



Strasbourg, le 14 octobre 2025

CDL-AD(2025)036

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE

MACÉDOINE DU NORD

AVIS CONJOINT

SUR

**SUR LES PROJETS DE LOI RELATIFS AU MINISTÈRE PUBLIC ET
AU CONSEIL DES PROCUREURS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 144^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2025)**

sur la base des observations de

Mme Nina BETETTO (membre, Slovénie)
M. António SILVA HENRIQUES GASPAS (membre, Portugal)
M. Thomas RØRDAM (membre suppléant, Danemark)
Mme Laura VAIK (experte, DGI)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et remarques préliminaires	3
III.	Analyse	4
A.	Le projet de loi sur le Conseil des procureurs	4
1.	Composition du Conseil.....	4
2.	Élection des membres non-procureurs du Conseil	5
a.	Critères d'éligibilité des membres non-procureurs.....	5
b.	Mode d'élection des membres non-procureurs	6
3.	Questions relatives à la durée du mandat et aux attributions des membres du Conseil.....	7
a.	Mandat et période de réflexion.....	7
b.	Suspension des fonctions de poursuite.....	8
c.	Fin du mandat des membres du Conseil.....	8
4.	Règles de prise de décision.....	10
5.	Autres dispositions avec alternatives.....	11
a.	Présidence du Conseil	11
b.	Conflits d'intérêts et récusation	11
c.	Égalité des membres du Conseil.....	11
6.	Mesures transitoires	12
B.	Projet de loi sur le ministère public	12
1.	Nomination du procureur général	12
a.	Critères d'éligibilité	12
b.	Le processus de sélection et de nomination	13
2.	Inamovibilité du procureur général.....	14
a.	Durée du mandat	14
b.	Motifs de révocation.....	14
c.	Procédure de révocation	16
d.	Recours	17
3.	Procureurs autres que le procureur général	17
a.	Mandat et sécurité de l'emploi	17
b.	Évaluations	17
c.	Infractions disciplinaires	20
4.	Autonomie du ministère public.....	21
a.	Hiérarchie et instructions	21
b.	Responsabilité	22
c.	Autonomie budgétaire.....	23
IV.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 24 juillet 2025, le ministre de la Justice de Macédoine du Nord, M. Igor Filkov, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de loi relatif au ministère public ([CDL-REF\(2025\)039](#)) et le projet de loi relatif au Conseil des procureurs ([CDL-REF\(2025\)040](#)). La Commission a décidé d'élaborer le présent avis conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (DGI).

2. Mme Betetto, M. Rørdam et M. Gaspar ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis au nom de la Commission de Venise. Mme Vaik a agi en tant que rapporteure au nom de la DGI.

3. Les 1er et 2 septembre 2025, une délégation de la Commission composée de Mme Betetto, M. Rørdam et Mme Vaik, accompagnée de Mme Tania van Dijk du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Skopje et a rencontré des représentants du ministère de la Justice, la Cour suprême, le Conseil des procureurs, l'Association des procureurs et le Barreau, ainsi que des représentants de la délégation de l'UE à Skopje et de plusieurs organisations de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice et le Bureau du programme du Conseil de l'Europe à Skopje pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi sur le ministère public et du projet de loi sur le Conseil des procureurs. Il est possible que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale de ces projets de loi sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 1er et 2 septembre 2025. À la suite d'un échange de vues avec Mme Aleksandra Deanoska Trendafilova, présidente du groupe de travail sur les deux lois susmentionnées, représentant le ministère de la Justice de Macédoine du Nord, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Contexte et remarques préliminaires

6. Comme indiqué dans la lettre du ministre de la Justice demandant l'avis de la Commission de Venise, le projet de loi sur le ministère public et le projet de loi sur le Conseil des procureurs font partie du programme de réforme du gouvernement (2024-2027) du gouvernement, qui définit l'intention du gouvernement de Macédoine du Nord d'améliorer l'intégrité judiciaire en révisant les processus de recrutement, de sélection, de nomination, d'évaluation, de promotion, de mutation et de révocation des juges et des procureurs. À cette fin, la stratégie de réforme du secteur judiciaire (2024-2028) a été adoptée en décembre 2023. Elle prévoit diverses mesures visant notamment à renforcer l'autonomie du ministère public, à renforcer le rôle du Conseil des procureurs (en particulier en ce qui concerne l'évaluation des procureurs), à réformer les procédures d'élection des membres du Conseil et à améliorer les procédures disciplinaires.

7. Afin de mettre en œuvre les mesures décrites dans la stratégie, un groupe de travail composé de diverses parties prenantes (notamment des procureurs n'appartenant pas au Conseil des procureurs, des organisations de la société civile et des universitaires) a élaboré, au cours d'une période de six mois à la fin de 2024 et au début de 2025, deux projets de loi, qui ont ensuite fait l'objet d'une consultation en ligne. Une grande majorité des interlocuteurs de la Commission de Venise ont confirmé avoir été dûment informés et consultés sur les projets de loi. Malgré certaines critiques (concernant le fait que certaines parties prenantes n'aient pas été incluses dans le groupe de travail et certaines modifications apportées aux projets de loi proposées par le ministère de la Justice après la fin des travaux du groupe de travail, qui semblaient toutefois liées au processus de consultation en ligne), la Commission de Venise salue les efforts

considérables déployés par le ministère de la Justice pour organiser ce processus de consultation complet et inclusif.

8. Les deux projets de loi sont destinés à remplacer la loi actuelle sur le ministère public de 2020 et la loi sur le Conseil des procureurs de 2007, telle que modifiée en dernier lieu en 2020, qui n'ont pas été évaluées à l'époque par la Commission de Venise¹. Le présent avis analysera donc également les éléments des projets de loi qui n'ont pas été modifiés par rapport aux lois actuellement en vigueur. Toutefois, compte tenu de l'étendue des questions couvertes par les deux projets de loi, il ne traitera pas tous les éléments de ces deux projets. La Commission de Venise se concentrera sur les éléments qu'elle considère comme les plus importants. Si l'avis ne mentionne pas d'autres éléments des deux projets de loi, cela ne signifie pas que la Commission de Venise les approuve, ni qu'elle ne les commentera pas à un stade ultérieur.

III. Analyse

A. Le projet de loi sur le Conseil des procureurs

9. Contrairement au Conseil judiciaire de Macédoine du Nord, qui s'appuie sur des dispositions constitutionnelles détaillées concernant son mandat, sa composition et l'élection de ses membres², mention du Conseil des procureurs dans la Constitution de Macédoine du Nord est relativement brève, précisant seulement que « [l]es procureurs sont élus par le Conseil des procureurs et leur mandat n'est soumis à aucune restriction », et que « [l]e Conseil décide de la révocation des procureurs » (article 106 de la Constitution). Cet article précise en outre que « [l]es compétences, la composition et la structure du Conseil, la durée du mandat de ses membres, ainsi que les motifs et la procédure de cessation du mandat et de révocation d'un membre du Conseil sont fixés par la loi ».

10. Conformément à ces dispositions constitutionnelles, la principale mission du Conseil des procureurs concerne l'élection (et la révocation) des procureurs. Contrairement au Conseil judiciaire, qui est chargé à la fois des procédures disciplinaires et de l'évaluation des juges, le Conseil des procureurs ne statue qu'en deuxième instance dans les procédures disciplinaires et sur les évaluations de performance contestées. Ses compétences comprennent en outre, sans s'y limiter, la formulation d'un avis au gouvernement de Macédoine du Nord sur la nomination et la révocation du procureur général de Macédoine du Nord (avec en outre la possibilité pour le Conseil de proposer lui-même la révocation du procureur général), l'adoption d'un code de déontologie pour les procureurs et la décision du nombre de postes vacants dans le ministère public et du nombre requis de procureurs par parquet.

1. Composition du Conseil

11. Comme l'a souligné la Commission de Venise à plusieurs reprises, il n'existe pas de modèle unique pour les conseils des procureurs dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, et leur existence ne peut être considérée comme une norme uniforme contraignante pour tous les États européens³. La Commission de Venise a précédemment recommandé que les procureurs élus par leurs pairs représentent « une partie substantielle ou la majorité au sein d'un conseil des

¹ La dernière fois que la Commission de Venise a évalué le projet de loi de la Macédoine du Nord sur le ministère public et le Conseil des procureurs, c'était en 2007, lorsqu'elle a adopté son avis sur le projet de loi relatif au ministère public et le projet de loi relatif au Conseil des procureurs ([CDL-AD\(2007\)011](#)).

² Articles 104 et 105 de la Constitution de la République de Macédoine du Nord. En ce qui concerne ce Conseil judiciaire, voir : Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord – Avis sur le projet de loi relatif au Conseil judiciaire.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, - paragraphe 68.

procureurs »⁴. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a quant à lui souligné que « dans un conseil à composition mixte, il serait préférable que les membres procureurs constituent la majorité élue par leurs pairs »⁵.

12. La composition du Conseil des procureurs proposée dans le projet de loi sur le Conseil des procureurs (ci-après : projet de LCP) est conforme à cette recommandation. À l'instar de la loi actuellement en vigueur, l'article 6 du projet de LCP prévoit que le Conseil sera composé de 11 membres : sept procureurs (dont le procureur général en tant que membre *de droit*), dont six sont élus par leurs pairs issus de différentes juridictions territoriales des parquets supérieurs, y compris un procureur appartenant à une communauté qui n'est pas majoritaire en Macédoine du Nord, et quatre membres non-procureurs (professeurs de droit, avocats, anciens juges de tribunaux internationaux et membres d'autres organes judiciaires internationaux, ainsi que d'autres professionnels du droit éminents, dont deux doivent être membres de communautés non majoritaires en Macédoine du Nord) élus par l'Assemblée.

13. En ce qui concerne cette proposition de structure, la Commission de Venise rappelle ce qu'elle a déjà déclaré à plusieurs reprises : « [l]a conception institutionnelle (...) devrait être telle qu'elle évite deux dangers : le corporatisme et la politisation »⁶. Le fait que les membres non-procureurs soient minoritaires au sein du Conseil peut facilement conduire à une domination du ministère public et, en fin de compte, au corporatisme. Le risque de corporatisme tend à être plus grand lorsqu'il existe une culture de subordination, en particulier pour les conseils dont le procureur général est membre (ce qui peut nécessiter la prise de mesures supplémentaires, qui seront examinées plus loin).

14. La Commission de Venise se félicite de l'élection prévue de six des membres du Conseil des procureurs par leurs pairs et de la diversité du Conseil, dans la mesure où la représentation des différents bureaux et communautés au sein du Conseil est assurée, ainsi que du fait que le projet de LCP prévoit un nombre impair de membres du Conseil, ce qui devrait faciliter la prise de décision (étant donné que, conformément à l'article 10, paragraphe 5, du projet de LCP, les décisions doivent être prises à la majorité des voix, comme indiqué ci-dessous).

2. Élection des membres non-procureurs du Conseil

a. Critères d'éligibilité des membres non-procureurs

15. Conformément à l'article 34 du projet de loi, les quatre membres non-procureurs du Conseil sont élus par l'Assemblée de Macédoine du Nord (à la suite d'un appel public) parmi les professeurs de droit, les avocats, les anciens juges de tribunaux internationaux ou les membres d'organes judiciaires internationaux, et d'autres professionnels du droit éminents (dont deux doivent appartenir à des communautés qui ne sont pas majoritaires en Macédoine du Nord).

16. Lors de la discussion sur place de ces critères d'éligibilité, il est apparu clairement que les préoccupations relatives à la politisation du Conseil l'emportaient sur celles concernant le corporatisme. Pour cette raison, et compte tenu également de l'expérience acquise avec les membres non-juges du Conseil judiciaire élus sous la rubrique « éminents professionnels du droit », des exigences supplémentaires ont été ajoutées à l'article 34 du projet de LCP pour les candidats à élire par l'Assemblée, exigeant que les candidats qui sont professeurs de droit à l'université aient au moins sept ans d'expérience dans le milieu universitaire, demandant que

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)018](#), République de Moldova – Avis sur le projet d'amendement à la loi n° 3/2016 sur le ministère public, paragraphe 11.

⁵ CCPE, [Avis n° 18](#) (2023) sur les conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie du ministère public, paragraphe 46 et p. 17 (recommandation 3).

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au ministère public, paragraphe 41.

tous les candidats se distinguent par leur activité publique dans la promotion de l'État de droit, l'indépendance judiciaire et les droits de l'homme et d'avoir « une réputation et une intégrité leur permettant d'exercer la fonction de membre du Conseil »⁷, en plus de l'exigence déjà prévue par la loi actuellement en vigueur d'au moins 15 ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique après l'examen du barreau pour les avocats. La Commission de Venise a été informée que ces exigences étaient alignées sur celles applicables aux membres non-procureurs du Conseil judiciaire, tout en tenant compte des différences de durée nécessaire aux professeurs d'université et aux praticiens du droit pour établir leur carrière respective. S'il est positif que des critères d'éligibilité plus stricts réduisent le pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée dans l'élection des membres non-procureurs du Conseil, comme elle l'a souligné à propos du projet de loi sur le Conseil judiciaire, la Commission de Venise estime que la différence entre la durée d'expérience professionnelle requise est difficile à justifier, malgré les différences dans les parcours professionnels, et considère que l'exigence de 15 ans d'expérience est excessive⁸. Des critères d'éligibilité aussi stricts pour les membres non-procureurs du Conseil dans un pays relativement petit ont pour conséquence que seul un groupe très restreint de personnes est qualifié pour être élu comme membre non-magistrat au Conseil judiciaire ou au Conseil des procureurs. La Commission de Venise recommande ainsi de reconsidérer les exigences de durée d'expérience professionnelle pour tous les membres non-procureurs du Conseil des procureurs, en vue de les uniformiser.

b. Mode d'élection des membres non-procureurs

17. Le projet de LCP ne mentionne pas la méthode d'élection des membres non-procureurs. Il est toutefois entendu qu'elle relève des procédures de vote habituelles de l'Assemblée, qui exigeraient une majorité simple au sein de l'Assemblée pour leur élection.

18. Comme indiqué ci-dessus, les quatre membres non-procureurs représentent une minorité au sein du Conseil, ce qui rend le risque de politisation de l'ensemble du Conseil moins critique qu'il ne l'aurait été s'ils avaient été majoritaires. Néanmoins, l'élection des quatre membres non-procureurs à la majorité simple de l'Assemblée ne peut être considérée comme propice à la neutralité politique de cette composante du Conseil. Auparavant, dans une situation où, à la suite de modifications législatives, les membres non-procureurs constituaient la majorité au sein d'un conseil des procureurs (ce qui n'est pas le cas en Macédoine du Nord), la Commission de Venise avait proposé plusieurs alternatives à l'élection des membres non-procureurs à la majorité simple du parlement, à savoir :

- Élection des membres non-procureurs par le Parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme anti-blocage efficace) ;
- Élection des membres non-procureurs par le Parlement sur la base d'un système proportionnel (afin que les membres non-procureurs représentent différentes forces politiques) ;
- Nomination ou même désignation directe par des acteurs non gouvernementaux externes (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.)⁹.

⁷ Cela doit en outre être corroboré par « au moins trois recommandations émanant de professeurs de droit, d'avocats, d'anciens ou d'actuels juges de tribunaux internationaux ou de membres d'organes judiciaires internationaux, ou de personnes ayant au moins 15 ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique après l'examen du barreau, dont deux doivent appartenir à la même profession juridique que le candidat » (article 34, paragraphe 2 du projet de LCP).

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord – Avis sur le projet de loi relatif au Conseil judiciaire, paragraphe 34.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le parquet chargé de la criminalité organisée et de la corruption, paragraphes 37-41 ; [CDL-AD\(2021\)030](#), Monténégro – Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 13.

19. La Commission de Venise a toutefois été informée que, conformément à l'amendement X à l'article 69 de la Constitution, l'Assemblée ne peut prendre des décisions à la majorité spéciale (par exemple, à la majorité qualifiée) que si la Constitution le prévoit explicitement. Si l'article 106 de la Constitution dispose que « les compétences, la création, la dissolution, l'organisation et le fonctionnement du ministère public sont fixés par une loi adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée », cette exigence ne s'étend pas aux autres questions relatives au Conseil des procureurs (ni à la nomination et à la révocation du procureur général, dont il sera question plus loin). En outre, la Commission de Venise a été informée, en ce qui concerne cette dernière option, que les autorités souhaitaient ouvrir l'élection des membres non-procureurs à toute personne éligible, plutôt qu'aux seules personnes relevant de la sphère d'influence du barreau (pour les avocats) ou de la Conférence interuniversitaire (pour les universitaires). Cette initiative est à saluer, mais il existe d'autres moyens (outre les options mentionnées ci-dessus qui nécessitent une modification de la Constitution, à savoir l'élection à la majorité qualifiée ou sur la base d'un système proportionnel au sein de l'Assemblée) de garantir que l'Assemblée ne dispose pas d'une liberté totale dans la sélection des membres non-procureurs sans limiter celle-ci à la sphère d'influence du barreau et de la Conférence interuniversitaire (par exemple, en impliquant également d'autres acteurs, tels que les organisations de la société civile, le médiateur de Macédoine du Nord et/ou le pouvoir judiciaire dans la proposition ou même la présélection des candidats) Par conséquent, afin de dépolitiser davantage la sélection des membres non-procureurs du Conseil, la Commission de Venise recommande aux autorités, dans le but de renforcer l'indépendance du Conseil et de ses membres individuels par rapport aux pouvoirs en place¹⁰, de proposer une alternative au mode d'élection des quatre membres non-procureurs, afin de garantir que l'élection soit fondée sur le mérite et l'intégrité des candidats et favorise une représentation diversifiée¹¹.

3. Questions relatives à la durée du mandat et aux attributions des membres du Conseil

a. Mandat et période de réflexion

20. L'article 7 du projet de LCP prévoit un mandat de quatre ans pour les membres du Conseil, avec possibilité de réélection à l'expiration de leur mandat. Ce mécanisme de période de réflexion répond aux principales préoccupations de la Commission concernant l'ancrage de certains membres du Conseil et établit un équilibre approprié entre la stabilité institutionnelle et le renouvellement¹². Comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise à propos de dispositions similaires en matière de période de réflexion dans d'autres pays : « [c]ette disposition semble raisonnable, car il ne serait pas souhaitable que des personnes restent en fonction pendant une période trop longue »¹³. Lors de la discussion sur le mandat des membres du Conseil sur place, la Commission de Venise a appris que, même si cela n'est pas prévu par la loi, dans la pratique, en raison du moment où les membres du Conseil ont été nommés, leur mandat est échelonné (voir également ci-dessous les mesures transitoires), ce qui est une bonne chose.

¹⁰ Voir également plus loin les informations relatives à l'indépendance des membres individuels du Conseil dans la partie « Règles de prise de décision » ci-dessous.

¹¹ Voir dans le même ordre d'idées, Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil judiciaire, paragraphe 37.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)005](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, paragraphe 134.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), Avis provisoire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, paragraphe 40.

b. Suspension des fonctions de poursuite

21. L'article 7 du projet de LCP relatif à la durée du mandat des membres du Conseil prévoit deux alternatives dans le même article, la première alternative comprenant un troisième paragraphe stipulant que « les membres du Conseil élus parmi les procureurs voient leurs fonctions de procureur suspendues pendant la durée de leur mandat au Conseil » (similaire à ce qui est stipulé par la loi actuellement en vigueur), et la deuxième alternative excluant ce paragraphe (ce qui signifierait que les membres procureurs continueraient à exercer leurs fonctions de procureur tout en étant membres du Conseil). De même, une disposition correspondante à l'article 3 (qui serait toutefois également applicable aux membres non-procureurs du Conseil) prévoirait un paragraphe supplémentaire stipulant que « [l]a fonction de membre du Conseil est incompatible avec l'appartenance à un parti politique ou avec l'exercice de toute fonction ou profession publique », l'alternative ne comportant pas ce paragraphe supplémentaire.

22. À l'origine de ces alternatives semble se trouver un débat animé sur la question de savoir si l'appartenance au Conseil des procureurs devrait être une fonction à part entière ou si les procureurs peuvent exercer cette fonction à temps partiel parallèlement à leurs fonctions de procureur. La Commission de Venise comprend que, compte tenu de la pénurie actuelle de personnel dans les services du ministère public, les autorités préfèrent ne pas aggraver cette pénurie en « perdant » six procureurs expérimentés au profit de leurs fonctions au sein du Conseil. Elle comprend également que, contrairement au Conseil judiciaire, le Conseil des procureurs ne mène pas de procédures disciplinaires ni d'évaluations de performance en première instance, et que le travail des membres du Conseil ne justifie donc pas toujours un engagement à temps plein. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer la charge de travail du Conseil. Néanmoins, contrairement à ces arguments, qui sont peut-être de nature plus pratique, la Commission de Venise soutient fermement la suspension des fonctions de procureur des membres élus du Conseil pendant la durée de leur mandat. Cela permettrait d'accroître la distance entre les procureurs et les décisions que le Conseil pourrait être amené à prendre et qui affecteraient leurs collègues directs ou leurs propres bureaux. Cela contribuerait en outre à la professionnalisation et à l'indépendance du Conseil.

c. Fin du mandat des membres du Conseil

23. La procédure de cessation des fonctions d'un membre du Conseil avant la fin du mandat de quatre ans est décrite aux articles 39 à 45 du projet de LCP. Tout d'abord, l'article 39 énonce un certain nombre de motifs – tels que la démission, la révocation d'un poste de procureur pour les membres procureurs, l'incapacité permanente d'exercer la fonction¹⁴, l'élection ou la nomination à une autre fonction ou profession publique, la condamnation pour certaines infractions pénales – qui entraînent la cessation quasi automatique du mandat d'un membre du Conseil. Deuxièmement, l'article 41 énonce plusieurs motifs pouvant déclencher une procédure différente (sur demande motivée, étayée par des preuves, présentée soit par au moins cinq procureurs, soit par trois membres du Conseil) visant à révoquer une personne de ses fonctions de membre du Conseil. Ces motifs comprennent des questions concrètes telles que l'appartenance à un parti politique et le refus de présenter une déclaration de patrimoine et d'intérêts, mais aussi des concepts tels que « porte atteinte à l'autonomie des procureurs » ou « néglige ou manque à ses fonctions et devoirs dans le cadre des travaux du Conseil ».

24. La procédure de révocation d'un membre du Conseil est urgente, confidentielle et se déroule à huis clos, mais elle peut être publique si le membre concerné en fait la demande. Le Conseil valide la recevabilité de la demande dans un délai de trois jours. Si elle est recevable, une commission est constituée pour recueillir des preuves. Dans un délai de 30 jours, le Conseil tient

¹⁴ L'article 39, paragraphe 7, du projet de LCP précise clairement que cela doit être fondé sur une décision judiciaire définitive.

une session pour examiner l'affaire, au cours de laquelle le membre peut répondre par écrit et oralement, présenter des preuves et se faire assister d'un avocat (article 42 du projet de LCP). La demande et les preuves sont remises en mains propres au membre. Si le membre est introuvable, des avis sont laissés conformément aux normes procédurales (article 43 du projet de LCP). Le Conseil statue sur la perte du mandat d'un membre du Conseil à la majorité des voix, généralement lors de la première session suivant la procédure, mais au plus tard trois mois après réception de la demande. Le membre révoqué peut contester sa révocation en tant que membre du Conseil devant le tribunal administratif (article 44 du projet de LCP).

25. D'une manière générale, selon la Commission de Venise, les garanties prévues par le projet de LCP assurent le respect des procédures régulières, la confidentialité et le droit à la défense¹⁵. Néanmoins, malgré l'évaluation globalement positive de ces garanties, quelques lacunes subsistent. Tout d'abord, certains des motifs énoncés à l'article 41 du projet de LCP, en particulier « porte atteinte à l'autonomie des procureurs » ou « néglige ou manque à ses fonctions et devoirs dans le cadre des travaux du Conseil », manquent de prévisibilité et sont trop vagues et subjectifs pour pouvoir servir de motif de révocation d'un membre du Conseil¹⁶. Dans des cas similaires antérieurs, la Commission de Venise a recommandé d'utiliser une « technique législative mixte » en conservant des formulations générales, mais en les complétant par les exemples les plus courants d'actions et d'inactions couvertes par ces motifs¹⁷. Alternativement, les motifs pourraient être décrits de manière plus concrète dans un exposé des motifs afin de fournir des indications supplémentaires¹⁸. Le ministère de la Justice a indiqué dans ses commentaires qu'un commentaire sur la loi serait effectivement fourni, mais que, comme il ressortirait des discussions au sein du groupe de travail, la formule susmentionnée était déjà claire pour les membres du Conseil¹⁹. Cela est bienvenu, mais étant donné que des motifs vagues peuvent ouvrir la voie à des abus, malgré leur signification généralement comprise, si ces motifs sont maintenus dans le projet de LCP, la Commission de Venise recommande de fournir plus de détails sur la signification des concepts « porte atteinte à l'autonomie des procureurs » ou « néglige ou manque à ses fonctions et devoirs dans le cadre des travaux du Conseil » dans les commentaires de la loi (comme cela semble être prévu).

26. En outre (comme cela sera également exposé plus en détail ci-dessous pour les situations autres que la cessation du mandat d'un membre du Conseil), la majorité simple requise pour prendre une décision sur la perte anticipée du mandat est trop faible, d'autant plus que tous les membres du ministère public pourraient voter *en bloc* pour mettre fin au mandat d'un ou de plusieurs membres non-procureurs. Comme cela sera exposé dans la prochaine session, la Commission de Venise recommande de prendre des mesures supplémentaires pour empêcher que des décisions critiques, telles que la perte de la qualité de membre du Conseil, soient prises à la majorité des membres du ministère public.

¹⁵ Dans son [avis n° 18](#) (paragraphe 66), le CCPE estime que « réaffirmant l'importance de la sécurité d'emploi de tous les membres du Conseil comme condition de son indépendance, la destitution d'un membre doit être fondée sur des motifs graves clairement établis par la loi et dans le cadre d'une procédure garantissant son droit à un procès équitable ».

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au ministère public, paragraphe 54.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi relative au système judiciaire en Bulgarie, paragraphe 108 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 50.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte – Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, paragraphe 49.

¹⁹ Plus précisément, l'expression « porte atteinte à l'autonomie des procureurs » a été comprise comme faisant référence à une ingérence dans une affaire spécifique, qui porterait atteinte à l'autonomie d'un procureur, et l'expression « néglige ou manque à ses fonctions » a été comprise comme faisant référence à la non-participation aux sessions du Conseil et au manquement aux obligations du Conseil, ce qui affecterait l'efficacité de ce dernier.

4. Règles de prise de décision

27. Comme indiqué ci-dessus, le risque de corporatisme au sein d'un Conseil dont la majorité des membres sont des procureurs n'est pas illusoire et est encore aggravé par la qualité de membre *ex officio* du procureur de la République, auquel les autres procureurs sont hiérarchiquement subordonnés²⁰. La Commission de Venise note également que, mis à part l'obligation de transparence imposée aux membres du Conseil d'expliquer leur décision pour ou contre l'élection d'un procureur lors d'une session (article 50, paragraphe 3, du projet de loi LCP), le projet de loi ne contient aucune procédure de vote ni aucune garantie particulière pour empêcher que les décisions ne soient inévitablement déterminées par la majorité des procureurs au sein du Conseil : comme indiqué ci-dessus, les décisions sont prises à la majorité simple. Afin de contrer d'éventuelles tendances corporatistes et de garantir la participation effective des membres non-procureurs au processus décisionnel du Conseil, la Commission de Venise recommande aux autorités de Macédoine du Nord d'inclure des garanties supplémentaires dans le projet de loi. Bien qu'il appartienne aux autorités de trouver leur propre formule, les solutions possibles sont les suivantes :

- Majorités qualifiées pour les décisions sensibles – à l'instar de ce que la Commission de Venise a indiqué ci-dessus concernant la majorité requise pour la perte anticipée du mandat – le projet de loi pourrait exiger des seuils de vote plus élevés pour les décisions critiques qui affectent l'indépendance et la responsabilité des procureurs. Par exemple, les décisions relatives aux nominations, aux révocations et aux sanctions disciplinaires des procureurs devraient requérir une majorité des deux tiers plutôt qu'une majorité simple. Cela garantirait que ces décisions ne puissent être prises uniquement par la composante du ministère public, mais nécessiteraient le soutien d'au moins certains membres non-procureurs, favorisant ainsi une véritable délibération et la recherche d'un consensus.
- Exigences de majorité incluant les votes des deux groupes. Pour les décisions les plus sensibles, en particulier celles concernant la révocation de procureurs ou de membres du Conseil, la loi pourrait établir une exigence simple selon laquelle les votes des deux composantes du Conseil sont requis ou qu'une « double majorité » est requise (c'est-à-dire que la décision doit être soutenue par la majorité des membres de la composante du ministère public et de la composante laïque séparément). Ce dernier mécanisme empêcherait l'une ou l'autre composante de dominer le processus décisionnel et encouragerait le dialogue et le compromis entre les composantes.
- Mesures de transparence exigeant des explications individuelles sur les votes. L'exigence de transparence prévue à l'article 50, paragraphe 3, du projet de LCP pourrait être étendue à toutes les décisions importantes du Conseil, et pas seulement aux nominations des procureurs. Les membres du Conseil pourraient être tenus de fournir des explications sur leurs votes concernant les révocations, les sanctions disciplinaires et d'autres questions ayant une incidence sur la carrière des procureurs. Ces explications pourraient être consignées dans le procès-verbal et publiées sur le site web du Conseil, ce qui permettrait de rendre compte des tendances de vote et de décourager le vote en bloc selon les composantes.

28. En ce qui concerne la prédominance éventuelle du procureur général, dans le même esprit que ce qui a été proposé par la CCPE, la Commission de Venise recommande que le projet de LPPC stipule explicitement que les membres du Conseil, qu'ils soient procureurs ou non, siègent dans cet organe à titre individuel et que les membres du Conseil issus du ministère public ne sont pas subordonnés au procureur général de la République en ce qui concerne leur travail au sein du Conseil²¹. À cet égard, il pourrait également être utile de stipuler que le procureur général

²⁰ Dans le même ordre d'idées : Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au ministère public, par. 20 et 64.

²¹ CCPE, [Avis n° 18](#) (2023) sur les conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie des procureurs, paragraphe 43 : « Afin de garantir la neutralité de cet organe, l'indépendance dudit conseil

n'a pas le droit de vote dans certains domaines, tels que la discipline (en complément à la réglementation ordinaire sur les conflits d'intérêts prévue à l'article 12 du projet de LPPC, qui devrait l'exclure des délibérations du Conseil sur les questions disciplinaires et les décisions d'évaluation dans lesquelles il a joué un rôle direct)²².

5. Autres dispositions avec alternatives

a. Présidence du Conseil

29. L'article 8 du projet de LCP prévoit deux alternatives pour l'élection d'un président du Conseil pour un mandat de deux ans : l'une selon laquelle il serait élu parmi les procureurs élus et l'autre selon laquelle il serait élu parmi tous les membres du Conseil. Dans les deux cas, le procureur général de Macédoine du Nord ne peut être élu président ou vice-président du Conseil (article 8, paragraphe 5 du projet de LCP), ce qui – compte tenu des réserves émises par la Commission de Venise concernant la présence d'une figure trop puissante au sein du Conseil dans un système qui comporte déjà de forts éléments hiérarchiques – est bienvenu, même si cela peut s'avérer difficile pour un membre du ministère public élu de présider le Conseil en présence de son supérieur hiérarchique²³ (voir à cet égard les commentaires de la Commission de Venise ci-dessus sur les droits de vote du procureur général). La Commission de Venise ne voit toutefois aucune raison d'exclure les membres non-procureurs de la présidence du Conseil et soutient donc la deuxième alternative de cet article.

b. Conflits d'intérêts et récusation

30. L'article 12 du projet de LCP prévoit la principale réglementation en matière de conflits d'intérêts, qui exige *notamment* que les membres du Conseil s'abstiennent de participer aux procédures qui les concernent eux-mêmes ou l'un de leurs proches et qu'ils informent le Conseil s'ils ont connaissance de circonstances susceptibles de susciter des doutes quant à leur impartialité (le Conseil étant tenu, dans ce dernier cas, de se prononcer sur l'existence d'un tel conflit d'intérêts). L'article 12 contient deux alternatives pour l'une des sous-catégories de situations dans lesquelles un membre du Conseil doit se récuser, faisant référence soit à « une relation impliquant un conflit d'intérêts conformément à la loi » (ce qui inclut vraisemblablement une erreur de traduction, car ce n'est pas la relation en tant que telle qui implique un conflit d'intérêts, mais plutôt qui donne lieu à un conflit d'intérêts ou à une perception de conflit d'intérêts) ou à des situations dans lesquelles « il/elle a participé ou participe actuellement à d'autres procédures contre ce procureur ou ce candidat au poste de procureur ». Selon la Commission de Venise, la deuxième partie de l'alternative est trop restrictive, car elle exclut d'autres scénarios potentiels de conflit d'intérêts qui pourraient compromettre l'impartialité (ou être perçus comme tels) sans être liés à des procédures antérieures ou en cours.

c. Égalité des membres du Conseil

31. L'article 13 du projet de loi LCP contient deux alternatives précisant l'égalité des droits et obligations des membres du Conseil, la première alternative précisant que « [I]es membres du

et de ses membres devrait être clairement stipulée ». Voir également : Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs, paragraphe 14, ainsi que [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 ministère public de Géorgie, paragraphe 33.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs, paragraphe 38, suivi du document [CDL-AD\(2022\)006](#), Kosovo – Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs, paragraphe 14.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au ministère public, paragraphe 64.

Conseil, dans l'exercice de leurs fonctions en tant que membres du Conseil, ont des droits et obligations égaux, sauf disposition contraire » et la deuxième alternative stipulant simplement que « [l]es membres ont des droits et obligations égaux dans le cadre des travaux du Conseil ». Étant donné que la sous-phrase « sauf disposition contraire » ajoute une ambiguïté inutile à la disposition, la Commission de Venise recommande d'inclure la deuxième alternative dans le projet de loi ou fournir une liste exhaustive des exceptions à l'égalité des droits et obligations des membres du Conseil²⁴.

6. Mesures transitoires

32. La Commission de Venise note que le projet de LCP ne contient aucune mesure transitoire. Lors des discussions sur place, il lui a été indiqué que les membres actuels du Conseil des procureurs publics devraient continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à l'expiration de leur mandat et que les nouveaux membres seraient élus conformément aux dispositions de la nouvelle loi une fois celle-ci adoptée. La Commission de Venise s'en félicite, mais recommande de le préciser explicitement dans les dispositions transitoires du projet de loi afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard.

B. Projet de loi sur le ministère public

1. Nomination du procureur général

a. Critères d'éligibilité

33. Toute personne qui remplit les critères généraux d'éligibilité pour devenir procureur²⁵ peut devenir procureur général, à condition d'avoir en outre dix ans d'expérience professionnelle continue en tant que procureur ou juge dans le domaine du droit pénal (article 62 du projet de loi sur le ministère public, ci-après dénommé « projet de LMP »). La Commission de Venise se félicite que ces critères limitent le nombre de candidats à des procureurs et juges relativement expérimentés, ce qui permet de réduire le risque de politisation (réelle ou perçue)²⁶.

34. En ce qui concerne les autres pays, la Commission de Venise a recommandé, afin de réduire davantage le pouvoir discrétionnaire de l'organe politique chargé de la nomination et de renforcer les exigences professionnelles des candidats, de préciser dans les critères d'éligibilité que les candidats doivent posséder « les compétences spécifiques requises pour cette fonction organisationnelle de haut niveau, y compris des compétences en matière de gestion »²⁷. Dans le même ordre d'idées, le CCPE a déclaré que « (...) une formation juridique et professionnelle appropriée devrait être une exigence fondamentale, afin de garantir la capacité des candidats à diriger efficacement le ministère public. En outre, les mérites des candidats, notamment leur expérience, leurs compétences avérées en matière de gestion et autres, devraient également être considérés comme importants. La combinaison des critères susmentionnés est pertinente pour évaluer la capacité d'un candidat à garantir l'indépendance et l'impartialité des services du ministère public (...). » En effet, en Macédoine du Nord également, le cadre juridique gagnerait à

²⁴ Par exemple, s'il était stipulé que le procureur général n'a pas le droit de vote dans certaines situations, comme recommandé ci-dessus, cela constituerait une exception au principe d'égalité des droits et obligations des membres du Conseil.

²⁵ Être citoyen de Macédoine du Nord, avoir une maîtrise active de la langue macédonienne, avoir la capacité juridique, être titulaire d'un diplôme en droit d'un niveau déterminé dans le domaine des sciences juridiques ou d'un diplôme étranger reconnu en droit et avoir réussi l'examen du barreau en Macédoine du Nord (article 61, paragraphe 1, du projet de LMP).

²⁶ CCPE, [Avis n° 19](#) sur la gestion des services de poursuite afin d'en garantir l'indépendance et l'impartialité, 29 octobre 2024, paragraphe 31.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 39.

intégrer explicitement les compétences managériales et organisationnelles dans les critères d'éligibilité au poste de procureur général (mais aussi à ceux qui dirigent le parquet supérieur), car cela renforcerait encore la rigueur professionnelle des nominations par rapport aux considérations politiques et garantirait que les candidats sont aptes à occuper des postes de direction.

b. Le processus de sélection et de nomination

35. La Constitution prévoit que le gouvernement propose le procureur général (article 91) et que celui-ci est nommé (et révoqué, comme indiqué ci-dessous) par l'Assemblée pour un mandat de six ans (avec possibilité de renouvellement, comme indiqué ci-dessous) (article 106). Ces dispositions constitutionnelles sont reprises à l'article 61 du projet de LMP, qui prévoit un appel à candidatures public pour le poste de procureur général. À la procédure prévue par la Constitution, l'article 61 du projet de LMP ajoute que le Conseil des procureurs rend un avis au gouvernement sur la nomination (et la révocation), à l'issue d'une session publique du Conseil au cours de laquelle les candidats au poste de procureur général peuvent présenter leur programme. Le gouvernement ne peut proposer à l'Assemblée que des candidats sur lesquels le Conseil a émis un avis favorable (le gouvernement étant tenu de soumettre cet avis à l'Assemblée en même temps que sa proposition) (article 64, paragraphe 8, du projet de LMP). La Commission de Venise se félicite de l'intention de dépolitiser autant que possible la nomination du procureur général, en prévoyant la contribution professionnelle du Conseil à l'évaluation des qualifications des candidats, tout en respectant la légitimité démocratique prévue par les dispositions constitutionnelles²⁸.

36. Comme précédemment pour la nomination des membres non-procureurs par l'Assemblée, le projet de LMP ne mentionne pas la majorité requise au sein de l'Assemblée, étant entendu que l'élection par l'Assemblée ne nécessite qu'une majorité simple. La Commission de Venise a précédemment déclaré que dans les pays où le procureur général est élu par le Parlement, le risque évident de politisation du processus de nomination (qui est d'autant plus présent en Macédoine du Nord que les candidats au poste de procureur général sont proposés par le gouvernement) pourrait être réduit par le recours à une majorité qualifiée comme mécanisme permettant de parvenir à un consensus sur ces nominations²⁹. Une telle exigence devrait renforcer l'indépendance de la personne nommée, car elle réduit la probabilité de nommer un fidèle du parti. Ce n'est que dans de rares occasions que la Commission de Venise a accepté que le procureur général (lorsqu'il est élu par le Parlement) puisse être élu à la majorité absolue (et non à la majorité simple comme c'est le cas en Macédoine du Nord), dans des situations où l'environnement politique était tellement polarisé que les clivages idéologiques et/ou les développements politiques antérieurs rendaient impossible l'obtention d'une majorité plus élevée³⁰. Dans de telles situations, elle s'est toutefois appuyée sur d'autres considérations (telles que des critères d'éligibilité relativement stricts, la participation d'une autre chambre du Parlement, etc.)³¹. Le contexte politique en Macédoine du Nord ne semble pas justifier a priori une dérogation à l'exigence d'une majorité plus élevée au Parlement pour l'élection du procureur général. La Commission de Venise comprend, comme indiqué ci-dessus en ce qui concerne l'élection des membres non-procureurs du Conseil des procureurs, que l'élection du procureur

²⁸ Voir dans le même ordre d'idées, Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)034](#), République de Moldova : mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur les modifications de la loi sur le ministère public, paragraphe 21 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphes 28, 33-34.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, paragraphe 36 ; [CDL-AD\(2017\)013](#), Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Géorgie, paragraphe 83.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphes 40-45.

³¹ *Ibid.*

général à la majorité (qualifiée) requise nécessiterait une modification constitutionnelle et ne peut donc être traitée dans le projet de LMP. Elle considère toutefois cette question comme tellement importante qu'elle recommande, dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle, de modifier également la Constitution sur ce point afin que le procureur général soit élu à la majorité qualifiée à l'Assemblée (un mécanisme approprié visant à éviter les blocages devant également être prévu à cet effet).

2. Inamovibilité du procureur général

a. Durée du mandat

37. La Commission de Venise a précédemment recommandé que le procureur général soit nommé pour une période relativement longue sans possibilité de renouvellement à la fin de cette période, afin de garantir l'indépendance de cette fonction³². La durée du mandat du procureur général ne devrait en outre pas coïncider avec la durée du mandat du Parlement³³. En Macédoine du Nord, tant la Constitution que le projet de loi prévoient un mandat de six ans avec possibilité de renouvellement. Même si six ans peuvent être considérés comme une durée relativement courte, il est positif que le mandat du procureur général dépasse la durée du mandat de quatre ans de l'Assemblée. Néanmoins, comme l'a indiqué la Commission de Venise à propos des pays qui ont un mandat non renouvelable de six ans, « [l]e caractère non renouvelable est d'autant plus important pour préserver l'indépendance »³⁴. Comme cela ne peut pas non plus être traité dans le projet de loi, la Commission de Venise recommande de modifier la Constitution, dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle, afin d'exclure la possibilité de réélire le procureur général. Dans l'intervalle, étant donné que tant la Constitution que le projet de loi laissent ouverte la question de la fréquence à laquelle le procureur général peut être reconduit dans ses fonctions, la Commission de Venise recommande de préciser dans le projet de LMP que le procureur général ne peut être reconduit qu'une seule fois, en attendant une modification de la Constitution visant à exclure une telle reconduction. En outre, la Commission de Venise recommande d'introduire une période de réflexion afin d'empêcher une réélection immédiate, ce qui garantirait également la symétrie avec les dispositions relatives à la composition du Conseil des procureurs.

b. Motifs de révocation

38. À l'instar de ce qui a été exposé ci-dessus pour les membres du Conseil des procureurs, les articles 87 et 89 du projet de LMP prévoient deux procédures différentes pour mettre fin au mandat du procureur général avant l'expiration de son mandat de six ans. Premièrement, comme précédemment pour les membres du Conseil dans le projet de LCP, l'article 87 du projet de LMP prévoit divers motifs objectifs de cessation des fonctions du procureur, tels que la perte de la citoyenneté, l'élection à une autre fonction publique et la condamnation pour un délit contre les devoirs officiels ou une condamnation à six mois d'emprisonnement. Comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise en 2007, « (...) il semble y avoir une approche quelque peu indulgente à l'égard des peines d'emprisonnement. Il convient de tenir compte du fait que, dans de nombreux États, toute peine d'emprisonnement, quelle qu'elle soit, signifie normalement qu'un procureur n'est plus qualifié pour exercer ses fonctions. Cela est très important pour protéger la réputation de l'ensemble du ministère public »³⁵. Bien que toute peine inférieure à six mois d'emprisonnement soit susceptible de « nuire à la réputation » du ministère public et de constituer

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, 3 janvier 2011, paragraphe 37.

³³ *Ibid.*

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 48.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)011](#), Avis sur le projet de loi relatif au ministère public et le projet de loi relatif au Conseil des procureurs, paragraphe 56.

par conséquent un motif de révocation en vertu de l'article 89 ci-dessous, la Commission de Venise recommande, dans un souci de clarté, de stipuler que toute condamnation pénale impliquant une peine d'emprisonnement doit entraîner la cessation des fonctions du procureur³⁶.

39. Deuxièmement, conformément à l'article 89 du projet de LMP, le procureur général peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat s'il devient membre d'un parti politique, « enfreint l'ordre public, se comporte de manière inappropriée ou agit d'une manière qui porte atteinte à la réputation du ministère public » ou « ne prend pas les mesures relevant de sa compétence qui sont nécessaires au bon fonctionnement du ministère public ». Lorsque la destitution d'un procureur est effectuée par un organe politique, comme c'est le cas en Macédoine du Nord (voir ci-dessous), il existe un risque de politisation de la procédure de destitution et un procureur peut être destitué sur la base de considérations politiques ou partisans changeantes, plutôt que sur la base de critères juridiques et professionnels objectifs³⁷. Le risque d'une telle dynamique n'est pas inconnu en Macédoine du Nord³⁸. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, il est d'autant plus important que la procédure de révocation soit soumise « à des motifs clairs et strictement définis qui protègent le titulaire de la fonction contre toute mesure arbitraire ou motivée par des considérations politiques, maintenant ainsi l'équilibre nécessaire entre responsabilité et indépendance »³⁹.

40. La Commission de Venise estime que les motifs susmentionnés manquent de prévisibilité, ce qui porte atteinte à la sécurité juridique. L'utilisation de concepts tels que « de manière inappropriée », « nuit à la réputation » et « fonctionnement efficace » est trop subjective pour servir de base à la décision de révocation du procureur général. La Commission de Venise estime que ces motifs confèrent à l'Assemblée une trop grande latitude pour adopter une décision aussi importante que la destitution du procureur général, d'autant plus que cette décision ne nécessiterait qu'une majorité simple au sein de l'Assemblée. En l'état actuel des choses, les motifs énoncés à l'article 89 du projet de loi ne garantissent pas suffisamment la sécurité de l'emploi par la loi.

41. À l'instar de ce qu'elle a recommandé ci-dessus concernant le projet de LCP en ce qui concerne les motifs de révocation des membres du Conseil, la Commission de Venise recommande d'utiliser soit une « technique législative mixte » (en conservant une formulation générale, mais en la complétant par les exemples les plus courants des actions et inactions couvertes par ces motifs, couvrant ainsi la majorité des situations tout en servant de guide pour l'application d'une formulation générale) ou en décrivant les motifs en termes plus concrets dans un exposé des motifs afin de fournir des indications supplémentaires⁴⁰. Comme indiqué dans un avis précédent, la disposition pourrait préciser que son application est limitée aux situations dans lesquelles les actions sont intentionnelles, impliquant un abus délibéré ou, éventuellement,

³⁶ Voir dans le même ordre d'idées en ce qui concerne le procureur général (ainsi que les membres d'un conseil des procureurs) : Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les modifications constitutionnelles relatives au ministère public, par. 56 et 112-113.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 50.

³⁸ Voir, par exemple, « [Les députés de Macédoine du Nord adoptent une motion de censure à l'encontre du procureur général](#) », Balkan Insight, 29 juillet 2025.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 50.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi relative au système judiciaire en Bulgarie, paragraphe 108 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 50 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte – Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs, paragraphe 49.

lorsqu'elles sont répétées, une négligence grave ou flagrante⁴¹. Si les motifs de révocation du procureur général sont maintenus, la Commission de Venise recommande d'utiliser ces techniques pour clarifier les concepts de comportement inapproprié, d'atteinte à la réputation du ministère public et/ou de non-prise des mesures nécessaires au bon fonctionnement du ministère public comme motifs de révocation du procureur général.

c. Procédure de révocation

42. L'article 106 de la Constitution prévoit que l'Assemblée révoque le procureur général. L'article 89 du projet de LMP reprend cette disposition, mais ajoute que la révocation du procureur général doit être prononcée sur proposition du gouvernement, après avis du Conseil (que ce dernier adoptera après avoir reçu une réponse écrite du procureur général et après une séance publique au cours de laquelle le procureur général a le droit de répondre). L'avis du Conseil n'est pas contraignant. En outre, le Conseil peut prendre lui-même l'initiative de révoquer le procureur général, sur proposition de deux de ses membres, qui, si cinq membres (à l'exclusion des initiateurs) votent en faveur de cette proposition, sera soumise à l'Assemblée.

43. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, il peut être raisonnable que l'organe chargé d'élire le titulaire du poste – en l'occurrence l'Assemblée – conserve également le pouvoir de le révoquer⁴². Cela nécessiterait toutefois au minimum la tenue d'une audience équitable (voir plus loin)⁴³. En outre, comme indiqué ci-dessus en ce qui concerne la nomination du procureur général, la Commission de Venise recommande que, dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle, la Constitution soit également modifiée sur ce point afin de prévoir la possibilité que ces décisions soient prises à la majorité qualifiée au sein de l'Assemblée, afin de garantir que la décision de révocation reflète un large consensus entre les partis au sein de l'Assemblée et ne dépende pas des considérations de la majorité politique du moment.

44. En outre, lorsque le Parlement conservait auparavant le pouvoir de révoquer un procureur général de ses fonctions, la Commission de Venise a souligné qu'il serait préférable que le pouvoir d'engager une telle procédure soit confié à une autre entité, afin de protéger la fonction de procureur général de toute influence politique⁴⁴. Il est positif que, outre le pouvoir du gouvernement de le faire (qui n'offre peut-être qu'une protection limitée contre l'influence politique), le pouvoir d'engager une procédure de révocation soit désormais également conféré au Conseil lui-même (même si l'existence d'une majorité de procureurs au sein du Conseil pourrait potentiellement protéger le procureur général de toute obligation de rendre des comptes⁴⁵). Afin d'améliorer encore ce processus, outre ses recommandations ci-dessus visant à clarifier les motifs de révocation du procureur général, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire du gouvernement et de l'Assemblée, et à exiger une majorité qualifiée à l'Assemblée pour la révocation du procureur général une fois que la Constitution le permettra, la Commission de Venise recommande d'exiger explicitement du gouvernement qu'il fournisse une justification claire à l'Assemblée lorsqu'il s'écarte de l'avis du Conseil des procureurs sur la destitution du procureur général⁴⁶.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 55.

⁴² *Ibid.*, par. 49.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, 3 janvier 2011, paragraphe 40.

⁴⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 49.

⁴⁵ Voir dans le même ordre d'idées : Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)031](#), Bulgarie – Avis sur le projet d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur, paragraphes 29 à 33.

⁴⁶ Comme l'a souligné le ministre de la Justice dans ses commentaires, l'article 89, paragraphe 7, du projet de LMP exige qu'un représentant du promoteur ou de l'initiateur de la procédure de révocation présente l'initiative – en l'occurrence celle du gouvernement – au Conseil. Toutefois, cela reste limité

d. Recours

45. En ce qui concerne les garanties procédurales, comme indiqué ci-dessus et comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise, le procureur général « devrait bénéficier d'un procès équitable dans le cadre d'une procédure de destitution, y compris devant le Parlement »⁴⁷. L'article 89, paragraphe 14, du projet de LMP prévoit que le procureur général a le droit d'assister à la session de l'Assemblée et de répondre à la proposition de révocation du gouvernement ou du Conseil (en plus de l'audience mentionnée dans le processus de décision sur un avis du Conseil des procureurs, conformément à l'article 89, paragraphe 5, du projet de LMP). Cela est bienvenu. En outre, bien que le projet de LMP ne semble pas prévoir de contrôle juridictionnel de la décision de l'Assemblée, le ministre de la Justice a expliqué dans ses commentaires que la loi sur les litiges administratifs (article 3, paragraphe 5) permet d'engager un litige administratif concernant la légalité des actes individuels définitifs relatifs à l'élection, la nomination et la révocation des titulaires de fonctions publiques adoptés par l'Assemblée. La Commission de Venise s'en félicite, mais estime que, compte tenu du fait que le droit d'accès à un tribunal est explicitement mentionné dans le projet de LMP⁴⁸ pour les procureurs ordinaires et que ce mécanisme ne semblait pas bien connu lors de la visite à Skopje, les autorités pourraient souhaiter faire référence explicitement dans le projet de LMP au droit d'accès à un tribunal en cas de plainte pour licenciement abusif du procureur général par l'Assemblée.

3. Procureurs autres que le procureur général

a. Mandat et sécurité de l'emploi

46. Conformément à la position de la Commission de Venise⁴⁹, les procureurs autres que le procureur général sont élus par le Conseil des procureurs pour une durée indéterminée. Leur mandat prend fin pour un certain nombre de motifs objectifs (similaires à ceux décrits ci-dessus pour le procureur général), tels que la perte de la citoyenneté, la retraite, une condamnation pour une infraction pénale commise dans l'exercice de leurs fonctions ou une peine d'emprisonnement d'au moins six mois (la Commission de Venise renvoie à cet égard à sa recommandation concernant le procureur général ci-dessus) ou s'ils sont démis de leurs fonctions (article 88 du projet de LMP). En ce qui concerne ce dernier point, ils peuvent être révoqués s'ils adhèrent à un parti politique, commettent une infraction disciplinaire très grave au sens de l'article 94 du projet de loi, qui, selon les informations complémentaires fournies par le ministre de la Justice concernant une éventuelle erreur de traduction à l'article 90 – a entraîné des « conséquences graves » (voir ci-dessous pour plus de détails sur les procédures disciplinaires) ou s'ils commettent trois infractions disciplinaires majeures ou très graves au cours des cinq dernières années (article 90, paragraphes 1 et 2 du projet de LMP). Le contrôle juridictionnel d'une décision du Conseil de révoquer un procureur est explicitement prévu (article 97, paragraphe 4, dont il sera question plus loin), ce qui est une bonne chose.

b. Évaluations

47. À l'instar de la loi actuellement en vigueur, le projet de LMP prévoit un système d'évaluations régulières (tous les trois ans, au lieu de tous les quatre ans dans la loi actuelle) et d'évaluations

aux procédures devant le Conseil (même s'il s'agit d'une séance publique), lorsque le Conseil n'a pas encore adopté son avis.

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, 3 janvier 2011, paragraphe 40.

⁴⁸ Par exemple, en ce qui concerne la révocation des procureurs à l'article 97, paragraphe 4, du projet de LMP.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, 3 janvier 2011, paragraphes 48-50.

extraordinaires (pour les promotions et certaines fonctions, par exemple la nomination en tant que membre du Conseil des procureurs) (article 36 du projet de LMP). Les évaluations sont organisées de manière hiérarchique⁵⁰ et ne prévoient pas de rôle pour le Conseil des procureurs (contrairement au rôle prévu pour le Conseil judiciaire en ce qui concerne les juges), sauf si le procureur concerné n'est pas satisfait de son évaluation, auquel cas le Conseil statue en deuxième instance (article 51).

48. Conformément à l'article 37 du projet de LMP, les performances des procureurs sont évaluées sur la base d'un ensemble fermé de critères⁵¹. Ces critères sont précisés aux articles 38 à 44 du projet de LMP, qui fournissent une description plus détaillée de ce que chaque exigence implique. L'évaluation de ces critères est effectuée par le biais d'un examen direct du traitement des affaires par des procureurs plus expérimentés, de rapports mensuels, d'entretiens directs (etc.), en utilisant à la fois des indicateurs quantitatifs (nombre d'affaires, résolution dans les délais, taux de résolution, etc.) et qualitatifs (qualité des décisions, respect des normes juridiques, qualité du raisonnement, etc.) selon un système de notation prescrit par un règlement adopté par le procureur de la République (articles 45 à 50 du projet de LMP). Les décisions d'évaluation sont communiquées au procureur évalué, au Conseil des procureurs et au procureur de la République. Les procureurs peuvent faire appel d'une évaluation négative auprès du Conseil dans un délai de huit jours, auquel cas le Conseil doit se prononcer dans un délai de 30 jours, éventuellement après avoir procédé à des inspections ou à des entretiens. Si cela est justifié, une nouvelle évaluation est émise, qui ne peut être moins favorable que l'originale. La décision du Conseil est définitive.

49. Conformément à l'avis n° 11 (2016) du CCPE, les dispositions établissent un système d'évaluation formel avec des critères quantitatifs et qualitatifs clairs et publiés à l'avance sur les éléments nécessaires et indispensables du travail du procureur, ainsi qu'un processus de révision garantissant la transparence et la prévisibilité⁵². La Commission de Venise reconnaît que certains des critères d'évaluation ont une portée relativement large⁵³. Toutefois, compte tenu de la complexité du travail du ministère public, elle reconnaît également que certains facteurs qui améliorent (ou diminuent) les performances d'un procureur ne peuvent pas toujours être réduits à des normes plus mécaniques. Dans l'ensemble, les dispositions semblent soutenir de manière adéquate le développement professionnel et la progression de carrière, avec un mécanisme de recours auprès du Conseil.

50. Malgré cette évaluation positive, le projet de LCP gagnerait à être amélioré sur certains points. Actuellement, les dispositions relatives au processus d'évaluation ne prévoient pas de garanties procédurales adéquates pour les procureurs évalués, telles que le droit d'accéder aux documents faisant partie de l'évaluation et le droit d'être entendu. Il convient de noter que lorsqu'un procureur fait appel d'une évaluation négative auprès du Conseil, un entretien « peut » être organisé avec

⁵⁰ Le procureur général de Macédoine du Nord évalue les procureurs du parquet général, des parquets supérieurs, du parquet chargé de la lutte contre le crime organisé et la corruption et ceux détachés auprès d'organismes internationaux. Les procureurs supérieurs évaluent les procureurs de leurs parquets respectifs, et ainsi de suite (article 36, paragraphe 5 du projet de LMP).

⁵¹ À savoir : expertise et qualité des décisions, recours juridiques et autres documents écrits ; rapidité et efficacité ; impartialité et conscience professionnelle ; réputation et conduite éthique dignes de la fonction ; coopération et attitude envers les parties et les collègues au sein du parquet ; développement professionnel et acquisition de nouvelles connaissances ; capacités organisationnelles.

⁵² CCPE, [Avis n° 11](#) (2016) sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, paragraphes 42 à 46.

⁵³ Par exemple, une « approche appropriée de la rédaction et de l'adoption des décisions du ministère public » (article 38 du projet de LMP) ; « la dignité et l'autorité dans l'environnement dans lequel le procureur travaille et vit » (article 41 du projet de LMP) ; « le soutien au développement professionnel et à l'avancement des collègues » (article 42 du projet de LMP) et « la participation en tant qu'éducateur, mentor ou conférencier, et la publication d'articles scientifiques ou professionnels » (article 43 du projet de LMP),

lui, conformément à l'article 53 du projet de LMP. En prévoyant une simple possibilité d'audition, cette disposition ne garantit pas le droit d'être entendu. Dans ce contexte, la Commission a également souligné que plus les conséquences d'une évaluation peuvent être graves pour un procureur, plus le droit à un examen indépendant efficace est important⁵⁴. Elle recommande donc d'inclure des garanties procédurales supplémentaires dans la loi, en prévoyant le droit d'accès aux documents faisant partie de l'évaluation, le droit d'être entendu et le droit de faire appel devant un tribunal (d'autant plus que deux évaluations insatisfaisantes sont considérées comme une « infraction disciplinaire très grave », conformément à l'article 94 du projet de LLPO, qui pourrait entraîner le licenciement, conformément à l'article 90 du projet de LLPO, si cette disposition n'est pas supprimée du projet de loi)⁵⁵.

51. En ce qui concerne ce dernier point, la Commission de Venise a déjà souligné dans ses avis que la possibilité de licenciement en cas de deux évaluations de performance insatisfaisantes consécutives devrait être supprimée⁵⁶. Il convient de rappeler qu'elle a spécifiquement mis en garde, en ce qui concerne les juges (*mutatis mutandis* les procureurs), contre le fait que des performances insatisfaisantes constituent une infraction disciplinaire très grave lorsqu'elles se répètent deux fois de suite, soulignant que « l'évaluation professionnelle d'un juge ou d'un procureur et la responsabilité disciplinaire doivent être clairement distinguées »⁵⁷. Plus particulièrement en ce qui concerne les juges, le Conseil consultatif de la magistrature européenne (CCJE) a souligné que « le licenciement peut être la conséquence si le processus d'évaluation aboutit inévitablement à la conclusion que le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires selon un niveau minimum acceptable, jugé objectivement »⁵⁸. Par conséquent, si les autorités conservent la possibilité d'un licenciement en cas de deux évaluations négatives consécutives, il est recommandé que le projet de loi précise qu'à la suite de ces deux évaluations consécutives, une décision doit être prise établissant qu'il a été vérifié que le juge ou le procureur évalué est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions selon un niveau minimum acceptable, évalué de manière objective, plutôt que de formuler cela comme une « infraction disciplinaire très grave »⁵⁹.

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo – Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphe 39 ; [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur le projet d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), paragraphes 47-50 ;

⁵⁵ Bien qu'un contrôle juridictionnel de la décision de licenciement soit prévu, étant donné que cette décision sera fondée sur des rapports d'évaluation valides, un recours juridictionnel contre une telle décision pourrait ne pas être efficace. De même, en ce qui concerne la possibilité de prévoir un recours judiciaire en cas de litige résultant du résultat d'une évaluation des performances : Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphe 39.

⁵⁶ [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo – Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphe 36.

⁵⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, paragraphe 63 ; [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo – Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs, et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphe 36.

⁵⁸ CCJE, [Avis n° 17](#) (2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, par. 44.

⁵⁹ [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo – Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs, et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphe 76, recommandation 3.

c. Infractions disciplinaires

52. Comme indiqué dans la lettre du ministre de la Justice, l'un des principaux objectifs du projet de loi est de fournir un nouveau cadre pour les procédures disciplinaires. De l'avis de la Commission de Venise, en classant les infractions disciplinaires en trois types d'infractions : mineures, majeures et très graves (article 91 du projet de LMP), et en traitant toute une série de comportements (inappropriés) dans chacune de ces catégories (articles 92 à 94 du projet de LMP), le projet de loi atteint son objectif en prévoyant un système disciplinaire plus proportionné.

53. En outre, le projet de loi établit des règles de procédure claires qui précisent qui peut engager une procédure disciplinaire, comment cela doit être fait et dans quels délais (article 95 du projet de LMP). Aux fins de la conduite des procédures disciplinaires, une commission disciplinaire composée de cinq membres doit être élue (par les collèges du ministère public de l'État et des parquets supérieurs) parmi chacun des parquets supérieurs ou de leur juridiction territoriale et l'un des parquets de l'État (article 95, paragraphes 5 à 10, projet de LMP). Dès réception du dossier, la commission disciplinaire demandera au procureur accusé de fournir des explications écrites, après quoi, si elle estime que la proposition d'ouverture d'une procédure disciplinaire est fondée (dans le cas contraire, le procureur qui a proposé l'ouverture de la procédure disciplinaire peut faire appel auprès du Conseil) – elle engagera la procédure disciplinaire, dont les dispositions prévoient diverses garanties procédurales (droit de présenter des preuves, d'être entendu, d'être défendu par un avocat et de faire appel devant le Conseil des procureurs) et des délais clairs. Pour les violations les plus graves ayant des « conséquences préjudiciables » (voir ci-dessus en ce qui concerne les « conséquences graves »), la commission disciplinaire peut proposer au Conseil le licenciement, qui peut confirmer ou imposer une mesure alternative, le procureur soumis à cette décision pouvant faire appel devant un tribunal administratif. L'article 98 du projet de LMP prévoit des mesures disciplinaires graduelles en fonction de la gravité de la violation, avec la possibilité de faire appel auprès du Conseil dans un délai de huit jours et une décision du Conseil dans un délai de trois mois.

54. La Commission de Venise considère que les dispositions disciplinaires et procédurales sont globalement positives, offrant un cadre bien structuré qui établit un équilibre entre la responsabilité et l'indépendance du ministère public. Les garanties procédurales (par exemple, les droits de la défense, les recours) et les mesures graduelles sont conformes aux normes européennes. Certains motifs disciplinaires pourraient toutefois être améliorés, par exemple :

- L'article 93, troisième alinéa, qualifie de faute disciplinaire grave le manquement aux obligations de mentorat prévues par la loi sur l'Académie des juges et des procureurs. Comme l'indique le ministère de la Justice dans ses commentaires, il se peut que ce manquement aux obligations de mentorat soit effectivement précisé dans cette loi, mais en l'absence d'informations supplémentaires, la Commission de Venise ne peut que constater que, dans l'état actuel des choses, cette disposition manque de précision et nécessite des éclaircissements quant à la définition exacte des « obligations de mentorat » et aux formes de non-respect qui constitueraient une infraction disciplinaire grave ;
- L'article 94, alinéa 5, qualifie d'infraction disciplinaire très grave « l'entrave à la supervision du travail d'un procureur par un procureur supérieur », ce qui n'est pas clair comme base pour établir une infraction pouvant finalement conduire à un licenciement ;
- Les articles 94, alinéas 10 et 13 stipulent respectivement que le non-respect des instructions générales contraignantes émises par le procureur supérieur conformément à la présente loi et l'accès non autorisé au dossier d'une affaire en cours confiée à un autre procureur constituent une infraction disciplinaire très grave. Cependant, tout manquement mineur ou accidentel aux instructions susmentionnées ou tout accès accidentel ou involontaire à une autre affaire ne devrait pas constituer un motif suffisant pour engager une procédure disciplinaire. Il convient d'établir une distinction plus claire entre les actes délibérés visant à abuser de son pouvoir officiel et la négligence.
- L'article 94, alinéa 12, stipule que le fait de ne pas fournir des informations ou des faits pertinents pour une procédure disciplinaire constitue une infraction disciplinaire très

grave. Cette exigence ne semble pas compatible avec le droit de ne pas s'incriminer soi-même.

55. Outre ces motifs, l'article 90 dispose qu'« un procureur est également révoqué pour les motifs énoncés à l'article 94 de la présente loi si l'infraction disciplinaire a eu des conséquences graves ». La formulation « conséquences graves » est trop vague et insuffisamment prévisible pour servir de base à la prise de mesures importantes concernant la carrière professionnelle d'un procureur et devrait être modifiée. En outre, si les motifs disciplinaires d' ment mentionnés ci-dessus sont maintenus, la Commission de Venise recommande de les clarifier davantage (comme elle l'a fait pour les motifs de révocation du procureur et des membres du Conseil), éventuellement en fournissant des exemples d'actions et d'omissions couvertes par ces motifs ou en les prescrivant de manière plus concrète, par exemple dans le règlement à adopter, ce qui apporterait davantage de clarté et de prévisibilité.

56. En outre, un certain nombre d'infractions disciplinaires, telles que « fournir de fausses informations ou ne pas communiquer les données pertinentes lorsqu'un procureur demande une autorisation pour lui-même ou sollicite le remboursement de frais, de compléments de salaire ou d'avantages similaires » (article 93), « abuser de son statut de procureur afin d'obtenir des avantages ou des privilèges sans rapport avec une affaire spécifique » (article 93), la fourniture d'« informations substantiellement fausses » dans la déclaration de patrimoine (article 94), peuvent constituer des infractions pénales. Lors des discussions sur place, il a été précisé que les procédures disciplinaires ne préjugeraient pas d'une enquête pénale sur les mêmes faits, et *vice versa*, ce qui est une bonne chose.

57. Enfin, comme déjà mentionné ci-dessus, l'article 94 du projet de LMP prévoit que le fait de recevoir deux évaluations négatives consécutives constitue une infraction disciplinaire très grave (pour laquelle, conformément à l'article 90 du projet de LMP, un procureur peut « être démis de ses fonctions », vraisemblablement si cette infraction disciplinaire a eu des « conséquences graves »). Comme indiqué ci-dessus sous la rubrique « évaluations », la responsabilité disciplinaire devrait être clairement séparée des évaluations de performance, car celles-ci concernent différents types d'omissions. S'il est admis que les procureurs qui, pour une raison quelconque, ne remplissent pas correctement leurs fonctions ne devraient pas continuer à travailler au sein du ministère public, les infractions disciplinaires concernent principalement les fautes intentionnelles ou délibérées. Dans le même temps, lorsqu'un procureur ne dispose pas des compétences professionnelles nécessaires, cela ne constitue pas une faute délibérée et ne devrait donc pas donner lieu à des mesures punitives en tant que telles. Pour cette raison, et comme indiqué précédemment, les actes qui constituent des infractions disciplinaires devraient être clairement séparés des critères d'évaluation des performances des procureurs, en gardant les deux domaines distincts afin qu'ils puissent remplir leur fonction spécifique.

4. Autonomie du ministère public

a. Hiérarchie et instructions

58. Le projet de loi sur le ministère public maintient un modèle hiérarchique du service du ministère public (tout en prévoyant que le respect des principes de hiérarchie et de subordination « ne doit pas compromettre l'indépendance et la responsabilité de chaque procureur dans l'exercice de ses fonctions » (article 3, paragraphe 3 du projet de LMP). Comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise, « [un] système hiérarchique conduira à l'uniformité des procédures (...) et peut ainsi apporter une sécurité juridique »⁶⁰. Par conséquent, selon les normes de la Commission de Venise, 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

⁶⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)019](#), Avis sur le projet de loi sur le ministère public de Moldova, § 15.

subordination hiérarchique, les procureurs sont liés par les directives, les lignes directrices et les instructions émises par leurs supérieurs⁶¹. Dans ce contexte, la Commission de Venise fait généralement la distinction entre les instructions générales et les instructions au cas par cas, ces dernières nécessitant des garanties spécifiques⁶².

59. Conformément à l'article 56 du projet de LMP, le procureur général peut donner des « instructions générales écrites obligatoires et motivées », les procureurs supérieurs ayant le droit de faire de même à l'égard des procureurs de base relevant de leur juridiction. Il est en outre explicitement prévu que ces instructions ne peuvent porter sur le traitement de cas spécifiques (paragraphe 4), mais uniquement sur la prise de mesures visant à « protéger les droits et libertés fondamentaux (...), sauvegarder l'intérêt public, renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites pénales, exercer des recours juridiques et appliquer la loi » (paragraphe 3). Si les procureurs supérieurs donnent de telles instructions, ils sont tenus d'en informer par écrit le procureur de la République (paragraphe 5). La Commission de Venise se félicite de cette interdiction explicite de donner des instructions obligatoires dans des affaires spécifiques et du fait que toute instruction générale doit toujours être motivée et donnée par écrit, le procureur devant en être informé.

b. Responsabilité

60. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, le ministère public doit rendre des comptes au public, comme toute autre autorité publique⁶³. L'article 27 du projet de LMP décrit la responsabilité principale du procureur général pour « l'état général des affaires concernant l'organisation et l'exécution des fonctions du ministère public » et sa responsabilité vis-à-vis de l'Assemblée pour son propre travail et celui du ministère public. De l'avis de la Commission de Venise, la formulation utilisée est ambiguë et pourrait, en principe, être interprétée de manière large comme incluant toutes les activités du ministère public, y compris les enquêtes et les poursuites dans les affaires pénales individuelles traitées par le ministère public, plutôt que les dépenses publiques globales et l'efficacité du ministère⁶⁴. Ce n'était peut-être pas le sens voulu. Afin d'éviter toute interprétation erronée, la Commission de Venise recommande de modifier la

⁶¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, paragraphes 28, 30 et 31.

⁶² Ces garanties comprennent : i) toutes les instructions données par un procureur supérieur dans une affaire spécifique doivent être motivées (voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)028](#), Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, paragraphe 55) et consignées par écrit ; (ii) en cas de doute quant à la légalité d'une instruction, le procureur subordonné doit avoir le droit de demander un réexamen par un tribunal ou un organisme indépendant tel qu'un conseil du ministère public ; (iii) la loi devrait clairement établir que les parties à l'affaire ont accès aux instructions données par un procureur supérieur (voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)028](#), Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, paragraphe 112). Voir également à ce sujet la Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, paragraphe 92 ; [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, notamment les paragraphes 57 à 60. Voir également la recommandation [CM/Rec\(2000\)19](#) du Comité des ministres aux États 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 : différents modèles, défis communs en matière de protection des droits humains, [CDL-PI\(2022\)033](#), paragraphes 13-14.

⁶³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, 3 janvier 2011, paragraphe 41 ; voir également : CCPE, [Avis n° 13](#) (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 46-50.

⁶⁴ Voir également : Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), Monténégro – Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 58 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au ministère public, paragraphe 91.

disposition afin d'exclure clairement la responsabilité du procureur général devant l'Assemblée pour les décisions individuelles en matière de poursuites et les poursuites elles-mêmes, et de limiter cette responsabilité aux aspects institutionnels, managériaux et organisationnels du ministère public. Si le contrôle exercé par l'Assemblée révèle des problèmes de responsabilité juridique du procureur général, ces questions devront être examinées séparément dans le cadre d'autres mécanismes garantissant un procès équitable⁶⁵.

c. Autonomie budgétaire

61. Conformément à l'article 105 du projet de LMP, le montant des fonds destinés au fonctionnement du ministère public s'élève à au moins 0,5 % du budget de la République de Macédoine du Nord pour l'année en question, contre 0,4 % dans la loi actuellement en vigueur. Une nouveauté réside dans le fait que le paragraphe 1 de l'article 105 prévoit désormais une plus grande autonomie financière pour le ministère public en stipulant que le ministère public « détermine et gère de manière indépendante le budget et décide de l'utilisation, de l'affectation, de la destination et de la réaffectation des fonds ». La Commission de Venise se félicite que le ministère public soit désormais seul responsable de son propre budget, ainsi que du minimum fixe alloué au ministère public et de l'augmentation proposée (même si presque tous les interlocuteurs doutaient que le montant de 0,4 % ait jamais été atteint).

IV. Conclusion

62. Par lettre du 24 juillet 2025, le ministre de la Justice de Macédoine du Nord, M. Igor Filkov, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de loi relatif au ministère public et le projet de loi relatif au Conseil des procureurs. Ces deux projets de loi comportent de nombreux aspects positifs, qu'ils soient nouveaux ou repris des lois actuellement en vigueur. Néanmoins, quelques lacunes subsistent. Un certain nombre de ces lacunes, telles que la possibilité de renouveler le mandat du procureur général et la majorité simple requise à l'Assemblée pour la nomination et la révocation du procureur général, ne peuvent toutefois pas être résolus par ces lois. Cela nécessiterait des modifications constitutionnelles. Compte tenu de l'importance de ces questions pour l'autonomie et l'indépendance relative du ministère public, la Commission de Venise recommande en premier lieu, dans le cadre d'une future réforme constitutionnelle, que la Constitution soit également modifiée sur ces points, afin de ne plus prévoir la possibilité de renouveler le mandat du procureur général et de prévoir une majorité qualifiée à l'Assemblée pour sa nomination et sa révocation.

63. En ce qui concerne le projet de loi sur le Conseil des procureurs, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

- (1) Reconsidérer la durée de l'expérience professionnelle requise pour tous les membres non-procureurs du Conseil des procureurs, en vue de l'uniformiser ;
- (2) Prévoir une alternative au mode d'élection des quatre membres non-procureurs prévu par le projet de loi, afin de garantir que l'élection soit fondée sur le mérite et l'intégrité des candidats et favorise une représentation diversifiée ;
- (3) Prévoir que les fonctions de procureur des procureurs élus au Conseil des procureurs par leurs pairs soient suspendues pendant la durée de leur mandat au Conseil ;
- (4) Clarifier dans les commentaires du projet de loi (à défaut dans la loi elle-même) les notions « porte atteinte à l'autonomie des procureurs » ou de « néglige ou ne remplit pas sa fonction et ses devoirs dans le cadre des travaux du Conseil » comme motifs de révocation des membres du Conseil des procureurs ;

⁶⁵ Voir Commission de Venise, Bulgarie – Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire, [CDL-AD\(2022\)032](#), paragraphe 23.

- (5) Inclure des garanties supplémentaires pour empêcher que les décisions critiques, y compris celles concernant la perte anticipée du mandat des membres du Conseil, soient inévitablement déterminées par la majorité des procureurs au sein du Conseil;
- (6) Préciser explicitement dans le projet de loi que les membres du Conseil, qu'ils soient procureurs ou non, siègent dans cet organe à titre individuel et que les membres du Conseil qui sont procureurs ne sont pas subordonnés au procureur général de la République en ce qui concerne leur travail au sein du Conseil, et stipuler que le procureur général n'a pas le droit de vote au Conseil dans certains domaines, tels que la discipline ;
- (7) Prévoir, à titre de mesure transitoire, que les membres actuels du Conseil continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'expiration de leur mandat.

64. En ce qui concerne le projet de loi sur le ministère public, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

- (1) Intégrer les compétences managériales et organisationnelles dans les critères d'éligibilité au poste de procureur général ;
- (2) Préciser dans la loi que le mandat du procureur général ne peut être renouvelé qu'une seule fois, dans l'attente d'une modification nécessaire de la Constitution visant à empêcher la réélection du procureur général, et introduire une période de réflexion empêchant la réélection immédiate ;
- (3) Stipuler que toute condamnation pénale entraînant une peine d'emprisonnement met fin au mandat du procureur général et des procureurs ;
- (4) Modifier les motifs de révocation du procureur général afin d'assurer une plus grande clarté et une plus grande prévisibilité ;
- (5) Exiger du gouvernement qu'il fournisse une justification claire à l'Assemblée lorsqu'il s'écarte de l'avis du Conseil des procureurs sur la révocation du procureur général ;
- (6) Prévoir des garanties procédurales adéquates pour les procureurs faisant l'objet d'une évaluation ;
- (7) Supprimer deux évaluations négatives consécutives de la liste des « infractions disciplinaires les plus graves » pouvant entraîner un licenciement ;
- (8) Préciser que la responsabilité du procureur général devant l'Assemblée ne s'étend pas aux décisions individuelles prises par le ministère public et aux poursuites engagées par le ministère public.

65. En outre, la Commission de Venise recommande de :

- (1) Permettre aux membres non-procureurs du Conseil des procureurs de devenir président du Conseil des procureurs ;
- (2) Élargir l'une des catégories de conflits d'intérêts (nécessitant la récusation des membres du Conseil des procureurs) au-delà des situations dans lesquelles le procureur a participé ou participe à d'autres procédures contre ce procureur ou candidat au poste de procureur ;
- (3) Supprimer la phrase « sauf décision contraire » de la disposition relative à l'égalité des droits et obligations des membres du Conseil des procureurs dans le projet de loi sur le Conseil des procureurs ou fournir une liste exhaustive des exceptions à l'égalité des droits et obligations des membres du Conseil ;
- (4) Clarifier certains des motifs disciplinaires énoncés aux articles 93 et 94 du projet de loi sur le ministère public ainsi que la notion de « conséquences graves » utilisée à l'article 90 du même projet de loi.

66. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Macédoine du Nord pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.