouvel article 13 nonies qui stipule, *entre autres*, que le procureur général ne peut s'engager dans des activités publiques qui sont incompatibles avec « la dignité de sa fonction ». La Commission de Venise a précédemment déclaré que des concepts tels que la « dignité » d'un officier de justice sont trop subjectifs pour servir de base à

<sup>30</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 3 janvier 2011, § 42.

<sup>31</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 3 janvier 2011, § 42.

la prise de mesures significatives concernant la carrière professionnelle de cet officier de justice (c'est-à-dire la responsabilité disciplinaire, la révocation, etc.).<sup>32</sup>

54. Pour la Commission de Venise, l'utilisation de ces dispositions comme base de révocation du Procureur général manque de prévisibilité et devrait être évitée.<sup>33</sup>

55. Dans les cas précédents, la Commission de Venise a recommandé d'utiliser une « technique législative mixte », c'est-à-dire de conserver la formule globale et de la compléter par les exemples d'actions les plus courants. Ces exemples spécifiques couvriraient la majorité des situations et serviraient en même temps de guide pour l'application de la formule globale.<sup>34</sup> Une autre technique pourrait consister à expliquer la disposition dans l'exposé des motifs en termes plus concrets afin de fournir des orientations supplémentaires.<sup>35</sup> En outre, le règlement pourrait préciser que l'application de ces dispositions est limitée aux situations dans lesquelles les actions sont intentionnelles, impliquant un abus délibéré ou, selon toute vraisemblance, une négligence répétée, grave ou lourde.<sup>36</sup> La Commission de Venise recommande d'utiliser ces techniques et de réviser les projets de dispositions concernant la « violation du serment » et la « dignité de la fonction », si ces motifs de révocation doivent être maintenus.

#### *- Autres motifs de licenciement*

56. Le projet d'article 13 terdecies § 1 prévoit d'autres motifs de licenciement. Si certains d'entre eux sont évidents (comme la déclaration de démission, l'incapacité permanente), d'autres motifs sont formulés de manière excessivement large. Par exemple, le procureur général est démis de ses fonctions s'il a été condamné par un jugement définitif et non susceptible de recours pour avoir commis un délit ou une infraction fiscale, ou si une sanction disciplinaire lui a été infligée en vertu d'une décision définitive et non susceptible de recours. Selon la Commission de Venise, dans les deux cas, le licenciement peut être justifié, mais cela dépend de la gravité de l'infraction en question. Le projet de loi devrait donc être plus précis dans la définition du seuil de gravité qui justifierait le licenciement. Des lignes directrices claires sur les types d'infractions justifiant une telle sanction apporteraient une plus grande sécurité juridique. Des considérations similaires devraient s'appliquer à l'imposition de sanctions disciplinaires, afin de garantir que les réponses aux fautes restent proportionnées et conformes au principe d'équité. La Commission de Venise recommande de modifier le projet de loi en conséquence.

#### *-Garanties procédurales contre le licenciement abusif*

57. Le projet de loi ne prévoit pas de garanties procédurales spécifiques au cas où le Parlement aurait l'intention d'utiliser son pouvoir de révoquer le procureur général. La Commission de Venise a précédemment déclaré qu'« un procès équitable est nécessaire ».<sup>37</sup> Etant donné que la révocation du Procureur général peut relever du volet civil de l'article 6 de la Convention

<sup>32</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)018](#), République kirghize - Avis sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, 16 juin 2014, § 22.

<sup>33</sup> Voir CourEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine* (n° [21722/11](#), §§ 173-185, CEDH 2013), dans laquelle la CourEDH a noté que le texte du serment offrait une grande latitude dans l'interprétation de "violation du serment". Au paragraphe 185, la Cour a conclu que "l'absence de lignes directrices et de pratique établissant une interprétation cohérente et restrictive de l'infraction de "violation du serment" et l'absence de garanties juridiques appropriées ont eu pour conséquence que les dispositions pertinentes du droit interne étaient imprévisibles quant à leurs effets. Dans ce contexte, on peut supposer que presque n'importe quelle faute commise par un magistrat à n'importe quel moment de sa carrière pourrait être interprétée, si un organe disciplinaire le souhaitait, comme une base factuelle suffisante pour une accusation disciplinaire de "violation du serment" et conduire à sa révocation".

<sup>34</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi bulgare relative au système judiciaire, § 108.

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte - Avis sur les arrangements constitutionnels et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, § 49.

<sup>36</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi bulgare relative au système judiciaire, § 109.

<sup>37</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 40.

européenne des droits de l'homme, la question se pose de savoir s'il existe un accès au tribunal en cas de plainte pour révocation abusive. En ce qui concerne le licenciement du procureur général anticorruption, la Cour européenne des droits de l'homme a insisté sur l'existence d'un contrôle juridictionnel, déclarant qu'il était dans l'intérêt de l'État d'offrir un tel recours.<sup>38</sup> Lorsque le contrôle judiciaire des décisions parlementaires de révocation était prévu, mais s'est avéré insuffisant, il en a résulté des violations de la Convention.<sup>39</sup>

### (c) Responsabilité pénale du procureur général

58. Le projet de loi prévoit que le procureur général « *ne peut être tenu pénalement responsable ou privé de liberté sans le consentement préalable du Sejm* » (projet d'article 13i § 1) ; « *[une] demande de consentement pour poursuivre, détenir ou arrêter le procureur général peut être soumise par le Conseil national des procureurs ou le ministre de la Justice* » (projet d'article 13i § 3). Une exception à l'exigence de consentement parlementaire pour l'arrestation du procureur général est prévue en cas d'arrestation en flagrant *délit* (projet d'article 13i § 2). Selon le rapport explicatif, les dispositions relatives à l'immunité et à l'inviolabilité du procureur général visent à assurer une protection efficace du travail du chef de l'autorité de poursuite.

59. La Commission de Venise a précédemment recommandé que les procureurs ne bénéficient pas d'une immunité générale, qui pourrait conduire à la corruption, mais plutôt d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.<sup>40</sup> Cependant, le projet de loi ne définit pas de critères pour décider de la levée de l'immunité ou de l'inviolabilité du procureur général. Ces dispositions devraient être modifiées en conséquence.

60. S'il doit y avoir des garanties contre les poursuites ou la détention arbitraires et illégales du procureur général, l'implication du Sejm dans le processus de levée de l'immunité et de l'inviolabilité contribue inutilement à la politisation des enquêtes pénales concernées. Certains interlocuteurs ont suggéré que la Cour suprême pourrait être un organe approprié pour statuer sur cette question. De même, dans les systèmes où les conseils du procureur disposent du degré d'indépendance nécessaire, y compris par rapport au procureur général, cette compétence pourrait leur être attribuée.<sup>41</sup> En fin de compte, il appartiendra aux autorités nationales de trouver la solution la plus appropriée pour garantir que la décision de lever ou de maintenir l'immunité et l'inviolabilité du procureur général puisse être prise de manière indépendante et impartiale. En tout état de cause, la Commission de Venise recommande que la compétence du Parlement soit retirée de ce processus.

61. Par ailleurs, il convient de rappeler les difficultés rencontrées pour garantir une enquête pénale indépendante et impartiale sur les allégations visant le procureur général, comme l'ont souligné la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et d'autres organes internationaux.<sup>42</sup> Compte tenu de la structure hiérarchique du ministère public, qui confère au procureur général des pouvoirs étendus, il peut être difficile pour les procureurs de

---

<sup>38</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Kövesi c. Roumanie* (n° [3594/19](#), 5 mai 2020). La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que "dans un cadre juridique où la révocation du procureur général de la DNA a été décidée par le président sur proposition du ministre de la Justice avec l'aval du [Conseil supérieur de la magistrature], l'absence de tout contrôle juridictionnel de la légalité de la décision de révocation ne peut pas être dans l'intérêt de l'État". (paragraphe 124).

<sup>39</sup> Cour EDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine* (n° [21722/11](#), §§ 124-129, CEDH 2013) ; *Ovcharenko et Kolos c. Ukraine* (n° [27276/15](#) et [33692/15](#), §§ 126-127, 12 janvier 2023).

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 61 ; [CDL-AD\(2011\)007](#), Avis sur le projet de loi organique du ministère public de Bolivie, § 29 ; voir également l'avis du CCPE n° [9\(2014\)](#), article X et son rapport explicatif (paragraphe 88).

<sup>41</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), Avis intermédiaire sur le projet de loi sur le parquet du Monténégro, § 93.

<sup>42</sup> Voir l'aperçu dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)032](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la Loi sur le système judiciaire, §§ 7-13.

mener des enquêtes pénales à l'encontre du procureur général. À la lumière de ces préoccupations, il conviendrait d'envisager de confier cette responsabilité à un organe indépendant ne faisant pas partie de la hiérarchie habituelle du système de poursuites.

## **D. Contreponds aux pouvoirs du procureur général**

### **1. Conseil national des procureurs**

62. Le projet de loi propose de supprimer le chapitre 2 de la section II (sur le Conseil national des procureurs auprès du procureur général). En lieu et place, le chapitre 2A introduira un nouveau Conseil national des procureurs. L'article 50 du projet de loi (dispositions finales) précise que l'ancien Conseil sera supprimé à la date à laquelle le nouveau procureur général élu selon la nouvelle procédure prêtera serment.

#### **(a) Composition**

63. La composition du nouveau Conseil est réglemantée dans le projet d'article 42b avec quatre représentants des institutions politiques (c'est-à-dire du Président, du Président du Sejm, du Maréchal du Sénat et du Ministre de la Justice), un représentant du Bureau du Procureur Général, un représentant des procureurs de l'Institut de la Mémoire Nationale et un nombre non spécifié de représentants élus au titre de chaque bureau régional du Procureur Général. Selon la hiérarchie structurelle actuelle du ministère public, il y a 11 bureaux régionaux<sup>43</sup>. Dans un souci de clarté juridique, il serait souhaitable de préciser le nombre de ces représentants dans le projet de loi.

64. En supposant que les représentants des bureaux des procureurs soient eux-mêmes des procureurs,<sup>44</sup> le Conseil sera composé de 17 membres dont une partie substantielle sera élue par leurs pairs.<sup>45</sup> Cela serait conforme aux paramètres internationaux.

65. En ce qui concerne les quatre représentants des autorités publiques, le projet de loi ne prévoit aucun critère d'éligibilité empêchant ces membres d'agir en tant que représentants politiques au sein du Conseil. En règle générale, ces postes seraient réservés à des membres non professionnels issus d'autres professions juridiques et du monde universitaire. Dans l'état actuel du règlement, la principale préoccupation de la Commission de Venise est que le nouveau Conseil ne bénéficie toujours pas d'une contribution significative de la part d'experts externes, tels que avocats praticiens, juges pénaux, professeurs d'université, chercheurs et autres membres de la société civile.<sup>46</sup> Bien qu'un Conseil social soit envisagé (voir paragraphes 74-77 ci-dessous), la Commission de Venise considère que la participation de membres de la société civile au Conseil national des procureurs est nécessaire pour assurer un bon équilibre dans sa composition. La Commission de Venise recommande de prévoir dans le projet de loi des critères d'éligibilité garantissant que les membres nommés par les autorités de l'Etat soient choisis parmi des avocats en exercice, des juges pénaux, des universitaires et d'autres membres de la société civile.

66. Comme la hiérarchie du ministère public en Pologne comprend non seulement des bureaux régionaux, mais aussi des bureaux de circuit et de district, la Commission de Venise

---

<sup>43</sup> Voir la structure sur le site web du bureau du procureur national à l'adresse <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/lista-prokuratury-regionalne>.

<sup>44</sup> Il pourrait être utile de le stipuler explicitement dans le projet de loi.

<sup>45</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, § 26. Voir également CCPE, Avis n° [18 \(2023\)](#) " Sur les conseils de procureurs en tant qu'organes clés de l'autogestion des poursuites ", § 46.

<sup>46</sup> Voir Commission de Venise, l'avis de 2017, § 104.

recommande que le système de nomination des membres du Conseil garantisse que tous les niveaux du système du ministère public soient représentés.<sup>47</sup>

### **(b) Compétences du Conseil national des procureurs pénales**

67. Les compétences du nouveau Conseil énumérées dans le projet d'article 42 decies sont similaires à celles de l'« ancien » Conseil, c'est-à-dire que les amendements insistent sur « un rôle purement consultatif de cette institution »<sup>48</sup>. Les tâches du Conseil comprendront, *entre autres*, l'émission d'avis sur les projets d'actes normatifs concernant le ministère public, la prise de position sur les questions relatives au fonctionnement du ministère public, l'adoption de règles d'éthique professionnelle et la garantie de leur respect, l'expression d'avis sur la formation et les mesures prises en vue d'améliorer les qualifications professionnelles. La plupart de ces pouvoirs peuvent se résumer à la compétence d'émettre des avis consultatifs.

68. Cependant, le Conseil *n'a aucun* pouvoir de décision en ce qui concerne la nomination, la carrière et la discipline des procureurs. Les amendements proposés à l'article 74 prévoient que les procureurs sont nommés par le procureur général « après avoir demandé l'avis » du Conseil, qui n'est pas contraignant. La Commission de Venise réitère qu'il semble inapproprié de laisser le processus de nomination entièrement à la seule hiérarchie des procureurs.<sup>49</sup> Si le système actuel doit être maintenu, il est recommandé que le projet de loi introduise au moins l'obligation pour le procureur général de fournir une décision motivée pour passer outre un tel avis, et le fait que l'avis a été passé outre devrait être divulgué.<sup>50</sup> En outre, la Commission de Venise note que l'application de sanctions disciplinaires ou d'autres décisions relatives à la carrière d'un procureur ne relèvent actuellement pas de la compétence du Conseil.

69. Comme il n'existe pas de normes internationales bien établies sur les conseils du procureur, les États disposent d'une grande marge d'appréciation à cet égard. En ce qui concerne la Pologne, où l'organisation du ministère public comprend le conseil du procureur, la Commission de Venise a déjà recommandé que le rôle purement consultatif de ce conseil soit reconsidéré.<sup>51</sup> La tendance générale à promouvoir l'indépendance et l'autonomie du ministère public suggère de renforcer le rôle du conseil du procureur, qui devrait être lui-même un organe indépendant. La Commission de Venise souhaite réitérer cette recommandation.

70. La Commission de Venise a reconnu que si les conseils de procureurs sont composés de manière équilibrée, avec des procureurs, des avocats et des représentants de la société civile, et s'ils sont indépendants des autres organes de l'Etat, ces conseils ont l'avantage de pouvoir apporter une contribution d'expert précieuse à la nomination des procureurs, d'appliquer des mesures disciplinaires à leur encontre et de protéger les procureurs (au moins dans une certaine mesure) de l'influence politique. En fonction du mode de nomination, les conseils de procureurs peuvent conférer une légitimité démocratique au système de poursuites.<sup>52</sup>

71. La Commission de Venise souhaite souligner que l'un des principaux avantages d'un conseil du procureur est qu'il peut faire contrepoids à un procureur général puissant. Le conseil du procureur peut diluer le pouvoir du procureur général, donner aux procureurs un droit de regard sur les processus qui affectent leur carrière et leur discipline, et libérer le procureur général pour qu'il s'occupe des questions juridiques complexes.

---

<sup>47</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 66.

<sup>48</sup> Voir la critique dans l'avis de 2017, § 102.

<sup>49</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 48.

<sup>50</sup> Voir l'avis de 2017, § 84.

<sup>51</sup> Voir l'avis de 2017, § 114.

<sup>52</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 65.

72. A cet égard, l'article 42i decies du projet de loi prévoit certains pouvoirs du Conseil qui sont pertinents, par exemple : la nomination des candidats au poste de procureur général ; la demande à la cour disciplinaire de tenir le procureur général pour responsable d'infractions disciplinaires. Toutefois, dans l'ensemble, ces pouvoirs semblent insuffisants pour constituer un contrepoids adéquat. La Commission de Venise a recommandé plus haut que le rôle du Conseil national des procureurs dans la nomination du procureur général aille au-delà de la simple nomination des candidats aux côtés d'autres organes. Au contraire, le Conseil devrait être habilité à fournir un avis d'expert sur les mérites de tous les candidats, à les sélectionner (et à établir une liste restreinte) pour l'organe de nomination. En outre, le Conseil pourrait également se voir confier des responsabilités liées à la carrière des autres procureurs. Le règlement proposé ne correspond pas au rôle du Conseil tel qu'il est défini à l'article 42 bis du projet de loi, selon lequel le Conseil « *veille à l'indépendance des procureurs* ».

73. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande de renforcer le rôle du Conseil national des procureurs - à condition que sa composition soit modifiée comme recommandé ci-dessus - dans le projet de loi en lui accordant des pouvoirs plus étendus, notamment en ce qui concerne son rôle d'expert dans la sélection des candidats au poste de procureur général ainsi que dans la nomination, la carrière et la discipline des autres procureurs, afin de remplir efficacement son rôle de gardien de l'indépendance des poursuites.

## 2. Conseil social

74. Le projet de loi prévoit la création d'un conseil social auprès du procureur général. Selon le rapport explicatif, « *la création de cet organe est l'expression de la volonté de socialiser les processus de gestion de la sphère publique et de garantir la participation des représentants de la société civile à l'exercice du pouvoir. La création d'un organe auxiliaire de nature civique (sociale), doté de pouvoirs consultatifs, peut également être considérée comme l'introduction d'un élément d'équilibre dans le fonctionnement d'une institution publique, qui jouit d'une indépendance légalement sanctionnée par rapport aux autres autorités publiques* ».

75. Le Conseil social a une composition mixte, comprenant des personnes désignées par le Barreau national, le Conseil national des conseillers juridiques, le Médiateur, le Conseil général de la science et de l'enseignement supérieur, le Conseil du dialogue social et le Conseil des activités d'intérêt public.

76. Lors de la visite du pays, la délégation de la Commission de Venise a été informée que l'idée derrière la création du Conseil social est d'honorer le rôle de la société civile, de renforcer la confiance du public et d'améliorer la transparence. La fonction du Conseil social sera d'exprimer des avis sur des questions importantes concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère public (projet d'article 13r § 2). Cependant, la description de ses tâches dans le projet de loi est plutôt courte et vague. Le projet de loi ne précise pas les méthodes que le Conseil social utilisera pour remplir ses missions, telles que l'accès à l'information. Cela pourrait créer des tensions avec les tâches d'autres autorités, notamment le Conseil national des procureurs. En tout état de cause, le mandat du Conseil social ne doit pas s'étendre au domaine de l'application de la loi, où il serait inapproprié qu'il intervienne dans des cas individuels et des enquêtes, interférant ainsi avec l'exercice des pouvoirs par les bureaux du procureur.

77. En outre, il y a lieu de se demander si le Conseil social garantit effectivement l'influence légitime de la société civile, ou si cette influence serait plus efficacement assurée par la composition du Conseil national du ministère public.<sup>53</sup> Néanmoins, étant donné le rôle important

---

<sup>53</sup> Voir des observations similaires dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature de Pologne, § 72.

que joue la société civile dans la défense de l'État de droit, il pourrait être opportun de renforcer les relations entre le ministère public et la société civile en créant un organe spécifique à cette fin.

### **3. Interaction du procureur général avec le pouvoir exécutif**

78. Le projet d'article 10 bis stipule que le procureur général entreprend un travail d'analyse concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère public, en coopération avec le ministre de la Justice. Cette disposition semble viser la cohérence avec le mandat constitutionnel du Conseil des ministres qui, en vertu de l'article 146 § 4(7) de la Constitution, est chargé d'assurer la sécurité intérieure de l'État et de maintenir l'ordre public.

79. La coopération entre le procureur général et le ministre de la Justice, visée à l'article 10 bis, pourrait être améliorée par l'introduction d'une obligation pour le procureur général d'informer correctement le ministre de la Justice de l'état général des affaires au sein du ministère public.

### **4. Interaction du procureur général avec le Parlement**

80. Le projet de loi prévoit que le procureur général soumet chaque année au Sejm et au Sénat un rapport sur les activités du ministère public (projet d'article 13p § 1). Ce rapport est public (projet d'article 13p § 2). Ces dispositions sont destinées à servir d'instrument de responsabilité démocratique<sup>54</sup> et à contribuer à la transparence des actions du procureur général, afin de garantir la confiance du public dans son action et dans le service qu'il dirige.

81. Toutefois, le rapport régulier ne devrait pas s'étendre à l'obligation de faire rapport au Parlement sur les détails des cas individuels<sup>55</sup>. La Commission considère que la conséquence la plus naturelle du rapport annuel serait un débat parlementaire et toute décision politique qui s'ensuivrait dans le cadre des prérogatives du Parlement. Au cas où l'application de cette procédure révélerait des questions de responsabilité juridique du procureur général, ces questions devraient être examinées séparément dans le cadre des autres mécanismes visant à garantir un procès équitable.

### **E. Hiérarchie, instructions et questions connexes**

82. Il est clair que le projet de loi souhaite maintenir un modèle hiérarchique du ministère public avec le procureur général au sommet de cette hiérarchie en tant que « chef du ministère public » (projet d'article 1 § 2). Il maintient le modèle hiérarchique dans lequel des instructions peuvent être données aux procureurs subordonnés (voir, *entre autres*, les amendements proposés aux articles 7, 13 et 34 de la loi).

83. Dans les pays où le ministère public est considéré comme faisant partie de l'exécutif, il n'est pas rare de trouver un modèle hiérarchique. Un système hiérarchique conduit à l'uniformité des procédures, tant au niveau national que régional, et peut donc apporter la sécurité juridique.<sup>56</sup> Par conséquent, selon les normes de la Commission de Venise<sup>57</sup>, le modèle hiérarchique est acceptable et une certaine forme de contrôle hiérarchique sur les décisions et les activités des procureurs est autorisée. Dans un système de subordination hiérarchique, les procureurs sont

---

<sup>54</sup> Voir, par exemple, le rapport de la Conférence européenne des procureurs, Palerme, 5-6 mai 2022, session thématique I - indépendance, autonomie et responsabilité des procureurs : différents modèles, défis communs en matière de protection des droits de l'homme, [CDL-PI\(2022\)033](#), § 24.

<sup>55</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)006](#), Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public de Serbie, § 25.

<sup>56</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)019](#), Avis sur le projet de loi sur le service des procureurs de Moldova, § 15.

<sup>57</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, §§ 28, 30 et 31.

liés par les directives, les lignes directrices et les instructions de leurs supérieurs. Il est important de faire une distinction entre les instructions générales et les instructions au cas par cas : dans un système hiérarchique, non seulement les instructions générales mais aussi les instructions au cas par cas peuvent être autorisées, à condition que des garanties appropriées soient mises en place (voir ci-dessous).

84. Dans son évaluation de la réforme de 2016 du ministère public en Pologne, la Commission de Venise a fourni une analyse détaillée du cadre juridique défectueux dans lequel les instructions individuelles internes peuvent être données aux procureurs subordonnés.<sup>58</sup> Elle a conclu que la loi « *excluait effectivement l'indépendance interne des procureurs* »<sup>59</sup>. Bien que le présent projet de loi ne vise pas à mettre en œuvre une réforme complète du ministère public, laissant cet objectif ambitieux pour une étape ultérieure, il reste pertinent de souligner certains éléments clés précédemment discutés dans l'avis de 2017, que les autorités sont encouragées à aborder dans leur prochaine réforme complète.

85. En ce qui concerne les instructions au cas par cas, il est important de noter que certaines garanties doivent être mises en place afin de protéger l'indépendance interne du bureau du procureur<sup>60</sup> : (i) toutes les instructions données par un procureur supérieur dans une affaire spécifique doivent être motivées<sup>61</sup> et écrites ; (ii) en cas de doute sur la légalité d'une instruction, le procureur inférieur doit avoir le droit d'engager un examen par un tribunal ou un organe indépendant tel qu'un conseil du ministère public ; (iii) la loi doit clairement établir que les parties à l'affaire ont accès aux instructions données par un procureur supérieur.<sup>62</sup>

86. L'article 7 § 3 de la loi actuelle stipule que les instructions concernant le contenu de l'acte de procédure doivent être données par écrit ou confirmées par écrit sans délai. La disposition prévoit également que l'ordonnance est versée au dossier, de sorte que les parties à l'affaire devraient être en mesure de prendre note de toute instruction donnée. Cependant, la loi ne stipule pas explicitement qu'une instruction doit être motivée, et elle ne permet pas non plus au procureur inférieur de demander à un tribunal ou à un organe indépendant tel qu'un conseil du parquet de réexaminer une instruction jugée illégale. La loi stipule simplement qu'un procureur qui n'est pas d'accord avec une instruction peut demander que celle-ci soit modifiée ou qu'il soit exclu de l'exécution de l'action ou de la participation à l'affaire.

87. Outre les questions relatives aux instructions individuelles, la Commission de Venise a critiqué l'article 12 de la loi actuelle qui prévoit une exception au principe du secret de l'instruction, permettant aux procureurs de divulguer des informations sur des affaires spécifiques pour des motifs particulièrement larges à des destinataires illimités et non spécifiés.<sup>63</sup> Malgré les amendements proposés à l'article 12, la critique reste valable. La formulation utilisée dans l'article 12 § 1 serait encore trop large, permettant aux procureurs de divulguer des informations « *si ces informations peuvent être importantes pour la sécurité de l'Etat ou son bon fonctionnement* ». La Commission de Venise a observé que « *dans une matière aussi importante que la transmission d'informations sur les poursuites en cours, qui peut mettre en péril différents droits, y compris le*

---

<sup>58</sup> L'avis de 2017, paragraphes 45-60

<sup>59</sup> Commission de Venise, avis 2017, § 59.

<sup>60</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle sur l'état de droit, § 92 ; [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, notamment les paragraphes 57-60. Voir également la Recommandation [CM/Rec\(2000\)19](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ; Rapport de la Conférence européenne des procureurs, Palerme, 5-6 mai 2022, Session thématique I - Indépendance, autonomie et responsabilité du ministère public : modèles différents, défis communs en matière de protection des droits de l'homme, [CDL-PI\(2022\)033](#), §§13-14.

<sup>61</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, § 55.

<sup>62</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, § 112.

<sup>63</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, §§ 70-80.

*droit à la présomption d'innocence, la disposition pertinente devrait éviter d'utiliser une formulation ouverte susceptible de faire l'objet d'une large interprétation »<sup>64</sup>.*

88. En outre, des questions subsistent concernant le modèle hiérarchique de nomination dans le projet d'article 74 § 1, les promotions sans concours<sup>65</sup>, et l'absence de garanties suffisantes concernant la responsabilité disciplinaire des procureurs. Par ailleurs, lors de la visite du pays, la délégation de la Commission de Venise a été informée que si le mandat des procureurs est protégé contre les licenciements arbitraires, il y a eu des cas d'abus de pouvoir dans la mutation ou le détachement des procureurs.

89. Dans ce contexte, il convient de noter que le projet de loi prévoit des mesures transitoires en vue de la création du nouveau bureau du procureur général et de l'abolition du bureau du procureur national (dispositions finales, articles 40 et 44 du projet de loi). Au cours de la visite dans le pays, certains interlocuteurs ont fait valoir devant la délégation de la Commission de Venise qu'il y avait eu des cas d'abus dans la nomination des procureurs au bureau du procureur national sous le gouvernement précédent, et que la sélection du personnel de ce bureau avait été nécessaire. Ces mesures transitoires ont été considérées comme faisant partie d'un plan d'action plus général sur la restauration de l'État de droit. Dans ce contexte, deux aspects doivent être abordés : (i) le transfert des procureurs actuels qui bénéficient de l'inamovibilité et (ii) la sélection des « nouveaux » procureurs du bureau du procureur général.

90. En ce qui concerne les transferts, des garanties suffisantes contre les abus sont particulièrement importantes.<sup>66</sup> À cet égard, le projet de loi précise plusieurs facteurs que le procureur général doit prendre en compte lorsqu'il prend une décision de transfert. Ces facteurs concernent, entre autres, les qualifications et l'expérience, y compris la période de détachement à des postes plus élevés, ainsi que l'étendue et la nature des tâches accomplies ; lorsque le transfert implique un déplacement du lieu de travail, le projet de loi exige que la situation personnelle du procureur soit prise en compte (dispositions finales, article 44, paragraphes 3 et 4). Le projet de loi prévoit que ces transferts doivent être motivés et qu'ils peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (dispositions finales, article 44, paragraphes 5 et 9). L'introduction d'un recours juridictionnel est une mesure bienvenue, qui constitue une garantie procédurale importante. Toutefois, certains interlocuteurs ont exprimé des doutes quant à l'efficacité de ce recours, compte tenu des retards possibles dans la résolution de ces litiges. Bien que le règlement proposé semble fournir un certain nombre de garanties, il reste à voir comment ces dispositions seront appliquées dans la pratique.

91. En ce qui concerne la sélection des « nouveaux » procureurs pour le bureau du procureur général, la Commission de Venise, comme indiqué ci-dessus, souligne généralement le rôle de la procédure d'expertise et de concours pour les promotions.<sup>67</sup> Cependant, les dispositions transitoires ne mentionnent pas le rôle du Conseil national des procureurs ni n'offrent d'autres éléments de contrainte et de contrôle dans le cadre du processus. En conséquence, les autorités devraient réfléchir davantage à la mise en place de garanties supplémentaires pour les transferts et les nominations dans le cadre de ces dispositions transitoires.

#### **IV. Conclusions**

92. A la demande du ministre de la Justice de Pologne, la Commission de Venise a évalué les projets d'amendements à la loi sur le ministère public.

---

<sup>64</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, § 80.

<sup>65</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, § 85.

<sup>66</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)025](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de l'Ukraine, § 149.

<sup>67</sup> Commission de Venise, l'avis de 2017, §§ 82 et 85.

93. La Commission de Venise salue la proposition de séparation des bureaux du procureur général et du ministre de la Justice, qui répond à une préoccupation majeure exprimée par la Commission de Venise dans son avis de 2017, à savoir que la fusion de ces bureaux avait porté atteinte à l'indépendance du ministère public. Toutefois, la conception d'un nouveau système dans lequel le procureur général et le ministre de la Justice sont distincts est un objectif extrêmement complexe.

94. Le projet de loi définit une procédure de nomination du procureur général, établit des critères d'éligibilité clairs pour les candidats et associe les deux chambres du Parlement à l'élection du procureur général, le Sejm élisant le procureur général à la majorité absolue. Les modalités proposées visent à garantir, dans la mesure où le climat politique actuel le permet, un consensus plus large dans le processus de sélection, tout en cherchant à éviter le risque d'impasse dans la nomination.

95. En outre, le projet de loi apporte des modifications au Conseil national des procureurs, rebaptisé Conseil national des procureurs, afin de contrebalancer les pouvoirs du procureur général, et crée un Conseil social auprès du procureur général, dans le but d'améliorer la transparence de la fonction.

96. Le projet de loi n'aborde pas toutes les recommandations de l'avis de 2017 de la Commission, notamment celles concernant la révision des pouvoirs excessivement étendus du procureur. La Commission de Venise est consciente que ce projet de loi est considéré par les autorités comme une étape initiale et urgente dans un processus de réforme plus large, étant entendu que les questions restantes seront abordées lors de la prochaine phase de réformes globales du système de poursuites publiques en Pologne. La Commission souligne néanmoins l'importance de ces futures réformes globales.

97. Dans le même temps, la Commission de Venise a identifié un certain nombre de problèmes dans les amendements proposés, en particulier en ce qui concerne les procédures de nomination et de responsabilité du procureur général, ainsi que la composition et les pouvoirs du Conseil national des procureurs. La Commission de Venise encourage donc les autorités à examiner attentivement ces questions dans la suite de leurs travaux sur le projet de loi, en tenant compte des recommandations formulées dans le présent avis.

98. En particulier, la Commission formule les recommandations clés suivantes :

- (i) En ce qui concerne la sélection des candidats au poste de procureur général, le Conseil national des procureurs, au lieu d'être chargé de soumettre trois candidats au Sejm, pourrait être chargé (à condition que sa composition soit modifiée comme recommandé) de procéder lui-même à la sélection et éventuellement à la présélection des candidats (après un appel public) sur la base des critères établis par la loi ;
- (ii) En tout état de cause, si le système des entités de nomination est maintenu, les groupes politiques du Parlement ne devraient pas être habilités à présenter des candidats au poste de procureur général ; l'Ordre des avocats et le Conseil national des conseillers juridiques pourraient être inclus dans la liste des entités de nomination ; les modalités de nomination d'un candidat par des représentants de la société civile devraient être déterminées ;
- (iii) Les critères d'éligibilité au poste de procureur général pourraient être affinés afin de garantir que les candidats possèdent les compétences nécessaires pour ce rôle organisationnel de haut niveau, y compris des compétences en matière de gestion ;

- (iv) La compétence du président du Sejm pour opposer son veto aux candidats devrait être supprimée ;
- (v) Les dispositions relatives à la révocation anticipée du procureur général pour des motifs tels que la « violation du serment » ou la « dignité de la fonction » devraient être supprimées ou révisées sur le fond, car elles confèrent un pouvoir discrétionnaire trop large et présentent un risque d'abus ; des garanties procédurales contre la révocation abusive du procureur général devraient être prévues ;
- (vi) Le projet de loi devrait faire référence à l'immunité fonctionnelle du procureur général et indiquer les critères pertinents pour la levée de son immunité et de son inviolabilité ; l'implication du Parlement dans ces décisions devrait être supprimée ;
- (vii) Un mécanisme garantissant une procédure indépendante pour mener des enquêtes criminelles sur des allégations crédibles à l'encontre du procureur général devrait être conçu ;
- (viii) La composition du Conseil national du ministère public devrait garantir une plus grande contribution des experts externes, *notamment* en clarifiant les critères d'éligibilité des membres non professionnels ; parallèlement, le projet de loi devrait garantir que la composante « ministère public » du Conseil représente tous les niveaux du service du ministère public ;
- (ix) Le Conseil national des procureurs pourrait se voir confier la nomination, la carrière et la discipline des autres procureurs, afin de remplir efficacement son rôle de gardien de l'indépendance des poursuites ;
- (x) Conformément à l'avis de 2017, les autorités devraient introduire des garanties supplémentaires pour limiter les pouvoirs du procureur général et d'autres procureurs de haut rang dans la transmission d'instructions aux procureurs de rang inférieur, ainsi que dans la transmission d'informations sur les affaires pénales.

99. Étant donné que ce projet de loi est un élément crucial des réformes plus vastes du secteur de la justice en Pologne, la Commission recommande de procéder à de vastes consultations publiques avant de procéder à son adoption.

100. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités polonaises pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.