



Strasbourg, le 13 mars 2007

CDL-AD(2006)029

Avis n° 380/2006

or. anglais

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

AVIS
SUR LE PROJET DE LOI DE L'UKRAINE
PORTANT MODIFICATION
DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES
RELATIVES A LA PROKURATURA

adopté par la Commission
lors de sa 68^e session plénière
(Venise, 13-14 octobre 2006)

sur la base des observations
de
M^{me} H. SUCHOCKA (membre, Pologne)
M. J. HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. P. CORNU (Expert, Direction des Affaires juridiques)

I. Introduction

1. Le 28 avril 2006, le procureur général d'Ukraine a demandé l'aide du Conseil de l'Europe pour réformer le ministère public du pays. Il a été décidé que, dans un premier temps, le projet d'amendements constitutionnels relatif au Parquet préparé par le ministère public (CDL(2006)032) devait être examiné par la Commission de Venise avec l'aide d'un expert de la Direction générale des Affaires juridiques. Le nouveau projet de loi sur le parquet serait ensuite examiné par la Direction générale des Affaires juridiques avec l'aide d'un membre de la Commission de Venise. M^{me} Hanna Suchocka (Pologne) et M. James Hamilton (Irlande) ont été nommés rapporteurs par la Commission de Venise et M. Pierre Cornu (Suisse) expert par la Direction générale des Affaires juridiques. Leurs observations sur le projet d'amendements à la Constitution figurent dans les documents CDL(2006)040, 041 et 042.

2. Une première discussion fondée sur ces observations a eu lieu lors de la 67^e session plénière de la Commission de Venise tenue à Venise le 9 juin 2006. Elle s'est poursuivie à l'occasion d'une visite des rapporteurs à Kiev les 2 et 3 octobre 2006. Le ministère public a aussi répondu par écrit aux observations des experts. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 68^e session plénière tenue à Venise les 13 et 14 octobre 2006.

II. Antécédents

3. Le ministère public a déjà fait l'objet d'avis de la Commission de Venise, le plus récent étant celui qui concerne le projet de loi amendement la loi de la République d'Ukraine sur le ministère public des 8 et 9 octobre 2004 (CDL-AD(2004)038).

4. Comme indiqué dans les avis précédents, la loi en vigueur fait du ministère public une institution très puissante dont les fonctions vont considérablement au-delà du domaine de compétence d'un procureur dans un Etat démocratique respectueux des lois. Elle prévoit en effet une « *Prokuratura* » de style soviétique. Par opposition, la Constitution adoptée en 1996 décrit, à l'article 121, les fonctions du ministère public comme suit :

- (a) *engager des poursuites judiciaires pour le compte de l'Etat ;*
- (b) *représenter les intérêts du citoyen ou de l'Etat devant les tribunaux dans les cas prévus par la loi ;*
- (c) *veiller au respect de la loi par les organes chargés des investigations, au stade de l'instruction préparatoire ;*
- (d) *veiller au respect de la loi dans l'exécution des décisions pénales et dans l'application d'autres mesures coercitives restreignant la liberté individuelle des personnes.*

5. La Constitution de 1996 contient aussi une disposition transitoire libellée comme suit :

« Conformément à la loi en vigueur, le ministère public continue de veiller au respect et à l'application de la loi ainsi qu'à l'enquête préliminaire jusqu'à l'entrée en vigueur des lois réglementant l'activité des organes publics en matière de contrôle du respect des lois et jusqu'à ce que le système d'instruction préparatoire soit créé et que les lois régissant son fonctionnement entrent en application » (Chapitre XV, paragraphe 9).

6. Le but était donc, lorsque la Constitution de 1996 a été adoptée, de ne laisser au ministère public les fonctions de contrôle du respect et de l'application des lois en général (en dehors des cas mentionnés aux articles 121 c) et 9 d) de la Constitution) et la fonction d'enquête préliminaire qu'à court terme. Comme les dispositions transitoires maintenaient, pendant une période de cinq ans (Chapitre XV.13), les procédures en vigueur en matière d'arrestation, de détention provisoire et de détention de suspects ainsi que de visites

domiciliaires, de perquisition ou de recherche d'autres biens, le ministère public ne pouvait pas, semble-t-il, exercer ces pouvoirs pendant plus de cinq ans.

7. En 2004, la nouvelle disposition ajoutée à l'article 121 attribuait une cinquième fonction au procureur :

« veiller au respect des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, au respect des lois sur ces questions par les organes du pouvoir d'Etat, les collectivités locales et les agents de ces administrations » (Article 1 5) du projet de loi).

8. Dans l'avis qu'elle a rendu en 2004 (CDL-AD(2004)038) sur une disposition analogue de la loi sur le parquet, la Commission de Venise a été très critique :

« Cette fonction, qui ne constitue pas une disposition impérative découlant de la Constitution, est inacceptable. Elle 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 la 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.

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. Aux articles 37 à 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.

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 cinq ans ».

9. Il n'en reste pas moins que la proposition de modifier la Constitution a été adoptée malgré l'avis très ferme de la commission. Dans sa Résolution 1466(2005), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite les autorités ukrainiennes *« face au regrettable recul marqué dans la réforme de la Prokuratura par les amendements constitutionnels de décembre 2004, à modifier le rôle et les fonctions de cette institution comme il est demandé dans l'avis n°190 (paragraphe 11.vi) de l'Assemblée et au paragraphe 9 des dispositions transitoires de la Constitution ukrainienne de 1996, et conformément à la Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit »*. Le projet actuel fait suite à cette critique du Conseil de l'Europe et vise à aider l'Ukraine à s'acquitter de ses engagements envers le Conseil de l'Europe en matière de réforme de la Prokuratura. Il contient trois éléments principaux :

- il définit le ministère public comme faisant partie du pouvoir judiciaire ;
- il redéfinit les fonctions du ministère public ;
- il modifie les règles relatives à la nomination et à la révocation du Procureur général et à l'organisation du ministère public.

III. Position du ministère public dans le système des autorités publiques d'Ukraine

10. Le ministère public est défini dans le projet comme un système indépendant et unifié de l'autorité judiciaire. Le texte fait ainsi apparaître une tendance à la rupture avec la tradition non démocratique de la *Prokuratura* soviétique. Le nouveau libellé de l'article 121 est aussi plus précis que celui de la Constitution de 1996. Il indique clairement que le ministère public n'est pas un (quatrième) pilier distinct du pouvoir de l'Etat comme c'était précédemment le cas dans le système soviétique. Il réduit en conséquence le risque de retour au système de la *Prokuratura*.

11. Il n'existe pas en Europe de règle uniforme sur la place du ministère public. La Recommandation (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prévoit expressément la possibilité d'un ministère public faisant partie du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. Si le ministère public dépend du pouvoir exécutif, les garanties du paragraphe 13 de la Recommandation (2000)19 doivent être observées. S'il est indépendant et relève du pouvoir judiciaire, le paragraphe 14 de la recommandation dispose que la nature et l'étendue de son indépendance doivent être précisées par la loi.

12. En ce qui concerne la situation particulière de l'Ukraine, l'option favorable à un ministère public indépendant dans le cadre du pouvoir judiciaire semble privilégiée à condition que le pouvoir général de contrôle ne relève plus du ministère public. Subordonner le ministère public à l'exécutif compliquerait encore la dépolitisation du ministère public et la protection des procureurs contre toute ingérence indue dans leur travail, lequel doit reposer sur le droit et non sur l'opportunité politique.

13. La Commission de Venise se félicite en conséquence de la proposition favorable à un ministère public indépendant dans le cadre du pouvoir judiciaire. Elle souligne toutefois qu'il n'est en aucune façon suffisant de consacrer ce principe dans la Constitution mais qu'il est impératif de dégager les conclusions découlant de ce choix au moment de la rédaction de la loi.

14. En d'autres termes, il convient de modifier en profondeur la situation des procureurs en Ukraine. Actuellement, les procureurs ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi et certains des prédécesseurs du Procureur général actuel ont, lorsqu'ils ont pris leurs fonctions, révoqué de très nombreux procureurs qui non seulement ont perdu leur poste mais ont aussi été mis à l'écart du ministère public dans son ensemble. Dans ces conditions, les procureurs ne peuvent pas faire preuve de professionnalisme sur la base de leur interprétation de la loi mais sont contraints de chercher à gagner la faveur du Procureur général du moment. Si dans les pays européens, les procureurs ne sont pas protégés comme les juges contre un transfert qu'ils ne souhaitent pas, ils devraient bénéficier de la sécurité de l'emploi jusqu'à leur retraite.

15. La situation actuelle en Ukraine est de toute évidence contraire au paragraphe 5 de la Recommandation (2000)19 qui énonce que :

« Les Etats doivent prendre des mesures pour que :

a. le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public soient mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste et excluant toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;

b. le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du ministère public soient fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ;

c. la mobilité des membres du ministère public soit fondée également sur les besoins du service ;

d. la loi garantisse pour l'exercice de ces fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une rémunération et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite ;

e. la loi prévoit une procédure disciplinaire pour les membres du ministère public leur garantissant une évaluation et des décisions justes et objectives soumises à un contrôle indépendant et impartial ;

f. les membres du ministère public aient accès à une procédure satisfaisante de recours, y compris le cas échéant, le droit de saisir un tribunal dès lors que leur statut juridique est affecté ;

g. les membres du ministère public et leur famille soient protégés physiquement par les autorités lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions ».

16. Les nombreux pays qui disposent d'un modèle judiciaire ont un système en vertu duquel chaque procureur est affecté à un tribunal donné et exerce ses fonctions indépendamment des autres procureurs tout comme le juge dans son tribunal est indépendant des autres juges. Dans certains Etats cependant, le ministère public est organisé de manière hiérarchique et fait partie de la branche judiciaire comme par exemple aux Pays-Bas. Il n'en reste pas moins qu'en cas de système hiérarchique et unifié, le paragraphe 10 de la Recommandation (2000) 19 doit être respecté. Ce paragraphe dispose que :

« Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel ».

17. Si le Ministère public fait partie de la branche judiciaire, il convient d'établir une distinction claire entre les procureurs et les juges. Le paragraphe 17 de la Recommandation (2000) 19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale dispose que :

« Les Etats prennent toutes mesures afin que le statut légal, la compétence et le rôle procédural des membres du ministère public soient définis par la loi de sorte qu'il ne soit possible de nourrir aucun doute légitime quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges. Les Etats garantissent en particulier que nul ne puisse à la fois exercer les fonctions de membre du ministère public et de juge ».

18. Le risque de confusion entre le rôle des procureurs publics et celui des juges augmente lorsque le procureur a des fonctions de contrôle (voir ci-dessous).

IV. Compétences du ministère public définies à l'article 121

Suppression de l'alinéa 5 sur le pouvoir de contrôle de la Prokuratura

19. Il convient de se féliciter vivement que le nouveau libellé ne prévienne plus le pouvoir général de contrôle introduit par l'amendement constitutionnel de décembre 2004. Cette initiative positive dénote l'intention de rompre avec le modèle soviétique de la Prokuratura. Cela étant, certaines des dispositions de l'article 121 qui ont été reformulées soulèvent la

question de savoir si cette rupture sera pleinement réalisée (voir ci-dessous). Des pouvoirs de contrôle demeurent à d'autres titres.

Alinéa 1 sur l'action pénale

20. Le nouvel alinéa 1 de l'article 121 dispose que le ministère public est chargé « *de l'action pénale dans le cadre de la procédure préparatoire et des poursuites judiciaires pour le compte de l'Etat* ». Cette phrase doit être mise en parallèle avec la proposition de point 9 des dispositions transitoires : « *Le ministère public de l'Ukraine continue de se charger de l'instruction préparatoire en vertu de la législation en vigueur à moins que le système de l'instruction préparatoire existe et que les lois régissant son fonctionnement soient adoptées* ». Elle renvoie à la compétence essentielle de tout ministère public et n'appelle pas d'autres commentaires.

Alinéa 2 sur la protection des droits de l'homme, l'intérêt de l'Etat et l'intérêt public

21. La proposition de nouveau libellé de l'alinéa 2 de l'article 121 ajouterait à la fonction existante de « *représentation des intérêts du citoyen ou de l'Etat devant les tribunaux dans les cas prévus par la loi* » la fonction de « *protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, ainsi que de l'intérêt de l'Etat et de l'intérêt public* ». Cette compétence est très large et mal définie. Formulant des observations au sujet du projet de Constitution en 1996, la Commission de Venise déclarait déjà (CDL(1996)015) :

« Il est recommandé de limiter cette représentation aux cas où l'intérêt public est en jeu et où il n'y a pas de conflit avec les libertés et les droits fondamentaux de la personne. Il appartient à la personne elle-même de décider de demander ou non l'aide de l'Etat ».

22. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle que l'article 55 de la Constitution de l'Ukraine dispose que « *les droits et libertés de l'homme et du citoyen sont protégés par la justice* » et que « *toute personne peut saisir, pour défendre ses droits, le Délégué aux droits de l'homme de la Rada suprême d'Ukraine* ». Ces dispositions tiennent compte de l'approche européenne de la protection des droits de l'homme. Il appartient à chacun de décider comment et dans quelle mesure il souhaite protéger ses droits et de défendre ensuite ses droits devant la justice avec l'aide d'un avocat indépendant et non d'un organe public. De plus, dans de nombreux pays européens, la personne peut demander les services d'un médiateur véritablement indépendant qui a pour tâche de défendre les droits des personnes et non de protéger l'intérêt public.

23. En revanche, le ministère public, qui, tout en exerçant ses fonctions dans le domaine du droit pénal, doit de toute évidence veiller à ce que les droits des personnes soient respectés, semble mal équipé pour protéger activement les droits des individus. Il a pour principale mission de protéger l'intérêt de l'Etat et l'intérêt public et sera toujours tenté de donner la préférence au premier. Il participe en outre à l'action pénale et a des liens avec la police. Ces domaines sont particulièrement sensibles en regard de la protection des droits de l'homme et le ministère public sera nécessairement confronté à des conflits d'intérêts. Ces préoccupations se retrouvent au paragraphe 7.v.a) de la Recommandation 1604(2003) de l'Assemblée parlementaire :

« quant aux responsabilités non pénales : [il est essentiel] 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 ».

24. En principe, la Commission de Venise considère que la meilleure solution serait de limiter le rôle du ministère public à l'action pénale, ce qui est conforme à l'approche de l'Assemblée parlementaire énoncée au paragraphe 7.v.c) de la Recommandation 1604 :

« 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 ».

25. La Commission de Venise a toutefois été informée par les autorités ukrainiennes de la difficulté pratique d'abandonner immédiatement tout rôle du ministère public dans la protection des droits individuels. Conformément à la tradition soviétique, la *Prokuratura* en Ukraine reçoit de nombreuses plaintes de citoyens concernant la violation de leurs droits et est sans doute actuellement l'organe le plus efficace pour traiter ces problèmes. La population n'est pas encore habituée à défendre ses droits elle-même, l'accès à un avocat est parfois difficile et le système d'aide juridique n'est pas développé. Le système judiciaire n'est pas encore suffisamment développé et du fait de son organisation, l'administration n'est pas à même de garantir pleinement le respect des droits des citoyens. Si elle compte un représentant des droits de l'homme du parlement, son personnel et ses ressources ne sont en rien comparables à celles du ministère public¹. Supprimer ce rôle du ministère public pourrait donc créer des difficultés pratiques.

26. La solution semblerait donc double. Le rôle de protection du ministère public devrait être défini de manière plus restrictive : le ministère public ne devrait en effet pas être le principal organe de protection des droits de l'homme en Ukraine. Le libellé devrait, en particulier, être tel qu'il n'empiète pas sur les compétences des tribunaux et que le ministère public n'intervient pas contre la volonté de la personne concernée. Il est vrai que le libellé proposé laisse au corps législatif le soin de définir le rôle de protection du ministère public et que ces limitations pourraient être prévues par la loi. Il n'en demeure pas moins que compte tenu de la forte tradition du système de la *Prokuratura* en Ukraine, il semble indispensable de prévoir expressément des limitations dans le texte de la Constitution proprement dite.

27. Il faudrait en outre indiquer expressément que ce rôle limité du ministère public est de nature transitoire et devrait être réexaminé. Le projet proposé comporte une règle transitoire sur le rôle du ministère public dans l'enquête préliminaire. Le rôle du ministère public dans la protection des droits de l'homme devrait aussi faire l'objet d'une règle transitoire.

Alinéa 3 sur le contrôle des investigations

28. Conformément au paragraphe 3 de l'article 121, le ministère public veille au respect des lois par les autorités chargées des investigations et de l'instruction préparatoire. Cette disposition ne semble pas prêter à contestation à condition qu'elle renvoie à des autorités autres que le ministère public proprement dit.

Alinéa 4 sur le contrôle de l'exécution des décisions

29. Conformément à la proposition de nouveau libellé de l'alinéa 4, le pouvoir actuel du ministère public de contrôler l'exécution des décisions serait étendue aux affaires civiles et

¹ Le nombre de procureurs en Ukraine est très supérieur à celui enregistré dans les pays d'Europe occidentale. D'après le rapport de 2002 sur les systèmes judiciaires européens de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, l'Ukraine compte 4,2 procureurs pour 20 000 habitants contre 1,5 en Allemagne, 0,8 en Italie et 0,5 en France. Pour les juges, la situation est très différente : l'Ukraine disposait de 15,52 juges pour 100 000 habitants, l'Allemagne de 25,30, l'Italie de 11,72 et la France de 10,37.

administratives. Cette modification est motivée par les importants problèmes auxquels l'Ukraine se heurte pour garantir l'exécution des décisions. Le ministère public disposerait des ressources nécessaires à cette fin. Néanmoins, conformément à l'objectif général qui est de limiter les tâches du ministère public au domaine du droit pénal, la Commission de Venise préférerait transférer les ressources nécessaires à un autre organe au lieu de modifier la Constitution afin de faire apparaître la répartition actuelle des ressources.

Alinéa 5 sur les autres fonctions prévues par la loi

30. La proposition de nouvelle disposition permettant d'attribuer « *d'autres fonctions prévues par la loi* » au procureur a une portée beaucoup trop large. On peut supposer que même en l'absence d'une telle disposition, d'autres fonctions pourraient être confiées au procureur à condition qu'il n'existe pas d'obstacle constitutionnel pour ce faire, mais le projet de disposition pose un problème en ce sens qu'il semble permettre de confier au procureur n'importe quelle fonction sans aucune restriction. Lorsqu'il a répondu aux observations des experts, le ministère public a indiqué qu'il était prêt à supprimer ce projet de disposition.

V. Article 122 relatif à la nomination et à la destitution du Procureur général

Paragraphe 1 : Nomination du Procureur général

31. Le 1^{er} paragraphe de cet article prévoit la nomination du Procureur général par le Président avec le consentement du parlement. Cette solution apparaît en principe appropriée. Toutefois, il serait aussi souhaitable qu'un organe technique non politique fasse des suggestions. Dans ses avis CDL-INF(1996)2 et CDL(1995)73 au point II.11, la Commission de Venise a fait observer ce qui suit :

« Il importe que la méthode de sélection du Procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques. Il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes. Il est toutefois compréhensible qu'un Gouvernement souhaite exercer un certain contrôle sur cette nomination, compte tenu de l'importance de l'accusation pour le bon fonctionnement et l'efficacité de l'Etat, et qu'il soit peu désireux d'accorder à un autre organe, quelque distingué qu'il soit, carte blanche dans le processus de sélection. C'est pourquoi, il est proposé d'envisager la création d'une commission de nomination composée de personnes jouissant à la fois du respect du public et de la confiance du Gouvernement... ».

Paragraphe 2 : conditions personnelles requises pour devenir Procureur général

32. La proposition de paragraphe 2 de cet article énonce les conditions personnelles requises pour devenir Procureur général. Il semble justifié d'imposer les conditions suivantes : citoyenneté ukrainienne, 40 ans au minimum, diplôme de droit et connaissance de la langue nationale. Par contre on peut s'interroger sur la nécessité pour un candidat de justifier de dix ans de résidence ininterrompue en Ukraine avant d'être nommé. Les candidats ayant acquis une expérience précieuse à l'étranger risqueraient d'être exclus. On peut aussi se demander pourquoi les quinze années d'expérience professionnelle requises doivent avoir été acquises au sein du ministère public proprement dit. On peut supposer que dans la plupart des cas le Procureur général vient de ce service. Il ne semble toutefois pas justifié d'exclure, d'emblée, la possibilité de nommer par exemple un juge expérimenté. La possibilité de nommer une personne extérieure semble particulièrement importante compte tenu de la nécessité de réformer en profondeur le service.

Paragraphe 3 : mandat du Procureur général

33. Conformément à la proposition de paragraphe 3, le mandat du Procureur général passerait de cinq à sept ans. Cet allongement devrait atténuer la politisation du parquet et pourrait garantir l'impartialité du Procureur général. Il semble donc que ce soit un pas dans la bonne direction. Il serait encore préférable que le Procureur général puisse rester en fonction jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite ou si l'on préfère un mandat restreint, que la possibilité d'une nouvelle nomination soit exclue, comme c'est le cas pour les juges constitutionnels conformément à l'article 148 de la Constitution. A défaut, le procureur risquerait d'être par trop influencé dans ses décisions par le souhait d'être réélu.

Paragraphe 4 : destitution du Procureur général avant la fin de son mandat

34. Le paragraphe 4 de l'article 122 qui est proposé prévoirait la possibilité pour le président de destituer le Procureur général avec la fin de son mandat avec l'accord de pas moins des deux tiers des députés, ce qui remplacerait le vote actuel de défiance à l'égard du Procureur général auquel il est procédé au parlement. Les motifs d'une telle destitution devraient être prévus par la loi. Cette amélioration est saluée car elle renforce l'indépendance du Procureur général face aux pressions politiques, compte tenu en particulier du fait que jusqu'à présent aucun des procureurs généraux n'a pu, depuis l'indépendance, s'acquitter d'un mandat complet de cinq ans. La Commission de Venise souhaiterait aller encore plus loin en mentionnant les motifs d'une destitution éventuelle dans la constitution proprement dite. De plus, avant de prendre toute décision, un organe spécialisé devrait obligatoirement se prononcer sur la question de savoir si les motifs de destitution sont suffisants.

Paragraphe 5 : obligation de rendre compte au Président et au parlement

35. La mise en place d'une obligation pour le Procureur général de présenter un rapport annuel au Président et au parlement est aussi saluée.

VI. Conclusions

36. En conclusion, la Commission se félicite du projet, y voyant un pas important dans la bonne direction, notamment pour renforcer l'indépendance du ministère public face aux pressions politiques, faire en sorte qu'il devienne partie intégrante du pouvoir judiciaire et mieux protéger le Procureur général contre toute destitution injustifiée. Elle encourage les autorités ukrainiennes à aller encore plus loin dans cette voie. La loi qui sera adoptée devra distinguer clairement les procureurs des juges et également veiller à ce que non seulement le Procureur général mais aussi tous les procureurs soient mieux protégés pour ce qui est de leur statut personnel. De plus, pour que le Procureur général soit indépendant et apolitique, sa nomination devra s'inscrire dans un processus garantissant toute indépendance, les motifs de destitution devront être énoncés dans la Constitution, la fonction devra être ouverte aux personnes qualifiées ayant une expérience en dehors du ministère public et le Procureur général devra être nommé pour un seul mandat.

37. Quant aux compétences du ministère public, la réforme proposée semble une première étape utile. Il faut se féliciter en particulier de la suppression du pouvoir de contrôle général. Outre la suppression de la disposition permettant d'attribuer d'autres pouvoirs au ministère public, que celui-ci a déjà acceptée, l'alinéa 2 de l'article 121 sur la protection des droits de l'homme ainsi que de l'intérêt de l'Etat et de l'intérêt public doit être modifié, le champ de cette compétence doit être réduit et faire l'objet d'une disposition transitoire dans le but en fin de compte de limiter la compétence du Procureur général à l'action pénale. De l'avis de la Commission, le rôle actuel du ministère public dans la protection des droits de l'homme et du citoyen devrait être confié dans l'avenir à d'autres organes ou exercé par les particuliers

eux-mêmes, avec l'aide d'avocats de leur choix. Pour finir, le Procureur général ne devrait pas avoir de rôle en relation avec le contrôle de l'exécution des décisions.