



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 12 octobre 2004

CDL-AD(2004)038

Avis n° 292/2004

Or. angl.

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

AVIS
CONCERNANT LE PROJET DE LOI
AMENDANT LA LOI DE LA REPUBLIQUE D'UKRAINE
SUR LE MINISTERE PUBLIC

Adopté par la Commission
Lors de sa 60^e Session plénière
(Venise, 8-9 octobre 2004)

sur la base des observations de
Mme H. SUCHOCKA (Membre, Pologne)
M. J. HAMILTON (Membre suppléant, Irlande)

I. Introduction

1. Le 13 février 2004, le Président du Parlement ukrainien (*Verkhovna Rada*) a demandé à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur le projet de loi amendant la Loi de la République d'Ukraine sur le Ministère public (projet N° 3757 du 10 juillet 2003; CDL(2004)052).

2. Mme Suchocka, membre, et M. Hamilton, membre suppléant, ont été désignés rapporteurs. Leurs observations (CDL(2004)048 et CDL(2004)060) ont été entérinés par la Commission lors de sa 59^{ème} session plénière (Venise, 18-19 juin 2004) et transmis au Président du Parlement ukrainien le 22 juin 2004. Le 16 juillet 2004, le Procureur général d'Ukraine a transmis une réponse écrite à ces observations. Cette réponse a été mise à la disposition des membres rapporteurs.

3. Le présent avis, élaboré sur la base de ces commentaires, a été adopté par la Commission lors de sa ... session plénière (Venise, ...).

4. La Commission présume que le projet de loi amendant la Loi de la République d'Ukraine sur le Ministère public sera encore révisé.

II. Remarques générales

5. La Loi existante de la République d'Ukraine sur le Ministère public (Loi N° 1789-XII du 5 novembre 1991, telle qu'amendée; CDL(2001)119), dénommée ci-après la « loi existante », ainsi qu'un ancien projet de loi, la Loi de la République d'Ukraine sur l'introduction d'amendements à la Loi sur le Ministère public du 14 juillet 2000 (CDL(2001)120), ont déjà fait l'objet d'avis de la part de Mme Suchocka (CDL(2001)134) et de M. Hamilton (CDL(2001)128).

6. Le projet de loi amendant la Loi de la République d'Ukraine sur le Ministère public (dénommée ci après « le projet de loi ») est une nouvelle initiative visant à satisfaire l'une des obligations imposées à l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe (voir Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée parlementaire relative à la demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe ainsi que les diverses résolutions et recommandations subséquentes de l'Assemblée parlementaire sur le respect par l'Ukraine de ses obligations et engagements, dont les plus récentes sont la Résolution 1346 (2003) et la Recommandation 1622 (2003)). Tous ces textes soulignent la nécessité de réformer le rôle et les fonctions du Ministère public pour le mettre en conformité avec les normes démocratiques européennes.

7. Le projet de loi a également été analysé à la lumière de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale et la Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur le rôle du Ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit.

III. Analyse du projet de loi

a) Le fondement constitutionnel des pouvoirs du Ministère public

8. Comme évoqué dans les avis précédents, la loi existante consacre une institution très puissante dont les fonctions dépassent largement le cadre des fonctions exercées par un

procureur dans un Etat démocratique respectueux des lois. En fait, cette loi instaure un modèle de « prokouratura » de type soviétique. L'Article 121 de la Constitution adoptée en 1996 définit comme suit les fonctions du Ministère public :

- a. *engager des poursuites judiciaires pour le compte de l'État ;*
- b. *représenter les intérêts du citoyen ou de l'État devant les tribunaux, dans les cas prévus par la loi ;*
- c. *veiller au respect de la loi par les organismes chargés des instructions, au stade de l'instruction et des instructions préliminaires ;*
- d. *veiller au respect de la loi dans l'exécution des décisions pénales et dans l'application de mesures coercitives restreignant la liberté personnelle des citoyens.*

9. La Constitution de 1996 comprend aussi une disposition transitoire, rédigée dans les termes suivants :

« Conformément à la loi en vigueur, le Ministère public continue de veiller à l'observation et à l'application de la loi, ainsi qu'aux instructions préliminaires, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois réglementant l'activité des organes publics en matière de contrôle de l'observation des lois et jusqu'à ce que le système d'instructions préalables soit créé et que les lois régissant son fonctionnement entrent en application. » (Chapitre XV, alinéa 9)

10. Lorsqu'elle est entrée en vigueur, la Constitution de 1996 prévoyait donc que les fonctions ordinaires de contrôle de l'observation et de l'application des lois (c'est-à-dire en dehors des cas prévus à l'Article 121 (c) et (d) de la Constitution), ainsi que la fonction d'instruction préalable, ne relèveraient du Ministère public que pendant une courte période. Les procédures portant sur l'arrestation, la garde à vue et la détention de suspects, ainsi que sur les fouilles et les perquisitions ayant été conservées dans les dispositions transitoires, pour une période de cinq ans (Chapitre XV.13), il n'était apparemment pas prévu que le Ministère public conserve ces pouvoirs pendant plus de cinq ans.

11. Le nouveau projet de loi reste fondé sur l'Article 121 de la Constitution. Toutefois, outre les quatre fonctions énumérées au paragraphe 7, une cinquième fonction est ajoutée :

« Veiller au respect des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, à l'observation des lois sur ces questions par les organes du pouvoir d'État, les collectivités locales autonomes et les agents de ces administrations »

(Article 1(5) du projet de loi)

12. Cette fonction, qui ne constitue pas une disposition impérative découlant de la Constitution, est inacceptable. Elle a fait l'objet d'une proposition d'amendement constitutionnel soumise à la Verkhovna Rada d'Ukraine en 2003, mais qui n'a pas obtenu la majorité requise. Dans son Avis sur le projet d'amendements de la Constitution (CDL-AD(2003)19), la Commission de Venise a invité instamment la Verkhovna Rada à ne pas adopter cet amendement et dans son Avis sur le même projet d'amendements, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a mis en cause sa conformité avec le principe de séparation des pouvoirs. Pourtant, le projet de loi propose de conférer cette fonction au Ministère public. Si cette disposition devait être adoptée, elle pérenniserait un aspect important de la fonction du Ministère public qui, selon les dispositions constitutionnelles transitoires, ne devait avoir qu'un caractère temporaire.

13. Par ailleurs, alors que les dispositions transitoires prévoyaient que le Procureur général ne mènerait plus d'instructions préliminaires mais les superviserait, le nouveau projet de loi envisage un contrôle du Ministère public sur les instructions préliminaires qui va bien au-delà d'une simple supervision. Sous les Articles 37-39 du projet de loi, il apparaît à l'évidence que le Ministère public peut donner des instructions contraignantes aux organes chargés des instructions préliminaires.

14. Le projet de loi confère ainsi au Ministère public des pouvoirs allant bien au-delà de ceux prévus par la Constitution et doit être considéré comme une tentative de remettre en cause la décision, prise lors de l'adoption de la Constitution en 1996, de réduire les pouvoirs du Ministère public sur une période de 5 ans.

b) Autres problèmes concernant l'étendue des pouvoirs du Ministère public

15. Le projet de loi prévoit que le Ministère public conserve un nombre considérable de pouvoirs. Or, dans une démocratie moderne, on pourrait s'attendre à ce que ces derniers soient exercés par un tribunal plutôt que par un procureur ou alors, si cela ne devait pas être possible, que le procureur agisse sous le contrôle d'un tribunal. Les prérogatives suivantes sont concernées :

- (i) La protection générale de la prééminence du droit (Article 3) ne relève pas à proprement parlé du Ministère public.
- (ii) Le pouvoir de donner des ordres à tous les organes et fonctionnaires de l'État, notamment l'ordre de comparaître devant le Procureur général, afin de fournir toutes explications liées à toute affaire relevant de l'exercice de ses fonctions de supervision ou d'instruction. Le Procureur peut d'ailleurs recourir à la milice pour faire exécuter un tel ordre (Article 5). Cette disposition est extrêmement dangereuse. L'étendue des instruments confiés au Ministère public est beaucoup trop large et il n'est pas précisé dans quels domaines et selon quelles modalités ces ordonnances sont contraignantes.
- (iii) Le pouvoir d'examiner les demandes et les plaintes relatives aux violations des droits de toute personne physique et morale, et le pouvoir de prendre une décision (Article 9).
- (iv) Le pouvoir de veiller au respect et à l'application des lois. Ces pouvoirs s'appliquent à la conformité de tous les actes des organes, entreprises, institutions, organisations et fonctionnaires, à la Constitution et aux lois d'Ukraine (Articles 45 et 46). L'étendue de ces pouvoirs semble contredire le paragraphe 12 de la Recommandation (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon lequel le Ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. En fait, les pouvoirs définis dans les Articles 43 et 45 du projet de loi seraient en principe exercés dans un pays démocratique par un Ombudsman. L'Article 45 du projet de loi constitue un développement de l'Article 1.5 et n'a pas sa place.
- (v) Lorsqu'il veille au respect et à l'application de la loi, le Procureur général est autorisé à pénétrer dans les locaux de tout organe public, association de citoyens, entreprise, institution ou organisation, quel qu'en soit le propriétaire. Il est aussi autorisé à accéder à tous les documents et équipements – y compris les documents

bancaires –, peut exiger des dirigeants qu'ils mènent un certain nombre de vérifications et d'inspections et, enfin, est habilité à convoquer des responsables et de simples citoyens afin d'obtenir des explications, orales ou écrites, concernant des violations de la loi (Article 46). Là encore, les pouvoirs dépassent le champ des fonctions accordées aux procureurs dans un Etat démocratique respectueux des lois.

- (vi) Dans sa fonction de surveillance, le Procureur général est aussi habilité à exiger l'annulation d'un acte illégal (Article 47). Aucune intervention d'un tribunal n'est apparemment nécessaire pour une telle décision.
- (vii) Le Procureur général a également le pouvoir de veiller au respect des lois en matière d'exécution d'un jugement pénal et d'application de toute autre mesure coercitive prononcée par un tribunal. Il peut notamment étudier les documents ayant donné lieu à une décision de détention, d'arrestation ou d'inculpation, et il est dans l'obligation de faire libérer les personnes détenues illégalement (Article 44). Ces dispositions donnent apparemment une certaine latitude au Procureur pour révoquer une décision prise par une cour pénale.

16. Aux termes des Articles 33 à 35 du projet de loi, le Procureur général est autorisé à représenter les intérêts des citoyens ou de l'État devant les tribunaux. La portée de ces dispositions est très étendue, puisque, outre les mineurs et les personnes frappées d'incapacité, elle s'applique à toutes les personnes qui « pour une raison ou une autre, ne peuvent pas défendre elles-mêmes leurs droits ». Par conséquent, le Procureur général est apparemment autorisé à participer à toute procédure concernant ces intérêts, notamment devant les tribunaux, mais aussi à faire appel de certaines décisions, à convoquer des personnes, à exiger des explications, à saisir des documents et à dresser des actes d'inculpation.

17. Tout système juridique doit bien entendu disposer de mécanismes de protection des intérêts de l'État et de défense de l'intérêt public et des personnes frappées d'incapacité, comme les mineurs ou les personnes handicapées mentales. Toutefois, les Articles 33 à 36 semblent aller plus loin. Comme la Commission de Venise l'avait déjà indiqué dans son Avis sur l'avant-projet de Constitution de l'Ukraine, adopté les 17 et 18 mai 1996 :

« Il est recommandé que cette représentation soit limitée aux cas où l'intérêt public est en cause et où il n'y a pas de conflit avec les droits et libertés fondamentaux de l'individu. C'est à l'individu lui-même qu'il revient de décider s'il doit faire appel ou non à l'aide de l'État. »

18. Il convient également de noter que dans la Recommandation 1604 (2003) sur le rôle du Ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe recommande à propos des responsabilités non-pénales du Ministère public

« quant aux responsabilités non pénales :

- a. *que le rôle des procureurs dans la protection des droits de l'homme ne donne lieu à aucun conflit d'intérêts et n'ait aucun effet dissuasif sur les personnes qui demandent à l'Etat de protéger leurs droits ;*
- b. *qu'une véritable séparation des pouvoirs soit respectée dans l'attribution aux procureurs des fonctions additionnelles et que le Ministère public jouisse d'une*

indépendance complète par rapport au gouvernement au niveau des affaires individuelles ; et

- c. que les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soient établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions ; »*

Le projet de loi est fondamentalement en contradiction avec ces recommandations.

19. Par conséquent, le nouveau projet de loi ne règle pas le principal problème précédemment évoqué, lié aux fonctions du bureau du Procureur, à savoir une concentration excessive des pouvoirs entre les mains du Procureur général et de son bureau. Outre le pouvoir d'engager des poursuites, de représenter les intérêts des citoyens et de l'État dans certains cas, de veiller au respect de la loi par les organes chargés des instructions et de veiller à l'exécution des décisions de justice et la à restriction de la liberté personnelle des citoyens, le bureau du Procureur de la République continue d'exercer un pouvoir de surveillance générale, ainsi qu'un contrôle effectif des instructions préliminaires. Or, aux termes de la Constitution de 1996, ces fonctions devaient relever de sa compétence uniquement jusqu'à l'entrée en vigueur des textes relatifs aux organes de l'État chargés de veiller à l'observation des lois et à la création du système d'instruction préliminaire.

c) L'indépendance du Ministère public et ses relations avec les autres pouvoirs de l'Etat

20. L'Article 4 du projet de loi souligne fortement l'indépendance du Ministère public et stipule que ce dernier est uniquement subordonné à la Constitution et à la loi. Le bureau du Procureur est tenu de mener ses activités de façon indépendante des autres organes du pouvoir d'État (alors que des liens étroits, qui font l'objet des commentaires suivants, existent avec d'autres organes). Le Procureur général ne doit pas intervenir dans la vie politique (Articles 4 et 8 du projet de loi).

21. On peut toutefois se demander si les dispositions du projet de loi sur la nomination et la révocation des procureurs reflètent bien ces déclarations de principes généraux.

22. La nomination et la révocation du Procureur général doivent être effectuées par le Président, avec l'accord de la Verkhovna Rada. Les motifs de révocation d'un procureur sont désormais énumérés de façon exhaustive dans les Articles 16 et 17 du projet de loi. Cette disposition offre de meilleures garanties que la loi existante, qui accorde à la Verkhovna Rada un droit de révocation en toutes circonstances. Toutefois, la procédure de révocation du Procureur général ne fait toujours pas l'objet d'un examen indépendant et impartial, conformément à la Recommandation (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le mandat de cinq ans du Procureur général (Article 15 du projet de loi) et la possibilité de renouveler ce mandat augmentent le risque de voir le Procureur général prendre des décisions par opportunisme politique et non pas sur la base de considérations d'ordre purement juridique. Certains procureurs de niveau inférieur sont eux aussi nommés pour cinq ans¹ (il est présumé que ceci s'applique uniquement aux procureurs travaillant au bureau du Procureur général, mais ce point reste à éclaircir) et peuvent être révoqués par le Procureur général (Article 15) pour un certain nombre de raisons énoncées (Article 22), sans que ces dernières ne soient définies de façon exhaustive. Une fois de plus, rien n'est prévu pour un examen en toute indépendance ; or une

¹ L'Article 15.2 stipule : « Le Procureur général d'Ukraine et les procureurs de niveau inférieur occupent leurs fonctions durant cinq ans » (traduction non officielle). La portée de l'expression « Le Procureur général d'Ukraine et les procureurs de niveau inférieur » n'est pas claire.

telle procédure revêt une certaine importance si on cherche à révoquer un procureur pour des raisons telle que : non-accomplissement de la mission, incompétence, faute grave, état de santé ou résultats d'un certificat.

23. Dans le modèle de Ministère public développé dans le projet de loi, l'ambiguïté par rapport à l'indépendance du Ministère public n'est toutefois pas le principal sujet de préoccupation. En effet, à lui seul, le principe d'indépendance ne garantit pas que le modèle de poursuites soit démocratique. Au contraire, il peut conduire à la création d'une Prokouratura toute puissante et, par là même, menacer le fonctionnement démocratique d'autres organes de l'Etat, notamment les tribunaux. C'est précisément dans les pays communistes que le Ministère public est devenu un outil de répression suite à cette séparation, à l'étendue de son autorité et à l'absence de toute supervision. Le projet de loi continue d'envisager un Ministère public étroitement lié aux pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement et, comme évoqué précédemment, exerçant des pouvoirs qu'il serait plus adéquat de confier au pouvoir judiciaire.

24. Dans son Article 10, le projet de loi continue de prévoir la participation du Procureur général aux réunions des corps législatif, exécutif et judiciaire. En ce qui concerne l'organe législatif, cette participation se fait à l'invitation de la Verkhovna Rada ou de ses commissions ; il serait toutefois souhaitable de fixer par exemple les limites de cette participation à la présentation de rapports ou, le cas échéant, à une séance de questions. Il n'est pas souhaitable qu'un Procureur général ait le pouvoir de proposer une loi ou de participer aux débats parlementaires. De même, la nature de la participation du Procureur général aux sessions plénières des tribunaux devrait établir clairement que ce dernier n'exerce aucune fonction judiciaire, dans l'hypothèse où cette possibilité serait effectivement prévue.

25. Le Procureur général a également le droit de participer au conseil des ministres et aux organes des collectivités locales (Article 10 du projet de loi). De plus, l'Article 7 du projet prévoit que le procureur peut, s'il le juge opportun, participer aux réunions de toutes les commissions, de tous les comités et des autres organes collectifs instaurés par les organes du pouvoir exécutif, les organes représentatifs, ceux de l'autonomie locale ou le Président de l'Ukraine. Ces droits servent à asseoir le pouvoir du procureur vis-à-vis des autres organes de l'Etat et créent une sorte de super-autorité au sein de l'Etat, qui est extrêmement dangereuse pour le développement d'un Etat démocratique respectueux du droit.

26. Selon les normes du Conseil de l'Europe, le Ministère public est soit subordonné à l'exécutif, soit indépendant. Dans les deux cas, il convient de prévoir des clauses de sauvegarde suffisantes pour garantir la transparence de l'exercice des pouvoirs de poursuite par le gouvernement. Le paragraphe 13 de la Recommandation (2000) 19² du Comité des ministres du

² Les paragraphes 13 et 14 de la Recommandation Rec (2000) 19 sont les suivants :

13. Dans les pays où le Ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'Etat prend toutes mesures afin de garantir que :

- a. la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du Ministère public soient précisées par la loi ;*
- b. le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit ;*
- c. toute instruction à caractère général émanant du gouvernement revête une forme écrite et soit publiée selon des modalités appropriées ;*
- d. lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint :*
 - à solliciter au préalable l'avis écrit du Ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps;*

Conseil de l'Europe fixe les conditions à remplir si le Ministère public dépend de ou est subordonné à l'exécutif. Le paragraphe 14 traite le cas où le Ministère public est indépendant du gouvernement. Les conditions décrites dans ces deux paragraphes ne semblent pas, toutefois, être clairement réunies dans le cas de l'Ukraine. En particulier, la participation du Procureur général à des réunions du cabinet ministériel d'Ukraine, associée à son pouvoir de donner des ordres aux procureurs de niveau inférieur, aboutit à une situation qui manque de transparence et dans laquelle l'indépendance du Procureur n'est pas clairement établie, malgré les garanties d'indépendance énoncées à l'Article 4 du projet de loi.

27. La position forte du Ministère public se reflète également dans un certain nombre d'autres dispositions justifiées dans le projet par la nécessité de protéger son indépendance. Les procureurs ne peuvent voir leur responsabilité pénale engagée, ni être arrêtés sans l'autorisation du Procureur général (Article 7 du projet de loi). Bien qu'un certain degré de protection, notamment en matière de procédures arbitraires ou abusives, vis-à-vis d'un autre organe, comme la police, est souhaitable, il serait préférable que toute limitation du pouvoir d'engagement de poursuites pénales fasse l'objet d'un contrôle judiciaire. Les conditions et les circonstances des poursuites pénales à l'encontre du Procureur général ne sont pas claires non plus, le projet de loi n'ayant rien prévu dans cette éventualité.

28. Qui plus est, l'Article 7 du projet de loi, qui traite de l'indépendance du Ministère public, interdit « toute ingérence des [...] médias [...] dans l'activité du Ministère public. » Il s'agit d'une disposition potentiellement dangereuse. On peut craindre à juste titre qu'une telle formulation empiète sur la liberté des médias. Il faut veiller, en effet, à protéger le droit des médias de critiquer le Ministère public ; lorsque de tels actes outrepassent certaines limites légitimes, en nuisant par exemple au bon déroulement d'un procès à venir, ils doivent être sanctionnés par une décision judiciaire uniquement.

29. Le projet de loi ne prévoit aucun examen indépendant du fonctionnement ou de la gestion du bureau du Procureur de la République. L'Article 26 prévoit, certes, la mise en place de comités consultatifs, mais leurs membres sont tous issus du bureau du Procureur et leur fonction est apparemment d'examiner les infractions commises par d'autres autorités de l'Etat.

30. En considérant l'ensemble de ces dispositions, il est impossible d'avancer que le projet de loi subordonne le Ministère public à d'autres organes de l'exécutif. Bien au contraire, le Ministère public semble disposer de pouvoirs plus étendus que ceux des autres organes exécutifs et n'être soumis à aucun contrôle indépendant. Cette situation est une grave source d'inquiétude, car le Ministère public tel que l'envisage le projet de loi n'est pas doté de pouvoirs clairs et détaillés, fondés strictement sur la loi, il s'agit d'un organe susceptible de participer à toutes sortes de décisions et lié aux autres pouvoirs de l'Etat d'une manière sans véritable transparence.

-
- à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique;
 - avant l'audience, à verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis, et à les soumettre au débat contradictoire;
 - e. le Ministère public conserve le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique, même dans les cas où, lorsqu'il la saisit par écrit, il est dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'il a reçues;
 - f. les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et que, s'il n'en est pas ainsi, de telles instructions, par ailleurs exceptionnelles, soient assujetties non seulement aux règles énoncées aux paragraphes d. et e. mais également à un contrôle spécifique approprié dans le but notamment de garantir la transparence.

14. Dans les pays où le Ministère public est indépendant du gouvernement, l'Etat doit prendre toutes mesures afin que la nature et l'étendue de l'indépendance du Ministère public soient précisées par la loi.

d) La structure du Ministère public et la concentration des pouvoirs entre les mains du Procureur général

31. Les préoccupations concernant l'étendue des pouvoirs du Ministère public et les liens avec d'autres organes de l'Etat sont encore renforcées par l'importance accordée par la loi aux principes d'unité et de centralisation du Ministère public. Les dispositions du Chapitre II du projet de loi développent ces principes inscrits dans son Article 4 et stipulent que l'organisation des services du procureur, séparée des autres organes, est strictement hiérarchisée et donc calquée sur le modèle de l'ex-Prokuratura. Les prérogatives du Procureur général, qui dirige cette structure centralisée, sont exceptionnellement larges (voir la longue liste des pouvoirs de l'Article 15 du projet de loi) et ne se limitent pas à garantir une approche harmonisée en matière d'application de la loi.

32. L'existence d'un système hiérarchique associé à un mandat de courte durée (cinq ans) et au pouvoir de nomination et de révocation, confère un pouvoir très important au Procureur général et ne laisse aucune indépendance individuelle aux procureurs. Les propositions du précédent projet de loi de 2000 en faveur d'un certain degré d'indépendance aux procureurs individuels n'apparaissent pas dans ce nouveau projet de loi.

33. Tous les pouvoirs du Ministère public sont ainsi clairement concentrés entre les mains d'une personne, le Procureur général. En considérant les pouvoirs excessifs de cette institution dans leur ensemble, il devient l'une des personnes les plus puissantes du pays.

34. L'instance distincte chargée des poursuites militaires sous l'autorité du Procureur général et qui a suscité des critiques, a été maintenue (voir Article 21 du projet de loi).

IV. Conclusion

35. Malgré quelques améliorations marginales par rapport à la législation existante, la Commission estime que le projet de loi ne peut être considéré comme une réforme fondamentale du Ministère public tel qu'il existe actuellement, et ce pour les raisons suivantes :

- (i) Selon la nouvelle loi, le pouvoir exécutif reste encore trop largement entre les mains du Ministère public et en particulier du Procureur général ; par ailleurs, la nouvelle loi ne retire pas au Ministère public certaines prérogatives dont la portée devait être provisoire au départ.
- (ii) Le projet de loi continue d'enfreindre le principe de séparation des pouvoirs. Ceux du Procureur général restent étroitement liés aux pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif.
- (iii) Le projet de loi semble, à certains égards, conférer au Ministère public des pouvoirs qu'il serait plus normal de confier au pouvoir judiciaire dans son ensemble.
- (iv) Les relations entre le Procureur général et l'exécutif manquent de clarté et de transparence.
- (v) Les dispositions de l'Article 7 représentent une menace potentielle à la liberté de la presse.
- (vi) Le pouvoir de représentation des citoyens et de défense de leurs droits est défini dans un sens trop large.
- (vii) Le projet de loi continue de conférer au Ministère public des pouvoirs et des responsabilités qui dépassent l'engagement des poursuites pénales et la défense de

l'intérêt public dans le cadre du système de justice pénale, et qui ne doivent pas relever de ses compétences.

- (viii) La fonction du Procureur général n'est pas conforme à la Recommandation (2000) 19.
- (ix) Le fonctionnement et la gestion du bureau du Procureur ne font pas l'objet d'un contrôle indépendant.