

**SUPPORT TO CRIMINAL JUSTICE REFORM  
IN UKRAINE**



Strasbourg, le 14 octobre 2013

Avis n° 735 / 2013

**CDL-AD(2013)025**  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**  
**DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME (DDH),**  
**DIRECTION GÉNÉRALE DROITS DE L'HOMME ET ÉTAT DE DROIT**

**AVIS CONJOINT**

**RELATIF AU PROJET DE LOI SUR LE BUREAU DU PROCUREUR  
DE L'UKRAINE**

**Enteriné par la Commission de Venise  
lors de sa 96e session plénière  
(Venise, 11-12 octobre 2013)**

**sur la base des observations de**

**M. Nicolae ESANU (membre, Moldavie)  
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)  
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)  
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

**M. Jeremy McBRIDE (consultant de la DDH, Royaume-Uni)  
M. Eric SVANIDZE (consultant de la DDH, Géorgie)  
Mme Lorena BACHMAIER WINTER (consultant de la DDH, Espagne)  
M. Mikael LYGBO (consultant de la DDH, Danemark)**

## Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Observations générales.....	3
III.	Principales critiques exprimées dans les avis précédents.....	5
	A. Centralisation excessive et dépendance du procureur général à l'égard du vote de confiance du Parlement.....	5
	B. Rôle des procureurs en dehors du système de justice pénale .....	5
	C. Autres problèmes .....	8
IV.	Analyse article par article.....	9
	A. Partie I. Principes d'organisation et de fonctionnement du Bureau du procureur.....	9
	B. Partie II. Le système du Bureau du Procureur.....	11
	C. Partie III. Statut des procureurs.....	12
	D. Partie IV. Exercice des pouvoirs du Bureau du procureur .....	15
	E. Partie V. Procédures pour être nommé au sein du Bureau du procureur .....	20
	F. Partie VI. Responsabilité disciplinaire d'un procureur .....	23
	G. Partie VII. Révocation, suspension et cessation de fonctions des procureurs.....	24
	H. Partie VIII. Autogestion du ministère public et organes à l'appui de celui-ci..	26
	I. Partie IX. Soutien social et matériel du procureur et d'autres employés du ministère public .....	29
	J. Partie 10. Soutien organisationnel au Bureau du procureur .....	30
	K. Partie 11. Coopération internationale.....	30
	L. Partie XII. Dispositions finales.....	30
	M. Partie XIII. Dispositions transitoires.....	31
V.	Conclusion.....	31

## I. Introduction

1. Par lettre datée du 2 août 2013, le chef de l'administration présidentielle de l'Ukraine, M. Lyovochkin, a demandé un avis sur le projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine (CDL-REF(2013)041 et un tableau comparatif CDL-REF(2013)043, ci-après le « projet de loi ») à la Commission de Venise et à la Direction générale Droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe.
2. La Commission de Venise a invité M. Nicolae Esanu, M. Peter Paczolay, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori en qualité de rapporteurs du présent avis.
3. Dans le cadre du projet de soutien à la réforme de la justice pénale en Ukraine, financé par le gouvernement danois, la Direction des droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit du Conseil de l'Europe a invité M. Jeremy McBride, M. Eric Svanidze, Mme Lorena Bachmaier Winter et M. Mikael Lyngbo à procéder à une expertise du projet de loi.
4. Le 6 septembre, une délégation de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme<sup>1</sup>, composée de MM. Esanu, McBride, Paczolay, de Mme Suchocka et de MM. Svanidze et Tuori, accompagnés de MM. Markert et Dürr du Secrétariat de la Commission de Venise, de M. Ristovski pour le Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev et de Mme Tskhomelidze pour le Projet de la Direction des droits de l'homme, s'est rendue à Kiev pour rencontrer diverses parties prenantes. La délégation a rencontré (dans l'ordre chronologique): M. Igor Kaletnik, Vice-Président de la Verkhovna Rada (Parlement), M. Serhiy Kivalov, Chef de la Commission parlementaire pour l'État de droit et la justice, M. Andriy Kozhemiakin, Chef de la Commission parlementaire pour le soutien législatif aux activités d'exécution de la loi et d'autres membres de cette Commission, M. Oleksandr Lavrynovych, Président du Conseil supérieur de la justice, M. Viktor Pshonka, Procureur général, M. Andriy Portnov, Conseiller auprès du Président, M. Pavlo Petrenko, membre du groupe parlementaire de l'Union panukrainienne « Batkivshchyna », M. Valeriy Karpuntsov, membre du groupe parlementaire du parti politique UDAR, M. Oleg Makhnytskiy, chef du groupe parlementaire de l'Union panukrainienne Svoboda, ainsi que des représentants d'ONG. Le présent avis reflète les résultats de ces réunions.
5. Compte tenu de l'urgence de cette question, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la transmission d'un projet du présent avis aux autorités ukrainiennes avant son examen à la session plénière. Suite à un échange de points de vue avec M. Vitaly Bilous, Vice-Procureur général, et M. Andriy Kozhemiakin, Président de la Commission parlementaire pour le soutien législatif aux activités d'application de la loi, le présent avis a été entériné par la Commission de Venise à sa 96<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 Octobre 2013).

## II. Observations générales

6. Le projet de loi, s'il est adopté, remplacerait la loi de la République d'Ukraine *sur le ministère public* qui est entrée en vigueur le 5 novembre 1991 (« la loi du 5 novembre 1991 »). Cette loi, qui a été modifiée à de nombreuses reprises, et notamment de manière particulièrement importante en 2010 et 2012, constitue la « loi existante ».
7. Le projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine fait partie des lois qui ont été élaborées au fil des ans sur ce sujet et pour lesquelles la Commission de Venise a fourni des avis<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lorsque le présent avis adresse des recommandations aux autorités ukrainiennes, il est entendu qu'il s'agit de recommandations formulées par la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme.

<sup>2</sup> Opinion on the present law and on the draft law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office, M. James Hamilton (CDL(2001)128, 7 décembre 2001); Opinion on the present law and on the draft law

8. Les normes du Conseil de l'Europe relatives aux lois portant sur le ministère public sont exposées dans les instruments suivants : la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la Convention européenne) et la jurisprudence y afférente de la Cour européenne des droits de l'homme ; la recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale<sup>3</sup>; la recommandation CM/Rec(2012)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale<sup>4</sup>; la recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit<sup>5</sup>; les avis de la Commission de Venise; le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II – le ministère public<sup>6</sup>; les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (les « lignes directrices de Budapest ») adoptées par la Conférence des procureurs généraux d'Europe<sup>7</sup>; l'avis n° 3(2008) du Conseil consultatif de procureurs européens sur « le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale »<sup>8</sup>; l'avis n° 12 (2009) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et l'avis n° 4 (2009) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) intitulés « Juges et procureurs dans une société démocratique » (« la Déclaration de Bordeaux »)<sup>9</sup>.

9. Une présentation synthétique de ces normes figure dans la compilation thématique des principes pour un projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine, élaborée dans le cadre du projet « Soutien à la réforme de la justice pénale en Ukraine ».

10. Le présent avis examine d'abord brièvement les préoccupations exprimées dans les avis précédents sur la loi existante. Il présente ensuite les grands progrès accomplis par le projet de loi en vue de satisfaire aux exigences des normes du Conseil de l'Europe et recense les principaux aspects du projet de loi qui suscitent encore des critiques à cet égard. L'avis procède ensuite à une analyse article par article du projet de loi, examine les dispositions qui ont besoin d'être modifiées, clarifiées, examinées de manière plus approfondie ou supprimées. Il conclut par une synthèse des recommandations formulées et une évaluation globale de l'acceptabilité du projet de loi.

11. Le présent avis est fondé sur une traduction en anglais du projet de loi. Il est possible que la traduction ne reflète pas précisément la version originale sur tous les points, et certaines observations peuvent découler des problèmes de traduction.

---

of Ukraine on the Public Prosecutor's Office, Ms H. Suchocka (CDL(2001)134, 11 décembre 2001); Avis concernant le projet de loi amendant la loi de la République d'Ukraine sur le ministère public (CDL-AD(2004)038, 12 octobre 2004); Avis sur le projet de loi de l'Ukraine portant modification des dispositions constitutionnelles relatives à la Prokuratura (CDL-AD(2006)029, 17 octobre 2006); Opinion on the Draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor (CDL-AD(2009)048, 27 octobre 2009); et Avis relatif au projet de loi sur le Bureau du Procureur de l'Ukraine (élaboré par la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit), (CDL-AD(2012)019, 15 octobre 2012).

<sup>3</sup> Adopté le 6 octobre 2000.

<sup>4</sup> Adopté le 19 septembre 2012.

<sup>5</sup> Adopté le 27 mai 2003.

<sup>6</sup> CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011.

<sup>7</sup> Le 31 mai 2005; CPGE (2005)05.

<sup>8</sup> CCPE(2008)3, adopté les 15-17 octobre 2008.

<sup>9</sup> CM(2009)192, 15 décembre 2009.

### III. Principales critiques exprimées dans les avis précédents

12. La Commission de Venise a critiqué la législation sur le Bureau du Procureur de l'Ukraine dans ses précédents avis, jugeant que les fonctions de ce bureau dépassaient considérablement le domaine de compétence qui devrait être celui d'un ministère public dans une société démocratique. La Commission a également rappelé à plusieurs reprises aux autorités ukrainiennes qu'elles devaient respecter leur engagement de modifier le rôle du Bureau du Procureur afin de le rendre conforme aux normes européennes<sup>10</sup>. En adhérant au Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995, l'Ukraine a pris l'engagement suivant :

*«le rôle et les fonctions du parquet seront modifiés (notamment en ce qui concerne l'exercice d'un contrôle général de légalité), de telle sorte que cette institution deviendra un organe conforme aux normes du Conseil de l'Europe».*

#### A. Centralisation excessive et dépendance du procureur général à l'égard du vote de confiance du Parlement.

13. La Commission a critiqué l'importance accordée aux principes d'unité et de centralisation du ministère public, dont l'organisation est calquée sur le modèle de l'ex-prokuratura soviétique. Les prérogatives du procureur général, qui dirige cette structure centralisée, sont exceptionnellement larges et ne se limitent pas à garantir une approche harmonisée en matière d'exécution de la loi<sup>11</sup>. Les procureurs de rang inférieur n'ont pas suffisamment de garanties quant à l'exercice indépendant ou autonome de leurs fonctions, surtout en ce qui concerne les instructions illégales données par les procureurs de rang supérieur.

14. En outre, l'article 122 de la Constitution dispose que le Parlement peut exprimer sa défiance à l'encontre du procureur général de l'Ukraine<sup>12</sup>. Ce dernier ne faisant pas partie du gouvernement, le Parlement ne devrait pas avoir le droit de déposer une motion de censure, qui est un instrument purement politique. La motion de censure peut éventuellement être considérée comme un moyen de parvenir à un équilibre dans l'organisation des organes de l'État, mais on voit mal en quoi elle serait une solution juste et équitable. De même, l'article 106.11 de la Constitution ne fixe pas de limites à une révocation par le Président. Le procureur général ne devrait être révoqué qu'en cas de violations graves de la loi et au terme d'une audition équitable.

15. En conséquence, la centralisation excessive des prérogatives du procureur général ainsi que la dépendance de celui-ci à l'égard des organes politiques créent des problèmes pour l'indépendance ou l'autonomie du ministère public.

#### B. Rôle des procureurs en dehors du système de justice pénale

16. Les avis précédents concernant la loi existante s'inquiétaient du fait que les pouvoirs des procureurs en Ukraine allaient bien au-delà du domaine de compétence des procureurs dans un État démocratique, et que le Bureau du Procureur était une institution excessivement puissante qui pouvait être assimilée en fait à une « prokuratura » de style soviétique.

17. La Commission de Venise reconnaît que, dans certains pays, le ministère public exerce des fonctions autres que celles liées aux poursuites pénales et a déclaré que ces pouvoirs sont légitimes si certains critères sont respectés. De telles compétences doivent être exercées dans

---

<sup>10</sup> Voir : Opinion on the draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor (CDL-AD(2009)048 27 October 2009), paragraphs 5-6 and 28-30.

<sup>11</sup> Voir : Opinion on the draft Law Amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor CDL-AD(2004)038, 12 October 2004 paragraphs 31-33.

<sup>12</sup> Article 122 de la Constitution: « Le Parquet de l'Ukraine est dirigé par un procureur général, qui est nommé avec le consentement de la *Verkhovna Rada* (Parlement) d'Ukraine, et révoqué par le Président de l'Ukraine. La *Verkhovna Rada* d'Ukraine peut exprimer sa défiance envers le procureur général, ce qui entraîne sa démission (...) ».

le respect du principe de séparation des pouvoirs de l'État, notamment le respect de l'indépendance des tribunaux, le principe de subsidiarité, le principe de spécialité et le principe d'impartialité des procureurs<sup>13</sup>. Cette approche exige que le bureau du procureur soit privé des pouvoirs considérables dont il bénéficie dans le domaine du contrôle général, lesquels devraient être assumés par les tribunaux, tandis que les tâches liées à la protection des droits de l'homme devraient être transférées au médiateur (ombudsman).

18. Dans son avis de 2012 sur un précédent projet de loi sur le Bureau du Procureur de l'Ukraine, la Commission de Venise avait signalé que « [l]a Recommandation CM/Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale prévoit de limiter les pouvoirs que le procureur peut détenir en dehors de la sphère du droit pénal. Il ne faudrait pas voir ce texte comme une recommandation que le ministère public possède de tels pouvoirs. »<sup>14</sup>

19. À cet égard, il convient de noter que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 19 septembre 2012 la recommandation CM/Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, dans laquelle il indique, parmi les « principes communs », que « 5. la recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale devrait s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux procureurs ayant des compétences et des attributions en dehors du système de justice pénale pour ce qui est:

- des garanties à leur reconnaître pour l'exercice de leurs activités ;
- de leurs rapports avec l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; et
- de leurs devoirs et responsabilités vis-à-vis des justiciables. »<sup>15</sup>

20. Par conséquent, le paragraphe 31 de la recommandation Rec(2000)19<sup>16</sup>, selon lequel « lorsque le ministère public est habilité à prendre des mesures qui entraînent des atteintes aux droits et aux libertés fondamentales du suspect, ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire », doit aujourd'hui être lu comme exigeant un contrôle judiciaire à l'égard de toute décision d'un procureur portant atteinte aux droits et aux libertés fondamentaux d'un tiers, y compris au regard des activités menées dans le cadre de la fonction de contrôle ou dans le cadre d'autres fonctions ne relevant pas de la sphère des poursuites pénales.

21. La Constitution de 1996 de l'Ukraine ne prévoyait pas de pouvoirs de contrôle mais les admettait au point 9 des dispositions transitoires:

*9. « Le Parquet de l'État, conformément aux lois en vigueur, continue à veiller au respect et à l'application des lois et à procéder aux enquêtes préliminaires, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois régissant le fonctionnement des organes publics chargés de veiller au respect des lois et jusqu'à la formation du système d'enquête préliminaire et à l'entrée en vigueur des lois régissant son fonctionnement ».*

22. Les amendements constitutionnels de 2004<sup>17</sup> ont ajouté un nouveau paragraphe 5 à l'article 121 de la Constitution, qui énonçait que le Bureau du procureur devait « *veiller au respect des droits et des libertés fondamentaux, et au respect des lois en la matière par le pouvoir exécutif, les collectivités territoriales et les agents de ces administrations* ». Cette disposition, qui avait été critiquée par la Commission de Venise, ancrerait effectivement la fonction du Bureau du procureur

---

<sup>13</sup> Voir également le résumé des recommandations formulées dans l'Avis n° 3(2008) du Conseil consultatif de procureurs européens sur le « rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale », <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2>, p.10.

<sup>14</sup> Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine (prepared by the Ukrainian Commission on strengthening democracy and the rule of law) CDL-AD(2012)019, 15 October 2012, paragraph 99.

<sup>15</sup> Partie C.5, Recommandation CM/Rec(2012)11, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

<sup>16</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM>.

<sup>17</sup> N° 2222-IV du 8 décembre 2004.

dans l'ancien système, dans lequel le rôle élargi du procureur découle de la faiblesse des autres institutions dans la protection des droits de l'homme. Elle a cependant été annulée par une décision du 30 septembre 2010 de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. Malgré cette annulation, les pouvoirs de contrôle ont été conservés sur la base de la disposition transitoire antérieure.

23. Dans un pays démocratique, il n'est pas nécessaire que le ministère public joue un rôle aussi considérable dans ce domaine et la Commission de Venise l'a souligné à plusieurs reprises dans ses avis<sup>18</sup>. Elle a suggéré d'abroger l'article 121.5 de la Constitution afin de limiter les pouvoirs du Bureau du procureur, estimant que cela donnerait un nouvel élan pour réformer le ministère public en Ukraine, et faciliter « l'abandon » de l'ancien modèle de *prokuratura*. Ce message, parmi d'autres, a été reçu et mis en œuvre à travers la décision de la Cour constitutionnelle du 30 septembre 2010 qui a invalidé la loi n° 2222-IV du 8 décembre 2004 et rétabli la version de 1996 de la Constitution<sup>19</sup>, annulant ainsi l'article 121.5.

24. Par conséquent, outre la fonction de poursuites, la loi existante donne au Bureau du procureur les fonctions suivantes: veiller au respect et à l'application de la loi, veiller au respect de la loi par les organes chargés des enquêtes, de l'interrogatoire et de l'instruction de l'interrogatoire et de l'instruction préparatoire, représenter les intérêts du justiciable ou de l'État devant les tribunaux, et veiller au respect de la loi dans l'exécution des décisions de justice pénale et dans l'application d'autres mesures coercitives restreignant la liberté individuelle des personnes<sup>20</sup>.

25. Le maintien du pouvoir de contrôle général – malgré son caractère *a priori* transitoire – a été une source répétée de préoccupation, non seulement à cause de sa nature, mais aussi parce qu'il est étayé par les pouvoirs étendus des procureurs, qui peuvent notamment citer des personnes à comparaître devant eux, pénétrer dans n'importe quels locaux des secteurs publics et privés et ordonner que des mesures soient prises pour faire respecter la loi<sup>21</sup>. La fonction de contrôle général et les prérogatives qui s'y rattachent donnent ainsi au Bureau du procureur le pouvoir considérable de s'immiscer dans le fonctionnement de l'exécutif, ainsi que dans les intérêts des personnes et des organisations privées et de s'ingérer dans leurs activités. Le procureur général et d'autres procureurs ont également le droit de participer aux procédures de la *Verkhovna Rada*, aux conseils des ministres, aux organes centraux d'exécution, aux conseils locaux et à d'autres organes administratifs<sup>22</sup>. Ces pouvoirs et ces droits, tant individuellement que de façon cumulative, sont contraires à la séparation appropriée des pouvoirs dans une démocratie, et constituent une menace pour les droits et les libertés censés être protégés par la Constitution.

26. À ce sujet, il est important de garder à l'esprit que la recommandation CM/Rec(2012)11 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale ne devrait pas être considérée comme un encouragement à la mise en place de la fonction de contrôle général – et des pouvoirs qui lui sont liés – telle qu'elle existe en Ukraine. Il ne s'agit que d'une recommandation concernant les garanties qui doivent être instaurées là où un rôle de contrôle existe.

27. Le motif pour lequel un tel rôle est inapproprié dans le contexte de l'Ukraine a été souligné par la Commission de Venise: le seul modèle historique existant en Ukraine est le modèle soviétique (et tsariste) de la « *prokuratura* ». Ce modèle est le reflet d'un passé non démocratique et n'est compatible avec les normes européennes, ni avec les valeurs du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle l'Ukraine, lorsqu'elle est devenue membre du Conseil

---

<sup>18</sup> Voir Draft Vademecum on the Judiciary CDL-JU(2008)001, [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD\(2008\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD(2008)001-e.pdf).

<sup>19</sup> Voir Opinion on the constitutional situation in Ukraine (CDL-AD(2010)044, 20 December 2010), [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-e.pdf), paragraphs 67-68.

<sup>20</sup> Article 5 et partie III.

<sup>21</sup> Articles 19-24 de la loi existante.

<sup>22</sup> Article 9 de la loi existante.

de l'Europe, a dû s'engager à transformer cette institution pour en faire un organe conforme aux principes défendus par le Conseil de l'Europe<sup>23</sup>.

28. La capacité de représenter les intérêts des citoyens est d'autant plus problématique qu'elle implique le droit de participer à des poursuites pénales dans lesquelles ces mêmes intérêts sont en jeu – quels que soient les souhaits du justiciable, voire de sa capacité d'agir pour son propre compte (et donc contrairement à son droit d'accès à un tribunal en vertu de l'article 6 de la Convention européenne) – et le droit de saisir un tribunal à chaque fois que cela est jugé nécessaire et de faire appel contre des décisions judiciaires concernant ces intérêts. En outre, cette fonction de représentation est d'autant moins justifiée que: a) le procureur général est également chargé d'intervenir pour défendre les intérêts de l'État et cette tâche pourrait clairement s'opposer aux intérêts du justiciable représenté, et b) des organes tels que le Médiateur sont mieux placés pour défendre les intérêts de l'individu contre l'État<sup>24</sup>. La création de centres d'aide juridique gratuite prévue à la partie XII du projet de loi est donc accueillie avec satisfaction. Ces centres sont mieux à même d'aider les individus que le médiateur.

29. Il convient de noter que les difficultés posées par la capacité de représenter les intérêts des citoyens sont aggravées par les pouvoirs supplémentaires d'un procureur de faire appel ou de se pourvoir en cassation, et de présenter un recours en révision d'une décision judiciaire concernant des affaires commerciales, administratives et civiles, qu'il ait participé ou non à des procédures ayant débouché sur ces décisions<sup>25</sup>.

### C. Autres problèmes

30. D'autres préoccupations, exprimées dans des avis antérieurs, restent d'actualité pour la loi existante, et donc pour la réforme de la loi sur le Bureau du procureur en Ukraine. Elles concernent :

- la menace pour l'indépendance résultant de la brièveté relative du mandat du procureur général et des procureurs de rang inférieur, associée à la possibilité de renouvellement dudit mandat,<sup>26</sup>;
- la menace pour l'indépendance qui résulte aussi de l'absence de garanties contre la révocation du Procureur général<sup>27</sup>;
- l'absence de contribution d'un organe technique, non politique, au processus de nomination du procureur général;
- l'absence de tout contrôle indépendant du fonctionnement et de la gestion du Bureau du procureur;
- l'absence de mécanismes permettant de s'assurer que l'affectation et la réaffectation des affaires respectent les critères d'impartialité et d'indépendance et contribuent au fonctionnement optimal du système de justice pénale;
- l'absence de critères objectifs, tels que la compétence et l'expérience, régissant les carrières des procureurs publics<sup>28</sup>;
- l'absence de recours adéquats pour les procureurs qui doivent exécuter des instructions illégales données par leurs supérieurs;
- l'absence de critères objectifs et d'une procédure équitable concernant les mesures disciplinaires prises à l'encontre des procureurs<sup>29</sup>; et
- la possibilité de restreindre la liberté des médias d'enquêter et de rendre compte en invoquant l' « ingérence » dans les fonctions du Bureau du procureur<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> Opinion on the Draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor (CDL-AD(2009)048, 27 October 2009), paragraphe 16.

<sup>24</sup> Venice Commission, report on European Standards as regards the independence of the Judicial System : part II – The Prosecution Service (CDL-AD(2010)040, 3 January 2011), paragraph 71 *seq.*

<sup>25</sup> Article 37 de la loi existante.

<sup>26</sup> Article 2 de la loi existante.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Voir la partie IV de la loi existante.

<sup>29</sup> Voir l'article 46-2 de la loi existante.

<sup>30</sup> Article 7 de la loi existante.



31. Les projets précédents et le présent projet de loi sont très détaillés et réglementent des questions qui pourraient être traitées par des arrêtés et des décrets. Un tel niveau de détail peut être source de confusion et empêcher de faire le tri entre les questions importantes et celles qui le sont moins.

#### **IV. Analyse article par article**

32. En réponse aux critiques répétées, les autorités ukrainiennes ont élaboré un nouveau projet de loi sur le Bureau du procureur. Ce projet de loi a été élaboré par l'Administration présidentielle en concertation avec le Bureau du procureur général et d'autres parties intéressées. Une évaluation détaillée article par article du nouveau projet de loi montre les progrès satisfaisants accomplis par les rédacteurs tout en soulevant quelques questions qui doivent être réglées.

##### **A. Partie I. Principes d'organisation et de fonctionnement du Bureau du procureur**

33. L'article 1 présente, d'une manière appropriée, mais très générale, le rôle du Bureau du procureur.

34. L'article 2 décrit au paragraphe 1 les quatre fonctions du Bureau du procureur, à savoir les poursuites, la représentation des intérêts d'un justiciable ou de l'État, le contrôle des organes chargés des enquêtes, des interrogatoires et des instructions préliminaires, et le contrôle de l'exécution des décisions rendues au pénal et du respect des lois limitant la liberté individuelle. Comme cela a déjà été indiqué<sup>31</sup>, certaines de ces fonctions posent un problème.

35. Compte tenu des préoccupations soulevées par la nature excessive des pouvoirs des procureurs, l'énoncé du paragraphe 3 selon lequel « le Bureau du procureur ne doit pas être chargé de tâches qui ne sont pas inscrites dans la Constitution de la République d'Ukraine » est accueilli avec une grande satisfaction. Il est entendu que cette disposition ne sera pleinement utile que dans le prolongement des amendements à l'article 121 de la Constitution<sup>32</sup>.

36. Il convient de préciser que la phrase « cas prévus par *la loi* »<sup>33</sup> au paragraphe 1.2 ne fait référence qu'au projet de loi. Elle ne devrait pas s'étendre à d'autres dispositions juridiques pour fonder l'exercice des fonctions qui ne sont pas prévues par la Constitution et le projet de loi. Ce point est d'une importance particulière au regard des propositions d'amendements aux articles 7 et 259 du Code des infractions administratives de l'Ukraine, dans la mesure où elles visent « le contrôle du respect des lois dans le domaine de la lutte contre la corruption »<sup>34</sup>. Ces éléments des propositions d'amendements dépassent l'étendue des fonctions envisagées initialement et devraient donc être supprimés. En outre, l'élargissement de la phrase susmentionnée aurait aussi pour effet de permettre au ministère public de représenter les intérêts d'un justiciable dans des circonstances allant au-delà de celles qui sont établies à l'article 24 du projet de loi, ce qui serait manifestement incompatible avec les normes européennes. En conséquence, le rédacteur devrait préciser le sens restreint qui est donné à la phrase, peut-être en insérant le terme « présent » avant celui de « loi » (la « présente loi »).

37. En outre, l'énoncé du paragraphe 1.2 selon lequel le Bureau du procureur doit avoir la fonction de représenter les « intérêts de...l'État devant les tribunaux » est trop large, car ces intérêts pourraient, en théorie, viser n'importe quelle question que l'État considère comme étant liée à ses fonctions ou pourrait le concerner de manière générale, même si cela implique d'intervenir dans des poursuites liées à des droits et des obligations juridiques spécifiques d'individus et d'entités privées. L'article 24.3 limite, d'une certaine manière, le champ d'application de cette disposition en retirant le droit de représentation lorsque ce-dernier est

---

<sup>31</sup> Voir les paragraphes 28 et 29.

<sup>32</sup> Voir le paragraphe 75.

<sup>33</sup> Souligné par nos soins.

<sup>34</sup> Voir la clause 2 de la partie 12.

confié à une entité gouvernementale particulière autre que le Bureau du procureur<sup>35</sup>, mais il ne précise pas suffisamment la nature des intérêts pour lesquels une représentation peut être assurée. Par conséquent, en attendant la suppression intégrale de cette fonction, il conviendrait de donner une définition stricte de la nature des intérêts pour lesquels une représentation peut être assurée. On pourrait, par exemple, retirer la représentation lorsque les intérêts sont uniquement de nature morale ou politique, et préciser qu'elle n'est possible que lorsque les droits juridiques spécifiques à l'État sont effectivement affectés.

38. L'article 3 énonce les principes qui visent à régir le fonctionnement du Bureau du procureur. Cet article est tout à fait pertinent et développe de manière satisfaisante l'énoncé assez laconique des principes qui figurent à l'article 3 de la loi existante. On notera, en particulier, l'inclusion de plusieurs principes dans l'énoncé, à savoir la neutralité politique du Bureau du procureur, l'inadmissibilité de l'ingérence illégitime du Bureau dans les fonctions des autorités judiciaires, exécutives et législatives, le respect de l'indépendance des juges et la transparence du fonctionnement du Bureau.

39. Il convient de noter cependant que la définition de l'État de droit donnée au paragraphe 1.1 n'est pas une définition couramment utilisée et qu'elle est différente de l'énoncé concernant l'obligation de respecter l'État de droit figurant à l'article 5 du Code de conduite et d'éthique professionnelle des employés du ministère public adopté en 2012. L'objectif spécifié dans la définition donnée au paragraphe 1.1 n'est certes pas critiquable en tant que tel, mais il serait préférable que cet objectif soit formulé en tant que principe distinct dans l'article 3 – comme il l'est à l'article 6 du Code – et que l'État de droit soit défini d'une manière qui soit en conformité avec le Code.

40. Il convient également de noter que la liste des principes figurant à l'article 3 ajoute la « territorialité » à la liste des obligations présentées dans le Code mais omet d'ajouter les principes suivants : priorité des intérêts ; tolérance ; égalité devant la loi ; humanisme ; présomption d'innocence ; intégrité professionnelle et dignité ; instauration de la confiance dans le ministère public ; confidentialité ; le droit de refuser d'exécuter de décisions ou de missions abusives ; comportement et discipline exemplaires. Certes, on pourrait interpréter le principe décrit à l'article 3 du projet de loi de telle sorte qu'il englobe ne serait-ce que certaines des obligations définies dans le Code, mais il serait préférable que l'article 3 soit harmonisé plus explicitement avec la liste qui figure dans le Code.

41. Le terme « ingérence illégitime » utilisé au paragraphe 1.6 figure dans de nombreuses dispositions du projet de loi mais, au moins en anglais, le mot « illégitime » a plus d'impact que les mots « illicite » ou « illégal ». Peut-être s'agit-il d'une question de traduction, dans la mesure où, par exemple, le terme « ingérence illégale » est utilisé à l'article 16.1.3 alors que le terme « ingérence illégitime » est utilisé à l'article 16.2 et que l'article 44.1.7 fait référence à toute intervention effectuée « d'une autre manière que celle établie par la loi ». Il ne s'agit donc peut-être que d'un problème de traduction.

42. L'article 4 rappelle la hiérarchie des normes ainsi que l'applicabilité directe des traités internationaux, une disposition accueillie avec satisfaction<sup>36</sup>.

43. L'article 5 limite l'exécution des fonctions du Bureau du procureur aux seuls procureurs, ce qui n'est pas sans pertinence. Il conviendrait cependant d'expliquer clairement que cette exclusivité ne s'applique pas aux fonctions qui peuvent être également exécutées par d'autres entités, comme le Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien<sup>37</sup>.

44. L'article 6, qui oblige le Bureau du procureur à informer le public et la *Verkhovna Rada* de ses activités, est entièrement nouveau. Il est satisfaisant parce qu'il concrétise le principe de transparence énoncé à l'article Article 3.1.8.

---

<sup>35</sup> Voir le paragraphe 87.

<sup>36</sup> Sur la question des traités conclus par le procureur général, voir, cependant, les paragraphes 183 et 184.

<sup>37</sup> Voir les paragraphes 101 à 103.

45. Il faut cependant clarifier si l'obligation de communication au public ne concerne que le Bureau du procureur général (comme il est indiqué au paragraphe 1) ou s'étend également au Bureau du procureur (comme le laisse entendre le paragraphe 3).

46. En outre, comme il est important de protéger l'indépendance ou l'autonomie du ministère public, il serait souhaitable que le paragraphe 2 indique de manière plus nette que les comptes rendus que le Bureau du procureur général est tenu d'adresser à la *Verkhovna Rada* doivent avoir un caractère général et ne pas fournir de renseignements détaillés sur des cas individuels. Cette disposition pourrait, par exemple, indiquer que la *Verkhovna Rada* doit être informée des « activités générales » du Bureau du procureur ou de « l'ensemble de ses activités », et fournir des statistiques s'y rattachant ainsi qu'une analyse de l'éventail des activités entreprises.

## **B. Partie II. Le système du Bureau du Procureur**

47. L'article 7 décrit la structure du Bureau du procureur, composé du Bureau du procureur général, des bureaux des procureurs régionaux et des bureaux des procureurs locaux. Il indique également que l'uniformité doit être assurée par des principes d'organisation et de fonctionnement uniformes, par un statut uniforme pour tous les procureurs, par une procédure uniforme d'appui organisationnel au travail des procureurs, par le financement exclusif du Bureau du procureur sur le budget de l'État et par le règlement des questions relatives au fonctionnement interne du Bureau du procureur par les organes d'autogestion du ministère public. Outre la limitation appropriée des sources de financement, cette disposition se distingue par l'introduction de la notion d'autogestion du ministère public.

48. Par rapport à l'article 7 de la loi existante, le projet de loi ne prévoit pas de spécialisation au sein du Bureau du procureur, par exemple dans la lutte contre la corruption, la lutte contre la criminalité organisée ou la justice des mineurs. Cette possibilité pourrait être autorisée, assortie de garanties procédurales assurant que le même niveau de protection des droits individuels s'applique aux procureurs ordinaires.

49. L'article 9 décrit les pouvoirs du procureur général et semble globalement pertinent. En ce qui concerne la nomination des procureurs à des postes administratifs (dont le mandat est de cinq ans, éventuellement renouvelable) et leur révocation, il est judicieux que la décision ne soit pas laissée entièrement au procureur général puisque le projet de loi envisage aussi un rôle pour le Conseil des procureurs de l'Ukraine concernant les nominations et des rôles pour ce dernier et pour les Commissions des qualifications et de la discipline en matière de révocation<sup>38</sup>. Cependant, le rôle du Conseil des procureurs de l'Ukraine relatif aux nominations ne consiste qu'à émettre des recommandations<sup>39</sup> et, bien que les motifs de révocation soient présentés dans le projet de loi, aucune disposition ne spécifie les critères de nomination et (ce point est peut-être encore plus important compte tenu du risque d'influence abusive) de renouvellement de mandat à des postes administratifs. Il apparaît donc nécessaire d'inclure dans le projet de loi – si possible à l'article 40 – des critères de nomination (notamment ceux qui sont liés à l'expérience, l'intégrité, le jugement et la gestion) ainsi que la procédure d'évaluation de ces critères. Il conviendrait également que le projet de loi prévoit la possibilité d'exiger une décision motivée en cas de refus de suivre les recommandations du Conseil des procureurs de l'Ukraine.

50. Il apparaît nécessaire de clarifier ce que recouvre l'étendue du pouvoir défini au paragraphe 1(10) et qui consiste à « approuver des mesures sur des questions liées à l'organisation de l'activité du ministère public ». Il serait utile en particulier de savoir si ce pouvoir ne concerne que l'organisation interne, ce qui serait raisonnable tant qu'il n'est pas contraire à la législation, ou si son champ d'application s'étend à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministère public, ce qui dépasserait le cadre des lignes directrices visées au paragraphe 1(12) et empiéterait de manière injustifiable l'indépendance des procureurs.

---

<sup>38</sup> Articles 50.6 et 73.

<sup>39</sup> Article 73.6.1.

51. Enfin, il serait souhaitable de fournir quelques éclaircissements sur la nature et l'étendue des pouvoirs conférés par les « autres lois » mentionnées au paragraphe 1(13) afin d'établir si le changement apporté par le projet de loi est aussi profond qu'il apparaît au premier abord.

### C. Partie III. Statut des procureurs

52. L'article 16 commence par donner la liste des diverses dispositions du projet de loi visant à garantir l'indépendance des procureurs. Certaines sont développées dans l'article même mais la plupart d'entre elles dépend d'autres dispositions. Toutes sont généralement appropriées.

53. Ces dispositions devraient manifestement être complétées par d'autres visant à garantir l'absence d'ingérence abusive dans l'exercice des pouvoirs des procureurs, ce que l'article 16.1.3, 16.1.4, l'article 16.2 et l'article 15.4 s'efforcent à l'évidence de faire. Mais il est nécessaire de définir clairement l'étendue de ce qui est « abusif », non seulement pour s'acquitter des obligations prévues à l'article 7 de la Convention européenne selon lequel nul ne peut être poursuivi, condamné ou puni de manière arbitraire, mais aussi pour s'assurer que l'étendue des pouvoirs du procureur n'est pas incompatible avec les normes du Conseil de l'Europe<sup>40</sup>.

54. Malheureusement, une certaine incertitude règne sur la question de savoir si au regard de l'article 16.1.3 et de l'article 16.2, il s'agit d'une ingérence illicite ou d'une ingérence « illégitime » plus imprécise – comme on l'a déjà noté<sup>41</sup> –, mais on supposera que c'est la première qui est visée. Néanmoins, outre cette préoccupation (qui n'est peut-être pas justifiée), on note un manque de précision concernant les motifs entraînant l'engagement de responsabilité, puisque le paragraphe 1.4 mentionne la responsabilité statutaire liée à « l'outrage au procureur » et que le paragraphe 4 fait référence à « *toute forme* d'influence exercée sur les procureurs<sup>42</sup> » et au « mépris des procureurs » entraînant la « responsabilité établie par la loi ». Il n'y a pas d'autre référence à ces deux termes dans le projet de loi, et il est nécessaire de définir aussi bien les cas dans lesquels cette responsabilité peut être engagée, que l'étendue précise de celle-ci. À première vue, au moins, la position concernant cette dernière pourrait sembler défavorable par rapport au deuxième paragraphe de l'article 7 de la loi existante qui énonce : « Toute influence exercée sur un agent du bureau du procureur dans le but de nuire à l'exercice de ses fonctions ou de lui faire prendre une décision injustifiée engage une responsabilité en vertu de la loi ». La présente formulation – en particulier les concepts énoncés au paragraphe 4 – est telle que ladite responsabilité pourrait brider la liberté des médias et l'expression publique d'une manière incompatible avec l'article 10 de la Convention européenne. Cette responsabilité risque d'étouffer la critique légitime et le débat public. Des modifications de ces dispositions sont donc nécessaires pour prévenir toute ingérence injustifiée dans les activités des médias. En conséquence, **la responsabilité pour « outrage » mentionnée à l'article 16 devrait être clairement définie dans la loi et exclure la critique légitime au sens que lui donnent la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.**

55. Il y a également besoin de préciser quels sont les pouvoirs qui sont visés dans l'obligation prévue au paragraphe 5 de « prendre les mesures nécessaires pour éliminer toute menace » pouvant nuire à l'indépendance d'un procureur.

56. L'article 17 met l'accent sur le degré de subordination des procureurs à leurs supérieurs. À ce titre, il semble établir une distinction entre l'obligation inconditionnelle d'exécuter les consignes de nature administrative, qu'elles soient données par le procureur général, les chefs des bureaux des procureurs régionaux et les unités structurelles des procureurs locaux, et la mesure dans laquelle des instructions (et éventuellement des consignes de nature administrative) peuvent être données par des procureurs de rang supérieur (tels que définis au paragraphe 3) concernant l'exécution de fonctions de poursuites.

---

<sup>40</sup> Voir les paragraphes 25 à 29

<sup>41</sup> Voir le paragraphe 41.

<sup>42</sup> Souligné par nos soins.

57. L'obligation d'appliquer des consignes de nature administrative ne semble pas poser de problème car le paragraphe 1 explique clairement qu'elle est limitée aux questions d'organisation et ne peut pas être une justification pour restreindre ou empiéter sur l'indépendance des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions de poursuites.

58. La Commission de Venise souligne que l'« indépendance » (ou l'autonomie) des procureurs n'est pas de la même nature que celle des juges<sup>43</sup>. En tant que telles, les consignes adressées aux procureurs de rang inférieur ne sont pas contraires aux normes européennes, mais des garanties procédurales sont nécessaires pour éviter tout abus éventuel de ce pouvoir des procureurs de rang supérieur. Cependant, en ce qui concerne les consignes données par ces derniers, le projet de loi est loin d'être clair, comme le montrent : la formulation du paragraphe 3 relative à la garantie d'indépendance supposée, à savoir que les procureurs, lorsqu'ils exercent des pouvoirs associés à l'exécution de fonctions de poursuites, « sont autonomes et prennent des décisions en toute indépendance concernant la procédure d'exercice de ces pouvoirs, dans le respect de la loi », les termes utilisés dans ce même paragraphe pour décrire le pouvoir de donner des consignes, et la référence faite au paragraphe 4 aux consignes et instructions de nature administrative « directement liées à l'exercice par le procureur des fonctions de poursuites ».

59. Premièrement, l'utilisation du terme « indépendance » au paragraphe 3, même s'il fait incontestablement référence à la garantie visée à l'article 16, est un concept trop vague dans le présent contexte. Il serait beaucoup plus clair d'indiquer simplement qu'un procureur « n'est pas tenu d'agir sous l'autorité d'un procureur de rang supérieur, sauf dans les cas spécifiés ci-dessous ».

60. Deuxièmement, et ce point est plus important, la protection de l'« indépendance » visée au paragraphe 3 semble concerner davantage la procédure que le fond puisque seule la « procédure d'exercice de ces pouvoirs » est mentionnée. Les éléments clés de la norme relative à l'indépendance interne/individuelle des procureurs, notamment le droit de demander que les consignes données à un procureur dans des affaires spécifiques soient confirmées par écrit, le droit d'un procureur de demander à être remplacé et, en cas d'allégation d'instruction illégale, le droit de déposer une plainte auprès d'un tribunal ou d'un organe indépendant (un conseil des procureurs, par exemple), devraient donc être intégrés dans ce paragraphe<sup>44</sup>.

61. Au vu du contexte spécifique de ce pays<sup>45</sup>, il faudrait également renforcer la protection contre toute ingérence du supérieur hiérarchique dans des cas individuels en indiquant que toute consigne ou instruction spécifique donnée à un procureur par un supérieur doit toujours lui être communiquée par écrit, et en mentionnant le droit du procureur concerné de demander une motivation supplémentaire de la consigne donnée, également par écrit.

62. En outre, l'autorisation mentionnée au paragraphe 4 concernant non seulement les « instructions » mais aussi les « consignes de nature administrative » directement liées aux fonctions de poursuites exercées par le procureur gomme la distinction entre les deux catégories de pouvoirs hiérarchiques et les activités des procureurs apparemment introduite dans les trois premiers paragraphes de la présente disposition.

63. Le paragraphe 4 prévoit à juste titre qu'une consigne ou instruction de nature manifestement criminelle donnée ou exécutée par un procureur de rang supérieur engage sa responsabilité au regard de la loi. Il faudrait également indiquer clairement qu'un procureur doit non seulement refuser d'appliquer une telle consigne, mais aussi exiger de ne plus s'occuper de l'affaire visée par cette consigne et déposer une plainte auprès d'un tribunal ou d'un organe indépendant concernant la consigne ou l'instruction présumée illégale.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> CDL-AD(2010)040, paragraphe 86.

<sup>44</sup> CDL-AD(2010)040, paragraphe 40.

<sup>45</sup> Voir le paragraphe 27.

<sup>46</sup> Au terme de l'alinéa 10 de la Recommandation Rec(2000)19, un procureur doit pouvoir demander une nouvelle assignation de l'affaire si l'instruction donnée à son égard va à l'encontre de sa conscience

64. **En résumé, dans l'idéal, toutes les instructions données à un procureur de rang inférieur devraient l'être sous forme écrite, et les instructions orales devraient être confirmées par écrit sur demande (ou retirées). Dans le cas d'une instruction présumée illégale, un tribunal ou un organe indépendant (un conseil des procureurs, par exemple) devrait se prononcer sur sa légalité<sup>47</sup>.**

65. Enfin, conformément aux principes de transparence et d'obligation de rendre compte, le projet de loi devrait spécifier que **toutes les instructions à caractère général et les lignes directrices sur les politiques à suivre communiquées aux procureurs doivent être publiées.**

66. Le titre « Motifs d'incompatibilité » de l'article 18 ne semble pas totalement approprié car son contenu concerne les activités que les procureurs ne doivent pas entreprendre et non celles qu'ils sont tenus de mener à bien.

67. L'article 18.5 n'est pas contestable, mais il semble curieux de le placer sous l'intitulé « Motifs d'incompatibilité » puisqu'il donne la possibilité à un procureur d'être détaché auprès d'une Commission des qualifications et de la discipline des procureurs, de l'Académie nationale des procureurs de l'Ukraine et d'autres institutions prévues par la loi. Il est tout à fait normal que les procureurs détachés auprès de ces institutions n'exercent pas leurs fonctions de procureurs durant leur détachement. Cependant, la disposition autorisant le détachement devrait être distinguée de celle qui limite la possibilité d'exercer les fonctions de procureur durant un détachement.

68. En outre, les critères établis dans cette disposition sont incomplets car ils ne visent apparemment que les liens supposés avec des institutions publiques. Il reste donc à confirmer que le « mandat représentatif » mentionné au paragraphe 1 ne concerne que les fonctions publiques électives et ne s'étend pas aux postes élus (par exemple dans une église ou une association de parents d'élèves dans une école). Cependant, certaines formes d'engagement dans le secteur privé, telles que des activités commerciales et l'affiliation à certaines organisations, pourront s'avérer incompatibles avec l'exécution du rôle de procureur. Il conviendrait donc d'élargir la portée de cette disposition afin qu'elle couvre ces formes de participation.

69. L'article 19 décrit pour la première fois, sur le plan général, les droits et devoirs d'un procureur, notamment le droit de s'affilier à un syndicat, ce qui est clairement approprié et satisfaisant.

70. Il serait utile que la source des « règles d'éthique des membres du ministère public » mentionnées aux paragraphes 2 et 4.4 soit identifiée afin de pouvoir disposer des éléments de certitude nécessaires pour attribuer la responsabilité des insuffisances présumées et les sanctionner. Apparemment, la source de ces règles est celle qui est mentionnée à l'article 69.2.5, à savoir le Code d'éthique et de conduite professionnelles des membres du ministère public qui doit être approuvé par la Conférence pan ukrainienne des employés du ministère public. Il est à noter, cependant, que rien n'indique dans les dispositions transitoires que le Code susmentionné, adopté en 2012, peut être appliqué avant même son adoption par la Conférence pan ukrainienne précitée.

71. En outre, il conviendrait que le paragraphe 4.3 indique que les procureurs doivent se soumettre à toutes les lois et pas uniquement à celle relative à la lutte contre la corruption<sup>48</sup>, même si une référence spécifique à cette loi peut se comprendre et n'est pas inappropriée.

72. Il faudrait enfin spécifier dans cette disposition qu'il existe une obligation de déclaration annuelle des actifs, des revenus, des dépenses et des passifs financiers, ou indiquer dans quel contexte elle s'impose, car le fait de ne pas la respecter est considéré à l'article 44.1.4 comme

---

<sup>47</sup> CDL-AD(2010)040, paragraphe 59.

<sup>48</sup> Vraisemblablement la loi de l'Ukraine *sur la prévention et la lutte contre la corruption*.

passible de sanctions disciplinaires. En effet, le projet de loi ne contient aucune disposition explicite concernant l'obligation de faire une telle déclaration.

73. Les articles 20-22 traitent des questions liées à la responsabilité des procureurs – ce qui est nouveau –, aux cartes d'identité de service et aux rangs hiérarchiques. En principe, aucune de ces questions ne pose de problème.

74. Cependant, la possibilité donnée au procureur général par l'article 22.4 de nommer des procureurs aux rangs hiérarchiques supérieurs (et donc de leur attribuer un traitement plus élevé) mentionnés au paragraphe 1.2-4 sans respecter le système de promotion ordinaire, peut avoir pour effet de nuire à l'indépendance du ministère public, car de telles promotions ne sont pas fondées sur des critères objectifs. Il faudrait donc introduire des critères pertinents et leur respect devrait être vérifié par la Commission supérieure des qualifications et de la discipline.

#### **D. Partie IV. Exercice des pouvoirs du Bureau du procureur**

##### **1. Étendue de la représentation**

75. La préoccupation générale vis-à-vis du maintien de la fonction de représentation des intérêts du justiciable et de l'État devant les tribunaux a déjà été soulevée ci-dessus<sup>49</sup>. **L'article 121 de la Constitution devrait être modifié pour supprimer la fonction de représentation des intérêts des justiciables.** La partie XII du projet de loi prévoit déjà la création de centres d'aide juridique gratuite, qui devraient prendre la relève du Bureau du procureur en ce qui concerne la représentation des intérêts des justiciables, conjointement avec des organismes spécialisés qui veilleront aux intérêts des personnes qui ne sont pas capables d'agir pour leur propre compte (personnes mises sous tutelle, etc.). En attendant cet amendement constitutionnel et la disponibilité complète des centres, il conviendrait d'apporter des modifications au projet de loi afin de réduire au minimum l'incompatibilité de cette représentation par le ministère public avec les normes du Conseil de l'Europe. Le ministère public ne devrait continuer à exercer cette fonction que de manière auxiliaire par rapport aux services rendus par les centres d'aide juridique.

76. L'article 24, paragraphe 1, fait référence à la capacité du procureur de prendre « des mesures d'ordre procédural et d'autres mesures visant à protéger les intérêts d'un citoyen ou de l'État selon les modalités du droit de la procédure ». Cette disposition n'établit pas clairement ce que doit être le statut procédural du procureur dans les procédures concernées. Il ressort implicitement des paragraphes 2-4 et de l'article 25 que les procureurs sont autorisés à agir au nom d'une partie (plaignant ou requérant) quels que soient les souhaits de l'individu concerné ou sa capacité d'agir<sup>50</sup>, ainsi que indépendamment des opinions des entités concernées lorsqu'elles représentent les intérêts de l'État. Étant entendu que – contrairement à la position du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien – les propositions d'amendements du Code de procédure civile de l'Ukraine ne remettent pas en cause la fonction du procureur consistant dans la représentation des intérêts des citoyens ou ceux de l'État, prévue par le paragraphe 2 de l'article 45, il faut en conclure que le projet de loi prévoit de continuer à donner toute latitude aux procureurs pour s'ingérer dans le droit d'accès à la justice des individus et entités en question.

77. Cette incertitude existe également au regard de l'amendement que le projet de loi propose de porter à la loi de l'Ukraine *relative aux procédures d'exécution*, en vertu de laquelle un procureur peut être autorisé à:

*« participer à des procédures d'exécution engagées par d'autres à condition qu'il représente les intérêts d'un citoyen ou de l'État devant le tribunal dans l'affaire concernée ».*

*et devenir « une partie à ces procédures d'exécution »<sup>51</sup>.*

<sup>49</sup> Voir les paragraphes 28 et 29 ainsi que 36 et 37.

<sup>50</sup> Voir le paragraphe 28.

<sup>51</sup> Voir la clause 48 de la partie 12.

78. Même si le procureur devait intervenir dans les procédures dans lesquelles il représente clairement et dûment soit un justiciable qui n'est pas en mesure d'agir pour lui-même<sup>52</sup>, soit l'État dans des circonstances où les droits juridiques spécifiques du justiciable ou de l'État sont clairement impliqués par des procédures qu'ils n'ont pas engagées et dans lesquelles ils ne sont pas le défendeur d'origine, le procureur ne devrait exercer que les pouvoirs spécifiques attribués respectivement à ces deux parties dans le cadre des procédures en question.

79. Il faudrait donc modifier les articles 24 et 25 ainsi que les dispositions pertinentes du Code de procédure civile et la proposition d'amendement de la loi de l'Ukraine *relative aux procédures d'exécution*, afin de déclarer explicitement que, dans les circonstances autorisées par la loi, **le procureur ne devrait disposer que des pouvoirs de l'individu ou de l'organe public (entité) qu'il représente.**

80. On remarque que, contrairement à l'article 2 du projet de loi, mais en écho à l'article 121 de la Constitution, ces dispositions utilisent le terme « citoyen » au lieu de celui d'« individu ». Dans la mesure où il ne s'agit pas d'un problème de traduction, cette distinction pourrait établir une différence injustifiée entre les citoyens et les autres individus, contraire à l'article 14 de la Convention européenne. Les articles 24 et 25 devraient donc être modifiés pour exclure cette possibilité.

81. La capacité de représenter les intérêts d'un citoyen survient, selon le paragraphe 2 de l'article 24, « lorsque ledit citoyen n'est pas en mesure de protéger des droits qui lui sont contestés ou qui sont violés, ou d'exercer les compétences procédurales à cause de son statut de mineur, de son incapacité totale ou partielle ». Cette formulation dépasse manifestement le cadre de la capacité intellectuelle et pourrait inclure des situations dans lesquelles une personne n'a pas les moyens d'agir en justice pour protéger ses droits, et pour laquelle une aide juridique pourrait être une solution appropriée. Il faudrait donc limiter la capacité de représentation par un procureur à celle d'une incapacité juridique d'agir, que les motifs soient liés à l'âge ou à d'autres facteurs.

82. Il faudrait également préciser que la capacité des procureurs d'agir au nom de mineurs et d'autres personnes frappées d'incapacité juridique ne leur permet pas de dépasser unilatéralement la capacité des parents, des représentants légaux ou d'autres personnes déjà autorisées à agir en leur nom et, si ce n'est pas le cas, de modifier la disposition pour s'assurer que cette protection existe. Ce point ne s'applique pas, bien entendu, lorsqu'un tribunal a déjà retiré la capacité des parents, etc. pour des motifs spécifiés dans la législation pertinente. En outre, la personne déclarée incapable de protéger ses droits de manière indépendante ou d'exercer ses compétences procédurales devrait avoir la possibilité de contester cette allégation d'incapacité. **Le rôle du procureur dans la représentation du justiciable ne doit être que subsidiaire, et tant le justiciable que la personne autorisée à le représenter doivent pouvoir contester cette représentation devant les tribunaux.**

83. La disposition supplémentaire figurant au paragraphe 4 concernant la représentation des intérêts d'un citoyen, qui s'opposent à ceux de l'État, ne semble pas coïncider avec les termes de l'article 128 du Code de procédure pénale<sup>53</sup>. Elle n'apparaît donc pas nécessaire et devrait être supprimée.

---

<sup>52</sup> Au sens donné ci-dessus, voir paragraphe 34.

<sup>53</sup> Cet article dispose que:

1. La personne qui a subi un préjudice matériel ou non à cause d'une infraction ou d'un autre délit socialement dangereux a le droit d'intenter une action au civil, au cours de la procédure pénale qui précède le procès, contre le suspect, l'accusé ou une personne physique ou morale civilement responsable au regard de la loi, pour le préjudice causé par les actes de ce suspect, de cet accusé ou de la personne déséquilibrée qui a commis un acte dangereux pour la société.

2. Une action civile dans l'intérêt de personnes mineures ou juridiquement déclarées incompetentes ou diminuées peut être intentée par leurs représentants légaux.

3. Une action civile dans l'intérêt de l'État est intentée par un procureur. Une action civile peut aussi être intentée par un procureur dans les cas prévus par la loi, ainsi que dans l'intérêt des citoyens qui ne peuvent pas défendre eux-mêmes leurs droits à cause de leur état physique ou de leur situation



84. La nécessité de limiter la représentation par les procureurs des intérêts de l'État à des droits juridiques spécifiques de celui-ci a déjà été notée<sup>54</sup> et cette disposition devrait donc être modifiée à cet effet en attribuant un pouvoir de représentation « dans les cas de violations ou d'une menace de violation des intérêts juridiques spécifiques de l'État ». Il conviendrait également de confirmer que le terme « menace de violation » n'a pas un sens plus large que les circonstances justifiant l'octroi de compensations anticipées dans des affaires civiles.

85. Bien que cela puisse être sous-entendu, **l'article 24.2 devrait énoncer explicitement qu'un procureur ne peut représenter les intérêts d'un justiciable qu'après avoir motivé son intervention et après approbation de ces motifs par le tribunal.**

86. L'absence d'une disposition pertinente au paragraphe 3 de l'article 24 concernant le fait qu'un procureur doit prouver qu'il est autorisé à représenter les intérêts de l'État suggère que cette étape n'est pas nécessaire, bien que ce paragraphe impose des conditions préalables à la capacité d'un procureur de représenter ces intérêts. La différence d'approche n'est pas justifiée et ce paragraphe devrait être modifié de sorte que l'autorisation de représenter les intérêts de l'État soit donnée avant que le processus puisse être poursuivi.

87. Il convient également de noter que la capacité des procureurs à représenter les intérêts de l'État en vertu du paragraphe 3 de l'article 24 n'est *a priori* qu'une position de repli, dans la mesure où ils ne doivent pas intervenir lorsque d'autres entités gouvernementales ont ce rôle. Mais cette restriction doit être nuancée puisqu'ils peuvent intervenir lorsque la protection des intérêts de l'État n'est pas « dûment assurée ». Une telle situation pourrait leur laisser une marge de manœuvre considérable en ce qui concerne l'évaluation par ces autres entités gouvernementales de la nécessité d'engager des poursuites devant les tribunaux. Les procureurs pourraient en effet passer outre le jugement de ces entités. Cette possibilité ne semble pas raisonnable et ce paragraphe devrait être modifié afin de limiter le pouvoir de représentation aux seules situations dans lesquelles aucune autre entité gouvernementale n'a la capacité d'assurer une représentation. **Par analogie avec la procédure prévue à l'article 24.2, le procureur ne devrait être autorisé à se substituer à d'autres organes de l'État pour assurer la représentation de l'État en vertu de l'article 24.3 que lorsqu'un tribunal donne son approbation.**

88. Le terme « intérêts de l'État » peut être interprété très largement et pourrait inclure le principe général de légalité. Toute application *a priori* mauvaise de la loi, même dans la relation entre des individus privés, pourrait alors être considérée comme une violation des intérêts de l'État, qui justifierait l'intervention du procureur. Une telle interprétation des intérêts de l'État réintroduirait *de facto* le contrôle général. **Afin d'éviter une interprétation trop large en l'espèce, l'article 24.3 devrait définir les intérêts de l'État comme étant « les droits juridiques de l'État »** (par exemple les droits de propriété, les droits de taxation, etc.). Une simple politique d'intérêt public n'est pas suffisante pour justifier la présence d'un intérêt de l'État.

89. Le paragraphe 3 de l'article 24 omet de mentionner que les procureurs ne jouent aucun rôle dans la représentation des intérêts de l'État dans le cas des sociétés publiques. On pourrait donc penser, à la lecture de cette disposition, que les procureurs peuvent intervenir pour le compte de ces sociétés, ce qui serait absolument inapproprié au regard du rôle qui est confié à leur direction. Ce paragraphe devrait donc aussi être modifié afin d'exclure toute capacité de représentation des intérêts des sociétés publiques.

---

économique, parce qu'ils sont mineurs ou âgés, et en raison d'une incompétence ou d'une capacité juridique limitée.

<sup>54</sup> Voir les paragraphes 37 et 78.

## 2. Pouvoirs conférés pour établir les motifs de la représentation

90. Les pouvoirs conférés par le paragraphe 5 semblent beaucoup trop larges. Il n'y a pas d'utilité procédurale à disposer qu'un procureur a le droit de « pénétrer librement » dans tous les locaux énumérés dans ce paragraphe, de recevoir des exemplaires de documents, d'accéder à des bases de données, de conduire des inspections ou des audits pour consulter des dossiers des tribunaux et de recevoir des explications. D'autant que, selon le paragraphe, seul le fait de recevoir des explications nécessite l'accord du ou des intéressés et ne dépend pas de la volonté du procureur. Celui-ci, cependant, ne devrait chercher à atteindre les objectifs implicites de ces pouvoirs qu'en utilisant les moyens ordinaires qui existent dans la procédure civile pour obtenir des décisions judiciaires transitoires ou préliminaires aux fins de prévenir un préjudice irréparable, rassembler et préserver des éléments de preuves et empêcher leur divulgation avant le procès.

91. Ces pouvoirs sont très proches de ceux que l'on peut exercer lors des enquêtes préliminaires menées dans le contexte de la procédure pénale et dans le cadre de la fonction de contrôle général. Cette impression est renforcée par la référence du paragraphe 8 aux mesures que peuvent prendre les procureurs dans le cas où des éléments d'une infraction pénale ou administrative seraient trouvés. Il y a là un risque grave d'absence d'égalité des armes et donc de violation du droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne<sup>55</sup>. Ce problème préoccupant ne peut pas être réglé uniquement en attribuant les mêmes pouvoirs, ou des pouvoirs analogues, aux avocats – ce qui semble prévu dans les amendements proposés par le projet de loi à la loi de l'Ukraine *sur le barreau*<sup>56</sup> – puisque rien ne garantit que les procureurs et les avocats disposeront des mêmes éléments. Il pourrait même être très problématique d'attribuer certains de ces pouvoirs aux avocats.

92. En outre, ces pouvoirs, en particulier tels qu'ils sont formulés au paragraphe 7, pourraient entraîner une inégalité profonde entre la position des procureurs et celle des autres parties « ordinaires » aux procédures civiles, et créeraient de ce fait un problème d'égalité des armes.

93. **Sans un mandat judiciaire, les pouvoirs décrits à l'article 24.5, en particulier le libre accès à des locaux et l'accès à des bases de données ne sont pas appropriés lorsque les procureurs jouent un rôle représentatif et lorsqu'ils ne sont nécessaires que pour établir les motifs de la représentation.** Cependant, les objectifs implicites de ces pouvoirs peuvent toujours être atteints en recourant à des décisions judiciaires transitoires ou préliminaires, c'est-à-dire par les moyens normaux qui existent dans la procédure civile.

94. De même, la proposition d'amendement à la loi de l'Ukraine *relative aux procédures d'exécution* permet au procureur, aux fins de vérifier s'il existe des motifs lui permettant de s'associer à une procédure d'exécution, de « voir des documents liés à ces procédures, en reproduire des extraits et en tirer des exemplaires<sup>57</sup> ». Or cette intervention dans la procédure d'exécution ne devrait être possible qu'avec l'autorisation préalable du tribunal concerné et après présentation des motifs la justifiant. La proposition d'amendement devrait donc être modifiée en conséquence.

95. Dès que les motifs de la représentation des intérêts des justiciables ou de l'État sont établis, l'article 24.6 donne au procureur un certain nombre de pouvoirs, notamment celui de provoquer un examen des décisions de justice dont l'adoption a été initiée par d'autres personnes. **L'article 24.6 devrait énoncer clairement qu'en représentant les intérêts d'un justiciable ou de l'État, le procureur ne peut bénéficier que des droits procéduraux de la partie qu'il représente.**

---

<sup>55</sup> Il existe d'autres situations dans lesquelles le procureur bénéficie d'une position privilégiée ou s'est vu confié des pouvoirs dont ne dispose pas une autre partie. Voir notamment *Reinhardt et Slimane-Kaïd c. France* [GC], n° 23043/93, 31 mars 1998 et *Stankiewicz c. Pologne*, n° 46917/99, 6 avril 2006.

<sup>56</sup> Dans la clause 70 de la partie 12.

<sup>57</sup> Voir la clause 48 de la partie Section 12.

96. La capacité de parvenir à un règlement avant le procès est conforme à une bonne pratique de la procédure civile, mais l'énoncé du paragraphe 7 concernant la manière de parvenir à ce règlement est inutilement long et – lorsqu'il est associé à une « note d'alerte » et aux mesures spécifiques énumérées dans ce paragraphe – donne l'impression que le procureur dirige plus qu'il ne propose et agit donc en vertu des pouvoirs qui accompagnent la fonction de contrôle général. Il suffirait que cette disposition se contente d'autoriser le procureur à conclure un règlement avant le procès. Le paragraphe 7 devrait donc être modifié en conséquence.

97. Seule l'adoption de toutes les modifications présentées ci-dessus permettra d'éviter toute incompatibilité grave avec les normes du Conseil de l'Europe.

98. L'article 25 s'attache à réglementer la répartition des compétences entre les différents niveaux hiérarchiques des procureurs dans les cas de représentation des intérêts d'un justiciable ou de l'État. Il ne doit pas être interprété comme donnant des pouvoirs supplémentaires à ceux qui sont décrits à l'article 24.

99. L'article 25.5 dispose que le procureur général et ses adjoints, ainsi que les chefs des bureaux des procureurs régionaux, peuvent demander la révision par la Cour suprême d'une décision judiciaire rendue en matière économique, administrative et civile. Contrairement aux dispositions des articles 25.4 et 24.6, l'article 25.5 n'exige pas que de nouvelles circonstances soient apparues pour que la demande soit formulée. Il s'agit soit d'une omission involontaire, soit d'une erreur de traduction. En effet, si le procureur disposait du pouvoir de demander la révision d'une décision finale en l'absence de faits ou d'éléments nouveaux, cela constituerait une violation du principe *res iudicata* et de l'article 6 de la Convention européenne, et l'article devrait être modifié en conséquence.

100. L'article 26 concerne le contrôle du respect des lois par les organes chargés des enquêtes, des interrogatoires et des investigations préliminaires, ainsi que la coordination entre les organes d'exécution de la loi. Cet article ne pose pas de problème particulier.

101. On notera cependant que le rôle qu'il définit complète, sans l'affaiblir, le rôle du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien, en tant que mécanisme national de prévention, conformément au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>58</sup>.

102. Il faudrait également faire écho à l'article 17.4 en indiquant à la fin du paragraphe 1 de la présente disposition que des consignes qui seraient données ou exécutées par un procureur en dehors de son champ de compétence engagent la responsabilité de celui-ci au regard de la loi.

103. L'article 27 concerne le contrôle du respect de la loi dans la mise en application des décisions de justice au pénal, et l'application de mesures coercitives limitant la liberté personnelle. Son contenu est généralement raisonnable mais, là encore, le rôle qu'il définit devra être considéré comme complétant, sans l'affaiblir en aucune manière, le rôle du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien, en tant que mécanisme national de prévention.

104. Il convient également de préciser que la finalité du pouvoir donné par le paragraphe 1.2 de conduire un « entretien » avec une personne détenue se limite au rôle de contrôle défini dans cette disposition. Dans la mesure où cette limite n'existe pas, ce paragraphe devrait être modifié afin qu'elle soit imposée.

105. Enfin, il faudrait préciser l'étendue du pouvoir dont bénéficie un procureur en vertu des paragraphes 3 et 4, qui lui permet de libérer une personne détenue sous la prétendue autorité de quelqu'un d'autre, car ce pouvoir semble non seulement couvrir la détention par décision administrative mais aussi celle qui découle d'une « décision judiciaire ». Dans la mesure où ces dispositions s'étendent à toute détention découlant d'une décision judiciaire au lieu de ne faire

---

<sup>58</sup> En vertu de l'article 19-1 de la loi de l'Ukraine relative au Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien.

référence qu'à une catégorie particulière d'établissements dans lesquels des personnes peuvent être détenues, il faudrait préciser qu'elles concernent des situations dans lesquelles une personne est détenue dans de tels établissements sans décision judiciaire valable ou après l'expiration du délai fixé dans ladite décision.

#### **E. Partie V. Procédures pour être nommé au sein du Bureau du procureur**

106. L'article 28 indique les critères à respecter pour être nommé procureur. Le paragraphe 1.2 indique que l'« expérience professionnelle » est un des critères nécessaires pour être nommé à ce poste, mais la définition qui en est donnée semble beaucoup trop large. Manifestement elle ne se limite pas au domaine de la justice pénale ou à un emploi particulier (par exemple, celui d'avocat), contrairement à l'exigence d'une expérience en tant que procureur pour être nommé au sein d'un bureau des procureurs régionaux ou au bureau du procureur général. Bien que cette dernière exigence ne soit pas pertinente pour une première nomination, le critère en question ne semble pas suffisamment rigoureux pour servir de base à une nomination à ce poste important, et sa nature devrait donc être réexaminée.

107. On ne comprend pas bien l'intention ou l'effet de la deuxième phrase du paragraphe 4 – « [l]es caractéristiques particulières de la nomination du procureur général de l'Ukraine sont réglementées comme suit. » – puisque cette nomination est en fait réglementée par l'article 41 du projet de loi. En l'espèce, il semble raisonnable de supprimer cette phrase.

108. L'article 30, qui décrit la procédure de sélection, est globalement approprié. Cependant, l'énoncé actuel du paragraphe 1.1 pourrait laisser entendre que la Commission supérieure des qualifications et de la discipline des procureurs de l'Ukraine peut ajouter des critères à la liste de ceux qui sont nécessaires pour sélectionner les candidats à une nomination à un poste de procureur. Il serait préférable, par conséquent, que ce paragraphe soit modifié afin de faire expressément référence à la liste des critères figurant à l'article 28.

109. L'examen des compétences que doivent passer les candidats à une nomination est réglementé par l'article 32, y compris la disposition relative à l'enregistrement et la publication des résultats, et apparaît généralement approprié. Cependant, l'énoncé du paragraphe 7 selon lequel l'examen des compétences ne sera valable que deux ans seulement pourrait avoir des conséquences très pénalisantes pour un candidat retenu pour lequel il n'y aurait pas de poste vacant pendant cette période et qui devrait donc une nouvelle fois se soumettre à la procédure de sélection. Il est possible que cette éventualité ne se produise pas en pratique, mais il apparaît nécessaire de continuer à examiner l'impact de cette restriction particulière et de la modifier s'il le faut à la lumière de l'expérience.

110. L'article 33, qui prévoit une vérification des antécédents des candidats au poste de procureur qui ont réussi l'examen des compétences est, en principe, pertinent. La procédure à suivre pour cette vérification est régie par la loi de l'Ukraine *sur la prévention et la lutte contre la corruption*, qui n'a pas été examinée lors de la phase de préparation du présent avis.

111. Cependant, il pourrait être souhaitable que les cours spéciaux de formation qui doivent être suivis en vertu du paragraphe 4 soient liés explicitement à la formation dispensée à l'Académie nationale des procureurs de l'Ukraine conformément à l'article 34.

112. L'article 35 vise la procédure régissant les concours à des postes particuliers de procureur. Si cet article est globalement satisfaisant, il ne prévoit apparemment aucune base pour déterminer si un candidat a suivi avec succès la formation spéciale mentionnée à l'article 34 – le paragraphe 3 de la présente disposition fait simplement référence aux candidats qui « ont suivi une formation spéciale » - et pour régler tout litige concernant l'achèvement avec succès de cette formation. Il convient donc de préciser si la formation fait l'objet d'une évaluation – ce qui serait tout à fait pertinent – et, si c'est le cas, comment les litiges concernant le succès du candidat doivent être réglés.

113. Les articles 36-38 concernent la nomination officielle des procureurs, le serment prêté et les nominations à des postes temporaires. L'article 39.3 indique que lorsque le titulaire du poste permanent retrouve son poste, la personne qui occupait ce poste temporairement est révoquée s'il n'y a pas de poste vacant. Le titulaire d'un poste temporaire devrait au moins figurer sur une liste de réserve pour des futurs postes, comme le prévoit l'article 38.3.

114. Il serait souhaitable de déclarer explicitement qu'une nomination à un poste de procureur, sous réserve des dispositions relatives à la révocation, prend fin à l'âge de la retraite spécifié à l'article 63.

115. L'article 39 porte sur la mutation d'un procureur dans d'autres bureaux et sur l'occupation temporaire de postes à un niveau plus élevé. Cet article ne pose pas de problème en général. Cependant, le paragraphe 2 devrait préciser certains critères d'évaluation des concours permettant d'être muté dans un bureau de procureur de rang supérieur. Il pourrait indiquer, comme à l'article 35.1, que le concours peut être organisé conformément à l'article 35, mais il faudrait sans doute d'autres critères que le classement à l'examen des compétences pour nommer un candidat dans un bureau de procureur de rang supérieur. Ce paragraphe devrait donc être modifié en conséquence.

116. L'article 40 concerne les postes administratifs au sein du bureau des procureurs. Le mandat prescrit pour les postes administratifs autres que celui de procureur général est de cinq ans, *a priori* renouvelable. Il apparaît donc nécessaire, comme il a déjà été noté par ailleurs<sup>59</sup>, de renforcer les mécanismes pour que l'éventualité d'un renouvellement ne compromette pas l'indépendance des titulaires de ces postes.

117. Le projet de loi ne fait pas référence à la durée du mandat du procureur général, mais celui-ci est régi par l'article 122 de la Constitution, qui a prévu un mandat de cinq ans. Cependant, la veille de la visite de la délégation de la Commission de Venise à Kiev, la *Vekhovna Rada* a voté à une écrasante majorité les amendements constitutionnels et les a transmis à la Cour constitutionnelle. Les amendements concernent essentiellement le système judiciaire. Néanmoins, l'un d'entre eux vise l'article 122 et pourrait supprimer de la Constitution toute référence à la durée du mandat, ce qui pourrait être interprété comme une prolongation du mandat jusqu'à la retraite, une perspective qui ne semble pas plausible. Plus vraisemblablement, la durée du mandat ne devrait être fixée que dans la loi. Cependant, au lieu de supprimer la durée du mandat dans la Constitution, **l'article 122 de la Constitution devrait être modifié pour que la durée du mandat dépasse les cinq ans prévus actuellement en excluant la possibilité de réélection**<sup>60</sup> afin de protéger les personnes nommées au poste de procureur général contre toute influence politique<sup>61</sup>.

118. L'article 41 porte sur la nomination du procureur général et les conditions d'éligibilité sont généralement satisfaisantes. Cependant, selon le paragraphe 2.3, le droit d'être nommé au poste de procureur général de l'Ukraine est conditionné par l'exigence d'occuper au moment de la candidature l'un des postes énumérés à l'article 15). On note que tous sont des postes de procureur de rang élevé. Il ne sera donc pas possible de nommer des personnes qui ne sont pas issues du ministère public. En conséquence, seules des personnes ayant une expérience professionnelle prouvée au parquet pourraient être retenues. Il est dommage de ne pas pouvoir tirer profit des compétences extérieures, qui pourraient être très précieuses lorsqu'un changement important du rôle des procureurs se produira sous l'effet des dispositions du projet de loi. Il convient de continuer à se demander s'il est approprié de restreindre de cette façon le droit d'être nommé à ce poste.

119. Le projet de loi ne contient également aucune disposition concernant la vérification technique, sous une forme ou une autre, de l'aptitude des candidats à la nomination au poste de

---

<sup>59</sup> Voir paragraphe 0.

<sup>60</sup> Avis relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine (élaboré par la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit) (CDL-AD(2012)019, 15 octobre 2012), au paragraphe 32.

<sup>61</sup> Voir les paragraphes 0 et 0.

procureur général. Ce point a déjà été noté comme ayant fait l'objet d'une recommandation de la Commission de Venise à propos d'un précédent projet de loi<sup>62</sup>. Comme indiqué dans la recommandation, cette procédure – qui n'est pas incompatible avec les termes de l'article 22 de la Constitution – est essentielle car elle garantit que le Président et la *Verkhovna Rada* sont dûment informés des qualités des candidats avant de nommer et d'approuver respectivement une personne en particulier. **L'article 41 devrait être modifié pour qu'un organe consultatif, éventuellement la Commission supérieure des qualifications et de la discipline des procureurs, donne un avis non contraignant sur les candidats avant que le Président et la Verkhovna Rada prennent leur décision.**

120. L'article 43 vise la révocation du procureur général. Comme il a été noté par ailleurs<sup>63</sup>, il ne tient pas compte des préoccupations précédemment exprimées, et notamment que le cadre existant peut être utilisé abusivement soit par le Président (l'exécutif), soit par la *Verkhovna Rada* (le législatif), pour empiéter sur l'indépendance du ministère public. Les recommandations formulées à cet égard restent valables<sup>64</sup>. **L'article 106.11 de la Constitution devrait être modifié pour que le Président ne puisse révoquer le procureur général que pour des motifs spécifiques et que le procureur général puisse bénéficier d'une audience équitable. En outre, l'article 122 de la Constitution devrait être modifié pour supprimer le vote de défiance envers le procureur général.** Cependant, ce qui précède ne devrait pas empêcher l'adoption du projet de loi dans le cadre de la Constitution actuelle.

121. Il est à noter à ce sujet que l'article 52.3 prévoit que le procureur général devrait être révoqué par le Président pour incapacité à exercer ses fonctions pour des raisons de santé, une incompatibilité établie, une responsabilité administrative pour infractions liées à la corruption, une condamnation pénale, le retrait de la citoyenneté ukrainienne, sa disparition ou son décès, et une démission volontaire. Il est satisfaisant que l'article 52.3 définisse les motifs de révocation. La plupart de ces motifs exigent une évaluation indépendante par un tribunal avant d'être pris en compte. Il ne semble donc pas incompatible avec la Constitution de prévoir une forme d'évaluation indépendante des circonstances de nature à justifier la révocation du procureur général.

122. **Une procédure de consultation au bénéfice du procureur général, qui lui donnerait un droit d'être entendu avant toute décision défavorable, devrait être introduite dans le processus de réforme de la Constitution. Cependant, même sans un tel amendement constitutionnel, une procédure préliminaire devant la Commission supérieure des qualifications et de la discipline des procureurs devrait être introduite afin de conseiller le Président ou la Verkhovna Rada sur des violations possibles des responsabilités professionnelles du procureur général.** Bien entendu, une telle procédure n'aurait pas d'effet contraignant sur le Président ou la *Verkhovna Rada*. Elle établirait clairement qu'une telle étape serait exceptionnelle et protégerait en conséquence le ministère public de toute influence indue.

123. L'article 122 de la Constitution ne prévoit pas explicitement de démission volontaire, mais cette forme de cessation de fonction est certainement sous-entendue ainsi que celle qui résulte de l'expiration du mandat, dont la durée est actuellement de cinq ans. Néanmoins, la notion de « révocation » énoncée au paragraphe 1.1 et à l'article 65, ne semble pas convenir pour décrire celui qui quitte ses fonctions à sa demande. Sous réserve de l'observation formulée précédemment concernant la durée du mandat du procureur général<sup>65</sup>, l'énoncé de cette disposition devrait être modifié en conséquence.

124. En outre, le paragraphe 3 semble supposer qu'une personne qui a été procureur général pourrait continuer à être procureur si elle avait été précédemment nommée à ce poste. Cette question pourrait être réexaminée.

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, paragraphe 33.

<sup>63</sup> Voir paragraphe 199.

<sup>64</sup> Voir paragraphe 300.

<sup>65</sup> Voir paragraphe 1170.

125. Indépendamment de l'observation précédente, il ne semble pas raisonnable qu'un procureur général qui a été révoqué par un vote de défiance – sanctionnant vraisemblablement une mauvaise exécution de ses fonctions – continue à occuper un poste de procureur.

#### **F. Partie VI. Responsabilité disciplinaire d'un procureur**

126. L'article 44 présente les motifs pour lesquels le procureur peut voir sa responsabilité disciplinaire engagée et ils sont tous appropriés. Il faut se féliciter notamment de l'inclusion des déclarations publiques violant la présomption d'innocence. Cependant, il faudrait préciser le sens de l'énoncé du paragraphe 1.5, à savoir « la violation...régulière des règles d'éthique des membres du ministère public », qui peut servir de base pour prendre des mesures disciplinaires contre un procureur.

127. Il conviendrait d'introduire dans la loi un système d'évaluation des performances, qui permettrait d'établir une base objective pour la prise de mesures disciplinaires. Un tel système devrait fournir des critères d'évaluation objectifs et inclure des garanties de recours nécessaires en cas d'évaluations négatives.

128. **L'article 44 devrait explicitement exclure que l'acquittement d'une personne accusée par un procureur puisse entraîner des poursuites disciplinaires contre ce procureur, sauf** dans l'hypothèse d'une négligence grossière ou d'une malveillance. Il semble que, par crainte des indicateurs de performance et des poursuites disciplinaires, les procureurs exercent des pressions sur les juges pour qu'ils ne prononcent pas d'acquittement. Il semble qu'à l'heure actuelle, ils se sentent obligés de gagner toutes les affaires sous peine de faire l'objet de mesures disciplinaires. Dans un système démocratique régi par l'État de droit, les procureurs sont des parties soumises au principe de l'égalité des armes et perdent inévitablement certaines affaires sans que cela entraîne des mesures disciplinaires.

129. L'article 46 porte sur la compétence et le droit de porter plainte contre la conduite des procureurs. Cet article est généralement pertinent. Il convient cependant de préciser la nature de l'obligation énoncée au paragraphe 2 de porter plainte contre une violation disciplinaire. Il faut supposer que le non-respect de cette obligation constituerait en soi un motif de poursuites disciplinaires contre les procureurs, mais la situation concernant d'autres personnes est moins évidente. Il est donc important que cette question soit clarifiée puisque l'obligation s'applique à « quiconque ayant connaissance » et qu'une obligation légale visant des personnes ne travaillant pas dans le domaine de l'application des lois ne conviendrait pas dans ce contexte. Mais il n'est pas exclu qu'il s'agisse d'un problème de traduction.

130. Il serait souhaitable également que la capacité des Commissions des qualifications et de la discipline de porter plainte, et donc d'engager des poursuites disciplinaires, soit formulée plus explicitement au paragraphe 3.

131. La procédure encadrant la conduite de poursuites disciplinaires contre des procureurs est décrite aux articles 47 et 48. Il faudrait préciser quelle mesure peut être prise lorsque ces poursuites sont impossibles, conformément au paragraphe 2.4, à cause de la révocation d'un procureur ou de la cessation de ses fonctions, car cette situation priverait la victime lésée de son droit de recours, ce qui pourrait, dans certains cas, violer l'article 13 de la Convention européenne.

132. En outre, les pouvoirs d'obtenir des informations de la part d'individus et d'associations de citoyens mentionnés à l'article 47.5 sont vastes, et **il convient de modifier le projet de loi pour que le respect du droit de ne pas témoigner contre soi-même et le droit au secret professionnel, ainsi que l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, soient assurés. Le projet de loi devrait être modifié pour que la responsabilité visée à l'article 47.7 ne puisse être établie que sur la base du non-respect d'une décision judiciaire.**

133. Il faudrait également envisager la possibilité d'inclure dans cette disposition le pouvoir de suspendre un procureur en attendant le résultat des poursuites disciplinaires. Il s'agit là d'un élément important des normes internationales relatives aux enquêtes sur des violations graves des droits de l'homme.

134. L'article 49 porte sur la détermination des poursuites disciplinaires engagées contre les procureurs et ne pose pas de problème particulier. Cependant, il faudrait préciser que l'enquêteur de l'organe chargé des procédures disciplinaires n'est pas autorisé à participer, voire à assister, aux délibérations et au vote de cet organe dans l'affaire considérée. Cette possibilité ne serait pas compatible avec l'obligation d'impartialité garantie par l'article 6.1 de la Convention européenne. Les contraintes relatives à la participation de ce membre particulier de l'organe en question devraient être introduites, éventuellement en définissant le terme « membres » qui figure dans la première phrase du paragraphe 1.

135. Il faudrait également modifier le projet de loi pour inclure une disposition permettant au membre de l'organe chargé des procédures disciplinaires de se récuser ou de le récuser lorsqu'il existe des raisons de douter de son impartialité.

136. Il convient également d'apporter des éclaircissements sur le point de la disposition énoncée au paragraphe 6 concernant la non-divulgence d'éventuelles opinions dissidentes, car celles-ci pourraient être importantes pour l'exercice du droit de recours visé à l'article 51. Dans la mesure où un procureur n'y a pas accès à cette fin, la disposition devrait être modifiée en conséquence.

137. L'article 50 concerne les sanctions disciplinaires qui peuvent être appliquées à un procureur et celles-ci ne soulèvent aucune critique. Le paragraphe 1 dispose cependant que ces sanctions ne peuvent pas être appliquées au procureur général, ce qui peut se comprendre compte tenu de l'étendue du pouvoir discrétionnaire permettant de le révoquer. Cependant, la formulation n'indique pas clairement si des poursuites disciplinaires peuvent néanmoins être engagées contre le procureur général, même s'il n'est pas possible d'imposer des sanctions. Cette incertitude vient du fait que l'applicabilité des articles 44 à 49 au procureur général n'est pas explicitement exclue. Il conviendrait donc de préciser la responsabilité disciplinaire du procureur général.

138. Il faudrait également spécifier au paragraphe 3 les motifs pour lesquels le chef du bureau des procureurs concerné peut demander que la mise en œuvre d'une procédure de sanction disciplinaire visant un procureur prenne fin prématurément, car un tel pouvoir discrétionnaire pourrait réduire l'efficacité du processus disciplinaire.

139. Les obligations de compatibilité énoncées au paragraphe 5 sont *a priori* les mêmes que celles qui sont énoncées à l'article 18 du projet de loi, mais il serait préférable que ce point soit formulé explicitement et que cette disposition soit modifiée en conséquence.

140. La possibilité de faire appel à l'encontre des décisions prises dans le cadre des procédures disciplinaires est régie par l'article 51. La disposition concernant le choix des moyens de recours au paragraphe 1 est une reproduction inutile des procédures et pourrait déboucher sur des décisions manquant de cohérence. Sachant que le projet de loi établit un conseil spécial des procureurs, le lien avec le Haut Conseil de la Justice devrait être coupé. **Dans tous les cas de figure, le recours contre une décision disciplinaire prise par la Commission supérieure des qualifications et de la discipline ne devrait être formé que devant un tribunal.**

### **G. Partie VII. Révocation, suspension et cessation de fonctions des procureurs**

141. Les articles 52-63 décrivent, puis explicitent, les motifs de révocation des procureurs et de cessation de leurs fonctions. Ces articles sont généralement satisfaisants. Cependant, les obligations de compatibilité mentionnées à l'article 51.1.2 et à l'article 54 sont vraisemblablement celles de l'article 18 du projet de loi, et il serait préférable que cela soit indiqué explicitement et que cette disposition soit modifiée en conséquence.



142. La disposition selon laquelle un procureur ne peut pas continuer à exercer ses fonctions lorsqu'un jugement le reconnaît coupable d'infractions administratives liées à des faits de corruption n'est pas très claire. On pourrait comprendre que le procureur est considéré comme révoqué à compter du jour où le jugement prend effet et qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un acte officiel de révocation. Cependant, lu en parallèle avec l'article 52, il semble que cette interprétation ne soit pas correcte. Le même problème apparaît avec l'article 57.3, qui prévoit une règle similaire pour les condamnations pénales.

143. Sauf s'il s'agit d'un problème de traduction, le texte devrait être révisé. En effet, tel qu'il est rédigé actuellement, ce texte laisse penser que le procureur peut être révoqué même s'il est reconnu responsable d'un manquement à une obligation civile mineure.

144. Le motif de révocation avancé au paragraphe 1.4 et à l'article 57 semble excessivement sévère car le fait de placer une personne dans un état de subordination étroite n'est pas nécessairement la faute du procureur concerné, et la mutation dans un autre poste n'est pas quelque chose qu'il peut contrôler. Il ne devrait donc pas être impossible, pour le bureau du procureur concerné, de trouver un autre poste dans ce cas, ou au moins de mettre la personne en congé avec solde jusqu'à ce qu'un poste se libère. Le motif devrait donc être modifié en conséquence.

145. Si la spécificité du service peut justifier une révocation pour presque toutes les infractions, cette sévérité peut apparaître disproportionnée dans le cas d'infractions administratives mineures (par exemple, en ce qui concerne le code de la route). Il est donc nécessaire de clarifier l'effet du motif de révocation avancé au paragraphe 1.5 et à l'article 57.

146. Il faut également préciser les effets d'un retrait involontaire de la citoyenneté ukrainienne car, selon le paragraphe 1.6 et l'article 58, le retrait de la citoyenneté est un motif de révocation.

147. La révocation, par opposition à la cessation de fonctions, ne semble pas justifiée dans les cas d'une disparition ou d'un décès, tels qu'ils sont mentionnés au paragraphe 1.7 et à l'article 59. Le projet de loi devrait être modifié en conséquence.

148. De même, la révocation, par opposition à la cessation de fonctions, ne semble pas justifiée dans le cas d'une personne qui démissionne volontairement, tel qu'il est indiqué au paragraphe 1.8 et à l'article 60. Le projet de loi devrait être modifié en conséquence.

149. La révocation d'un procureur prévue au paragraphe 1.10 et à l'article 61 dans le cas de la liquidation ou de la réorganisation du bureau du procureur qui l'emploie, n'est pas accompagnée, semble-t-il, des protections qui empêcheraient une utilisation de ces mesures en vue d'affaiblir les garanties d'indépendance prévues aux articles 16 et 17. Il convient d'introduire la possibilité de saisir les tribunaux pour faire appel de la décision relative à la réorganisation en question.

150. L'utilisation du terme « longue durée » au paragraphe 2 de l'article 53 aux fins de déterminer la période durant laquelle un procureur ne peut pas exercer ses fonctions pour des raisons de santé et qui sert à justifier la révocation est visiblement imprécise. Il vaudrait mieux spécifier qu'il s'agit d'un concept général que l'on retrouve dans d'autres textes législatifs, notamment le Code du travail de l'Ukraine.

151. Enfin, on note que l'âge de cessation des fonctions de tous les procureurs – y compris le procureur général – a été porté de soixante-cinq à soixante-dix ans. Le projet d'amendements constitutionnels soumis par la *Verkhovna Rada* à la Cour constitutionnelle la veille de la visite de la délégation de la Commission prévoit le même âge de la retraite pour les juges.

152. L'article 65 concerne la prise de décision officielle de révoquer le procureur général de l'Ukraine et, sous réserve des préoccupations précédemment exprimées concernant les motifs

de révocation de ce procureur<sup>66</sup>, semble satisfaisant. Il serait préférable, cependant, que le paragraphe 1 fasse explicitement référence à la disposition contenant ces motifs (actuellement l'article 43) au lieu d'utiliser la formule « pour les motifs énoncés ci-dessus ».

153. L'article 66 concerne la suspension des fonctions d'un procureur lorsqu'il est détaché ou fait l'objet d'une enquête préliminaire ou de poursuites judiciaires, conformément aux articles 155-158 du Code de procédure pénale. Cet article ne soulève aucune critique. Il faudrait, cependant, que les articles pertinents du Code de procédure pénale soient spécifiquement cités au paragraphe 1.2, et indiquer clairement que la suspension concerne les pouvoirs du procureur et non son traitement, ou son soutien social ou matériel.

#### **H. Partie VIII. Autogestion du ministère public et organes à l'appui de celui-ci**

154. Les articles 67-74 visent les modalités de l'autogestion du ministère public. Ces dispositions sont très compliquées. Le projet de loi a institué un nouveau Conseil des procureurs, tout comme le projet d'amendements constitutionnels soumis à la Cour constitutionnelle la veille de la visite de la délégation de la Commission. Cependant, le lien entre les procureurs et le Haut Conseil de la Justice est maintenu, ce qui n'est pas cohérent. Ce lien devrait être rompu<sup>67</sup>.

155. Compte tenu des préoccupations exprimées à l'égard des pouvoirs excessifs des organes d'autogestion du ministère public suggérés dans le projet de loi (2012) de l'Ukraine *sur le Bureau du procureur de l'Ukraine*<sup>68</sup>, le paragraphe 3 de l'article 69 devrait être modifié afin de spécifier que les décisions de la Conférence ne sont contraignantes pour les procureurs que dans la mesure où elles relèvent de sa compétence et que ces décisions ne peuvent pas être adressées directement aux procureurs individuels.

156. La disposition du paragraphe 2 de l'article 70 concernant la participation du Président, du Président de la *Verkhovna Rada* et des autres personnes énumérées dans ce paragraphe aux réunions de la Conférence panukrainienne des fonctionnaires du ministère public ne semble pas compatible avec les principes d'indépendance et d'autogestion, même si cette participation ne donne pas le droit de voter. La disposition devrait donc être supprimée.

157. Il faudrait donner des précisions sur le système de vote concernant la désignation des délégués à la Conférence spécifié à l'article 71.2, qui indique seulement « en alternance ». Il peut s'agir soit d'une sélection de candidats, soit d'une référence à un système de transfert de votes de préférence. Il conviendrait donc d'être plus précis sur ce qui est proposé. Si l'article 71.2 laisse entendre que d'autres candidats doivent participer à la procédure de sélection, il va trop loin. Si aucun autre candidat alternatif ne devait participer à cette procédure, le processus serait bloqué.

158. Contrairement aux dispositions relatives à la Conférence, l'article 73 ne donne aucune indication concernant la manière dont « les représentants » des procureurs qui composeront le Conseil des procureurs de l'Ukraine seront sélectionnés, et ce point devrait être clairement spécifié dans le projet de loi.

159. La composition du Conseil présente des lacunes car il n'est pas prévu que d'autres acteurs que les procureurs<sup>69</sup> puissent participer. La présente disposition devrait donc être modifiée afin de permettre la nomination de quelques personnes qui n'occupent pas des fonctions de procureur, comme des avocats ou des professeurs de droit.

---

<sup>66</sup> Voir paragraphes 25 et 120 à 123.

<sup>67</sup> Voir aussi paragraphe 140.

<sup>68</sup> Voir « Avis relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine » (élaboré par la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit) (CDL-AD(2012)019, 15 octobre 2012), au paragraphe 110.

<sup>69</sup> Voir le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le Ministère public, 2010 (CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011), paragraphe 66.

160. L'énoncé de l'article 74 concernant le financement de la Conférence panukrainienne des fonctionnaires du ministère public et du Conseil des procureurs de l'Ukraine semble excessivement vague et ne donne aucune indication sur la personne qui doit déterminer le niveau de soutien ou soumettre des propositions sur le niveau de soutien qui pourrait être nécessaire. Il conviendrait de modifier cette disposition pour régler ces questions.

161. L'article 75 porte sur le statut des commissions de discipline et des qualifications. Cependant, sa structure suggère que ces commissions sont considérées comme purement auxiliaires pour le ministère public au lieu d'être un élément essentiel de sa régulation et de son autogestion. À cet égard, il est particulièrement surprenant que ces commissions – contrairement, par exemple, à l'Académie nationale des procureurs de l'Ukraine<sup>70</sup> -- n'aient pas de statut et d'autres attributs propres à une entité juridique. Elles n'ont pas non plus d'enveloppes budgétaires distinctes, ce qui portera nécessairement préjudice à leur indépendance. Il serait donc judicieux de modifier cette disposition pour corriger ces lacunes et souligner l'importance du rôle qui doit être joué par ces commissions.

162. Les articles 76 à 78 concernent la composition des commissions de discipline et des qualifications et ne suscitent pas de critiques. Cependant, bien qu'il soit pertinent que les membres extérieurs de ces commissions ne soient pas élus par un organe du Ministère public, les dispositions prévues aux articles 76.2, 77 et 78 semblent excessivement complexes et il faudrait envisager d'utiliser à cette fin un organe déjà existant. La solution de repli, qui consiste à utiliser la convention des représentants d'universités de droit et d'institutions universitaires dans les dispositions transitoires<sup>71</sup> semble, en particulier, être une solution plus simple pour nommer des membres ne faisant pas partie du ministère public.

163. Il ne semble pas judicieux – comme l'envisage le paragraphe 4 des articles 77 et 78 – que les chefs des bureaux régionaux ou les responsables des commissions de discipline et des qualifications ouvrent la procédure de sélection des membres qui ne font pas partie du ministère public, puisque ces responsables seront des procureurs. Ce paragraphe doit donc être modifié pour que ce rôle soit dévolu à quelqu'un qui n'est pas un procureur.

164. Il importe également de préciser le sens de « deux tiers » au paragraphe 3 de l'article 76, étant donné que l'article 81.5 énonce que huit membres sur onze doivent participer aux réunions des commissions des qualifications et de la discipline pour que leurs procédures soient validées.

165. Enfin, en vertu du paragraphe 8 de l'article 76, les présidents, les vice-présidents et les secrétaires des commissions des qualifications et de la discipline ont la possibilité de participer à l'examen des questions mené par les organes d'autogestion du ministère public. Le fait que cette possibilité puisse leur donner un rôle qui ne s'arrête pas à la simple soumission de propositions à ces organes semble incompatible avec le rôle réglementaire que doivent jouer ces membres de ces commissions, et avec le rôle de la Conférence panukrainienne des employés du ministère public dans la nomination des membres et l'adoption de règlements procéduraux pour les commissions. Elle apparaît également incompatible avec l'interdiction, prévue au paragraphe 1 de l'article 73, faite aux procureurs qui sont membres des commissions des qualifications et de la discipline d'être membres du Conseil des procureurs de l'Ukraine. Il est donc nécessaire que le paragraphe 8 soit harmonisé avec l'article 73 pour empêcher que les présidents, les vice-présidents et les secrétaires des Commissions des qualifications et de la discipline jouent un rôle conflictuel.

166. L'article 79 concerne la cessation de la participation en tant que membre aux Commissions des qualifications et de la discipline. Cet article est d'une manière générale approprié.

167. Cependant, comme on l'a déjà observé pour l'article 53<sup>72</sup>, la cessation de la participation causée par une impossibilité d'exercer ses fonctions pour des raisons médicales est visiblement

---

<sup>70</sup> Voir paragraphe 2 de l'article 83 du projet de loi.

<sup>71</sup> Voir clause 4 de la section 13.

<sup>72</sup> Voir paragraphe 150.

imprécise. Il vaudrait mieux spécifier qu'il s'agit d'un concept général que l'on retrouve dans d'autres textes législatifs, notamment le Code du travail de l'Ukraine.

168. En outre, les motifs de cessation de la participation aux commissions des qualifications et de la discipline exposés au paragraphe 1 devraient aussi s'étendre à la prise de fonction dans les différents postes énumérés dans les troisième et quatrième phrases du paragraphe 2 de l'article 76, afin que ces motifs s'étendent aussi à la prise de fonction dans des postes qui ne permettent pas d'être nommés initialement à ces commissions. Ce paragraphe devrait donc être modifié en conséquence.

169. Enfin, il faudrait prévoir une disposition et une procédure concernant tout comportement inapproprié des membres de ces commissions qui les rendrait inaptes à continuer en cette qualité. Le présent article devrait donc être modifié pour répondre à ce besoin.

170. Les articles 80 à 82 portent sur les pouvoirs, les réunions et les activités des commissions de discipline et des qualifications et sont généralement appropriés. Cependant, le droit d'accéder à des documents, etc., cité par exemple au paragraphe 3 de l'article 80, semble excessivement large et, dans la mesure où il s'étend à des individus et des associations de citoyens, il n'est pas compatible avec le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne, sauf en cas d'autorisation préalable par un tribunal. Sachant qu'il ne s'agit pas d'une condition régissant un tel accès, la disposition doit être modifiée en conséquence.

171. Il convient de clarifier si le pouvoir d'interroger des individus est encadré par le droit de ne pas témoigner contre soi-même. S'il ne l'est pas, la protection accordée par ce droit doit être étendue à tout interrogatoire de ce type.

172. Au regard de l'article 46.4, il apparaît nécessaire de confirmer que les noms des personnes qui font l'objet de poursuites disciplinaires ne peuvent pas figurer dans les informations publiées sur le site Internet conformément au paragraphe 6 de l'article 81, c'est-à-dire avant qu'une décision soit prise concernant l'affaire considérée. Si ce n'est pas le cas, ce paragraphe devrait être modifié pour qu'il assure une protection contre toute forme de divulgation que l'article 46.4 envisage d'accorder.

173. En outre, s'il y a bien une disposition au paragraphe 1 de l'article 82 prévoyant que les secrétariats doivent être « en place » pour fournir un soutien organisationnel aux commissions de discipline et des qualifications, il n'y en a pas dans le projet de loi concernant les critères ou la procédure de sélection permettant de nommer les membres qui travailleront dans ces secrétariats. On ne sait pas bien si ces derniers seront recrutés parmi des procureurs, même si le paragraphe 2 indique que leur traitement et leur soutien social sont régis par le projet de loi – bizarrement désignée par son intitulé et non par la « présente loi » ou les dispositions qui s'y rattachent – et la loi sur le service public. Il n'y a pas non plus de référence spécifique aux membres des secrétariats dans les dispositions ultérieures du projet de loi traitant des questions de rémunération, de soutien et de protection sociales. Il est important que les membres des secrétariats aient une solide expérience afin de pouvoir s'acquitter de leur tâche, qui est essentielle, et que leurs casiers disciplinaires soient vierges. Des critères de sélection appropriés, ainsi qu'une procédure de nomination, doivent donc être ajoutés à cette disposition. Il faudrait également des dispositions permettant de protéger l'indépendance de ceux qui travaillent pour ces commissions et l'article 82 devrait être modifié en conséquence.

174. Enfin, il faudrait préciser, le cas échéant, quels mécanismes et normes disciplinaires sont applicables aux membres des secrétariats, dans l'hypothèse où ils sont recrutés parmi des procureurs. Dans ce cas, il pourrait être judicieux que les mêmes normes disciplinaires que celles qui visent les procureurs s'appliquent également à ces membres. Il faudrait cependant procéder à quelques ajustements aux mécanismes en question afin d'éviter le risque que les membres soient « juge et partie ». Cette question doit donc être abordée comme il convient à l'article 82.

175. L'article 83 porte sur l'Académie nationale des procureurs de l'Ukraine et est approprié. Cependant, compte tenu de l'importance attachée à la coopération internationale dans le projet de loi<sup>73</sup> et des dispositions relatives à cette recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale<sup>74</sup>, la formation aux langues étrangères des procureurs pourrait faire partie du champ de compétences de l'Académie.

176. L'article 84 permet de créer des groupes de procureurs qui joueront le rôle d'organes consultatifs auprès du Bureau du procureur et des bureaux des procureurs généraux. Cet article ne pose pas, en principe, de problème. Il convient cependant de clarifier quel est le lien qui est prévu entre la Conférence panukrainienne des fonctionnaires du ministère public et les groupes qui seront créés en vertu de cette disposition, car leurs fonctions semblent se chevaucher, étant entendu que les groupes émettent des avis consultatifs et que la Conférence prend des décisions contraignantes.

177. L'article 85 vise la création d'un Comité pour la recherche et la méthodologie ainsi que d'autres institutions du ministère public. Cet article ne pose pas de problème en général. Cependant, il faudrait préciser si la composition de ce comité est limitée aux procureurs et s'il s'agit d'une activité à plein-temps ou à temps partiel. Ce comité serait certainement plus efficace si des experts compétents issus d'institutions universitaires y participaient. Néanmoins, s'il s'agit d'une activité à temps plein pour certains procureurs, il conviendrait d'ajouter une disposition visant à suspendre leurs pouvoirs pendant qu'ils jouent ce rôle, et donc de modifier l'article 66 en conséquence.

178. En outre, il semble incompatible avec la fonction essentielle des procureurs que ces derniers puissent, conformément au paragraphe 4, créer et gérer des maisons d'édition, des sociétés de prévoyance, des établissements de soins de santé, et de fonder des sociétés de presse écrite. Ce mélange des rôles pourrait les placer dans des situations de conflit d'intérêts potentiel. Il serait plus judicieux que ces services soient acquis dans le cadre d'un processus d'achat courant, et ce paragraphe devrait être modifié en conséquence. Ces dispositions sont des caractéristiques typiques du vieux système de la « prokuratura ». Il est peu probable qu'elles soient conformes aux articles 1 et 2 du projet de loi qui définissent le Bureau du procureur d'une manière restrictive.

#### **I. Partie IX. Soutien social et matériel du procureur et d'autres employés du ministère public**

179. Les articles 86- 96 décrivent le soutien matériel et social fourni au procureur et aux autres employés du ministère public. La possibilité d'attribuer des primes et un logement à titre individuel peut stimuler la corruption ou affaiblir l'indépendance du procureur, car la distribution ou l'attribution de ces avantages comprend un élément de discrétion. Seules les primes, pour lesquelles des critères totalement objectifs sont définis, peuvent éviter ce problème.

180. En outre, le type de soutien matériel envisagé par l'article 88 semble inapproprié. Les besoins exprimés devraient être satisfaits dans le cadre des traitements des procureurs. En effet, la dépendance qui découle de ce soutien pourrait donner lieu à des pressions injustifiées exercées sur les procureurs qui pourraient chercher à conserver l'indépendance censée leur être garantie, ou créer chez eux une certaine réticence à l'idée même d'agir de manière indépendante par crainte de ce qu'ils pourraient perdre en contrepartie<sup>75</sup>. Il ne s'agit pas d'une question qui peut être réglée avec effet immédiat parce que certains éléments du soutien sont déjà inscrits dans la loi existante<sup>76</sup>. On note cependant que le champ d'application des présentes dispositions est moins large que celui des dispositions actuelles. Cette tendance pourrait se poursuivre au cours d'une période de transition appropriée.

---

<sup>73</sup> Voir paragraphes 183 et 184.

<sup>74</sup> Aux paragraphes 36 à 38.

<sup>75</sup> Sur les problèmes d'indépendance judiciaire des juges créés par l'attribution de primes et de logements, voir CDL-AD(2010)004, para. 46.

<sup>76</sup> Articles 50 et 51.

## J. Partie 10. Soutien organisationnel au Bureau du procureur

181. L'article 97 porte sur les garanties et compensations attribuées aux personnes convoquées au bureau du procureur et ne devrait donc pas se trouver dans une partie du projet de loi censé concerner le soutien social et matériel des procureurs.

182. Il est nécessaire de clarifier si l'étendue du pouvoir des procureurs de convoquer des personnes à leur bureau dépasse celle prévue à l'article 24 du projet de loi et à la partie XI du Code de procédure pénale.

## K. Partie 11. Coopération internationale

183. Les articles 98-100 concernent les arrangements que le Bureau du procureur peut conclure en matière de coopération internationale. Il faudrait préciser que la coopération avec d'autres pays doit être conforme à l'article 98 et respecter les garanties constitutionnelles de l'Ukraine et les obligations découlant des traités qu'elle a contractés dans le domaine des droits de l'homme. Ce point est important car la deuxième phrase du paragraphe 1 laisse ouverte la possibilité, par exemple, d'envisager une coopération liée à l'extradition ou la restitution. Dans la mesure où cette protection n'existe pas, la présente disposition devrait être modifiée pour la garantir.

184. En outre, il ne semble pas pertinent que le procureur général dispose de la responsabilité spécifique envisagée aux articles 99 et 100 de conclure et de dénoncer des traités, car il s'agit d'une fonction qui, à proprement parler, relève davantage des pouvoirs législatif et exécutif. Quoi qu'il en soit, la conclusion ou la dénonciation d'un traité ne doit pas être incompatible avec les garanties constitutionnelles de l'Ukraine et les obligations découlant des traités qu'elle a contractés dans le domaine des droits de l'homme. Ces dispositions doivent donc être modifiées en conséquence.

## L. Partie XII. Dispositions finales

185. Cette partie concerne les dispositions finales relatives à l'entrée en vigueur des diverses dispositions et les modifications apportées en conséquence à d'autres lois. La loi entrera en vigueur dans un délai de trois mois à compter du jour qui suivra celui où la Commission supérieure des qualifications et de la discipline des procureurs de l'Ukraine et le Conseil des procureurs de l'Ukraine annonceront le début de leurs activités. Il n'y a pas, apparemment, de date butoir prévue pour cette annonce. **Étant donné l'importance de voir la loi entrer en vigueur aussi tôt que possible, il conviendrait de fixer une date butoir à cet effet.**

186. La nécessité d'apporter certaines modifications aux propositions d'amendements à la loi de l'Ukraine *sur les procédures d'exécution* a déjà été notée<sup>77</sup>.

187. En outre, les propositions d'amendements aux articles 7 et 250 du Code des infractions administratives de l'Ukraine visent le contrôle du respect des lois dans le domaine de la lutte contre la corruption, ce qui dépasse le cadre des fonctions envisagées par le projet de loi. Ces propositions d'amendements devraient donc être modifiées afin de supprimer tout contrôle du respect des lois dans le domaine de la lutte contre la corruption.

188. Le Code de procédure civile, en particulier le paragraphe 2 de l'article 45, devrait être modifié afin de s'aligner sur les restrictions concernant les dispositions relatives à la représentation par un procureur des intérêts de justiciables et d'organes d'États (entités) devant les tribunaux<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Voir paragraphes 0 et 0.

<sup>78</sup> Voir paragraphes 74-104.

189. Il faudrait préciser si les pouvoirs de contrôle qui seront reformulés à l'article 17 de la loi de l'Ukraine *relative aux services consacrés aux mineurs et établissements spéciaux pour mineurs*<sup>79</sup> et inclus dans l'article 31 de la loi de l'Ukraine *sur les soins psychiatriques*<sup>80</sup> sont limités à des questions liées à des restrictions de la liberté personnelle. Ces amendements, s'ils ne sont pas limités dans ce sens, devraient être modifiés afin de ne pas devenir une forme de contrôle général.

190. On note également que certains amendements ne semblent pas avoir de lien immédiat avec les dispositions figurant dans le projet de loi, tel que l'amendement à la loi de l'Ukraine *sur le système judiciaire et le statut des juges* concernant le traitement de base d'un administrateur judiciaire et la loi de l'Ukraine *sur le barreau* concernant le financement des organisations d'autogestion pour les avocats.

### **M. Partie XIII. Dispositions transitoires**

191. La présente partie contient des dispositions transitoires qui, globalement, ne soulèvent pas de critique. On note cependant que les mesures mentionnées à la clause 13 ne comprennent que des « recommandations au Bureau du procureur général » et ne semblent pas être suffisamment fortes pour garantir que l'action requise pour mettre en œuvre le projet de loi sera bien exécutée. La disposition devra donc être modifiée pour que le Bureau du procureur général assure effectivement la mise en œuvre des mesures concernées.

192. Malgré la disposition formulée au paragraphe 2 de la partie XIII selon laquelle les procureurs conserveront leur poste et leur rang hiérarchique dans la nouvelle organisation qui fera suite à l'adoption du projet de loi, une disposition devrait être introduite, sous une forme ou une autre, concernant les plans de la réorganisation, laquelle pourrait être très différente, voire beaucoup plus vaste, que les réorganisations qui découlent du cours normal des activités envisagées aux articles 52.1.10 et 61. L'absence de précisions au regard du processus qui sera adopté suite à l'entrée en vigueur du projet de loi pourrait entraîner une incertitude inutile préjudiciable à l'application effective du principe d'indépendance.

### **V. Conclusion**

193. Les dispositions du projet de loi relatif au Bureau du procureur de l'Ukraine, soumis pour avis en août 2013, tant en ce qui concerne ce qui a été ajouté que ce qui a été retiré, constitue un progrès très important par rapport aux propositions précédentes visant à remplacer la loi existante. Elles constituent manifestement une base très solide pour la mise en place d'un ministère public qui sera conforme aux normes européennes et pourra répondre aux besoins d'un système de justice pénale moderne.

194. La Commission de Venise se félicite des avancées très importantes du projet de loi, qui permettront de satisfaire aux exigences des normes du Conseil de l'Europe. Ces avancées sont les suivantes :

- le retrait de la fonction de contrôle général des prérogatives du Bureau du procureur<sup>81</sup>;
- la suppression du droit des procureurs de participer aux procédures de la *Verkhovna Rada*, aux conseils des ministres, aux organes centraux d'exécution, aux conseils locaux et à d'autres organes administratifs;
- la consolidation de l'énoncé relatif aux principes de fonctionnement du Bureau du procureur<sup>82</sup>;
- l'introduction d'un énoncé des droits et des obligations à caractère général d'un procureur<sup>83</sup>;
- l'amélioration des dispositions visant à garantir l'indépendance des procureurs<sup>84</sup>;

---

<sup>79</sup> Clause 34 de la partie 12.

<sup>80</sup> Clause 52 de la partie 12.

<sup>81</sup> Article 2.

<sup>82</sup> Article 3.

<sup>83</sup> Article 19.

- la retrait des enquêteurs des bureaux des procureurs<sup>85</sup>;
- l'établissement de critères et de procédures plus spécifiques pour la nomination des procureurs<sup>86</sup>;
- l'amélioration des critères et des procédures utilisés pour prendre des mesures disciplinaires contre les procureurs<sup>87</sup>;
- la consolidation de la disposition concernant les motifs de révocation des procureurs<sup>88</sup>;
- l'introduction d'arrangements visant à favoriser l'autogestion au sein du ministère public<sup>89</sup>;
- la consolidation des dispositions du nouveau Code de procédure pénale relatives à l'admissibilité, dans les procédures pénales, des éléments de preuve obtenus par coercition en dehors de l'enquête préliminaire<sup>90</sup> ;
- la mise en place de centres d'aide juridique gratuite, qui devraient prendre la relève du Bureau du procureur en ce qui concerne la représentation des intérêts des justiciables<sup>91</sup> ;
- la suppression de l'article relatif à l'uniforme officiel des procureurs<sup>92</sup>.

195. Certains problèmes épineux ne peuvent être réglés que dans le cadre du processus en cours de révision de la Constitution, en particulier:

- L'article 106.11 de la Constitution devrait être modifié pour que le Président ne puisse révoquer le procureur général que pour des motifs spécifiques, au terme d'une audition équitable.
- L'article 121 de la Constitution devrait être modifié afin de supprimer la fonction de représentation des intérêts des justiciables.
- L'article 122 de la Constitution devrait être modifié afin de supprimer le vote de défiance à l'égard du procureur général.

L'élaboration de ces amendements ne devrait pas empêcher l'adoption du projet de loi dans le cadre des dispositions constitutionnelles actuelles.

196. D'une manière générale, le projet de loi constitue une bonne base pour compléter la réforme du ministère public. On note cependant cinq points majeurs de préoccupation, qui sont autant d'obstacles importants à lever pour que le fonctionnement du ministère public soit conforme aux normes européennes. Ces problèmes peuvent être réglés en modifiant le projet de loi.

197. La première préoccupation, sans doute la plus importante, est que le projet de loi – par ses articles 2.1.2 et 24 – prévoit de maintenir des fonctions liées à la représentation des intérêts du justiciable et de l'État et qui dépassent le cadre du système de justice pénale. En attendant la révision constitutionnelle susmentionnée, le projet de loi devrait réduire l'étendue des fonctions maintenues. Il conviendrait donc de modifier les dispositions concernées du projet de loi afin d'en atténuer les aspects les plus extrêmes, qui donnent l'impression que, pour l'essentiel, la fonction de contrôle général a été conservée. Les recommandations formulées à cet effet sont les suivantes :

- L'article 24.2 devrait être modifié afin que le rôle du procureur en matière de représentation des intérêts du justiciable ne soit que subsidiaire, et tant le justiciable que la personne habilitée à le représenter devraient pouvoir contester cette représentation devant un tribunal.

---

<sup>84</sup> Articles 16 et 17.

<sup>85</sup> Prend effet à partir de la création du Bureau d'Etat des enquêtes et au moins cinq ans après l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale, c'est-à-dire le 20 novembre 2017 ; clause 1 de la partie 13 du projet de loi.

<sup>86</sup> Articles 28-36 et articles 75-82.

<sup>87</sup> Articles 44-51 et articles 75-82.

<sup>88</sup> Articles 52-64.

<sup>89</sup> Articles 67-74

<sup>90</sup> Voir clause 12 de la Partie 12.

<sup>91</sup> Section 12.

<sup>92</sup> Article 53 de la loi existante.



- L'article 24, alinéas 2 et 3, devrait énoncer explicitement qu'un procureur ne peut représenter les intérêts d'un justiciable ou de l'État qu'après avoir motivé son intervention et après approbation de ces motifs par le tribunal.
- Pour éviter une interprétation trop large, l'article 24.3 devrait définir les intérêts de l'État susceptibles de constituer une base de représentation par le procureur comme étant "les droits juridiques de l'État".
- Les larges pouvoirs conférés par l'article 24.5, qui ne sont pas nécessaires pour établir les motifs d'une représentation, notamment le libre accès à des locaux et l'accès à des bases de données, devraient être supprimés.
- L'article 24.6 devrait être modifié pour ne donner au procureur que les pouvoirs du justiciable ou de l'État qu'il représente.

198. La deuxième préoccupation est que les dispositions qui protègent l'indépendance des procureurs omettent les normes et procédures qui assurent l'indépendance interne des procureurs autres que le procureur général. En conséquence :

- L'article 17 devrait être modifié pour que les instructions données à un procureur de rang inférieur le soient sous forme écrite, et que toute instruction orale puisse être confirmée, sur demande, par écrit (ou retirée).
- En cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant (le Conseil des procureurs, par exemple) devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction.
- Toutes les instructions à caractère général et les lignes directrices adressées aux procureurs devraient être publiées.

199. La troisième préoccupation concerne le poste de procureur général et la menace que représentent, pour son indépendance, la brièveté relative de son mandat lorsqu'elle est associée à la possibilité de renouvellement, ainsi que l'absence de garanties adéquates contre une révocation<sup>93</sup>. En outre, aucune disposition ne prévoit qu'un organe technique, non politique, puisse contribuer au processus de nomination du procureur général<sup>94</sup>. Plus précisément, le projet de loi devrait être modifié comme suit:

- L'article 41 devrait être modifié pour qu'un organe consultatif, éventuellement la Commission supérieure des qualifications et de la discipline des procureurs, donne un avis non contraignant sur les candidats avant que le Président et la *Verkhovna Rada* prennent leur décision sur la nomination.
- L'article 43 devrait être modifié pour qu'une procédure préliminaire ait lieu devant la Commission des qualifications et de la discipline des procureurs afin de donner un avis non contraignant au Président et à la *Verkhovna Rada* sur d'éventuelles violations des responsabilités professionnelles du procureur général.

200. La quatrième préoccupation est que les dispositions importantes prévues à l'article 16 pour protéger l'indépendance des procureurs continuent néanmoins d'être en mesure de restreindre, de manière injustifiée, la liberté des médias d'enquêter et de rendre compte, car elles interdisent toute « ingérence » dans les fonctions des procureurs<sup>95</sup>. Plus précisément:

- L'article 16 devrait être modifié pour définir précisément la responsabilité en cas d'« outrage » en excluant la critique légitime au sens qui lui est donné dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

201. La cinquième préoccupation est liée à la procédure disciplinaire, qui nécessite d'autres garanties pour le procureur, une réduction des pouvoirs de l'organe chargé de l'enquête et une réglementation claire concernant le recours possible contre une sanction disciplinaire:

- L'article 44 devrait explicitement exclure que l'acquiescement d'une personne accusée par un procureur puisse entraîner des poursuites disciplinaires contre ce procureur ou être considéré comme un indicateur de performance négative, sauf si les chefs d'accusation ont été retenus suite à une négligence grossière ou une malveillance.

---

<sup>93</sup> Voir les paragraphes 116 à 118, et 120 à 123.

<sup>94</sup> Voir le paragraphe 119.

<sup>95</sup> Voir le paragraphe 53 et 54.

- L'article 47 devrait garantir le respect du droit de ne pas témoigner contre soi-même et du droit au secret professionnel, ainsi que l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La responsabilité visée à l'article 47.7 ne peut être établie que sur la base du non-respect d'une décision judiciaire.
- L'article 51 devrait préciser que le recours contre une décision disciplinaire prise par la Commission de discipline et des qualifications ne devrait être formé que devant un tribunal.

202. Outre ces lacunes importantes, il subsiste de nombreux points de détail concernant des dispositions pour lesquelles des modifications et/ou des clarifications sont nécessaires.

203. Enfin, étant donné l'importance de voir la loi entrer en vigueur aussi tôt que possible, il conviendrait de fixer une date butoir à cet effet.

204. Certes, il reste encore beaucoup à faire, mais les changements qui doivent être apportés au projet de loi peuvent être effectués sans grande difficulté dans le cadre de ce qui a déjà été accompli. Ces changements contribueront à la transformation du ministère public que l'Ukraine s'est engagée à mener à bien lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

205. La Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour continuer à les aider dans ce domaine.