



Strasbourg, le 20 mars 2007

**CDL-AD(2007)011**

Or. angl.

**Avis n° 421 / 2007**

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIF AU PARQUET**

**ET**

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIF AU CONSEIL DES PROCUREURS  
DE L'« EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE »**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 70<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 16-17 mars 2007)**

**sur la base des observations de**

**M. James HAMILTON (Membre suppléant, Irlande)  
M. Jesper HJORTENBERG  
(Expert, Direction générale des affaires juridiques,  
Service des problèmes criminels)**

*Table des matières*

1.	INTRODUCTION .....	3
2.	OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....	3
3.	STRUCTURE DU PARQUET .....	3
4.	FONCTIONS DU PARQUET .....	5
5.	INDÉPENDANCE DU PARQUET ET RAPPORTS AVEC L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF .....	7
6.	CONSEIL DES PROCUREURS (CP) .....	7
7.	DÉSIGNATION DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE .....	9
8.	DÉSIGNATION DES AUTRES PROCUREURS .....	10
9.	DROITS ET OBLIGATIONS DES PROCUREURS .....	11
10.	CESSATION DES FONCTIONS, RÉVOCATION ET MESURES DISCIPLINAIRES A L'ENCONTRE DES PROCUREURS .....	12
11.	AUTRES DISPOSITIONS .....	14
12.	CONCLUSIONS .....	15

## 1. INTRODUCTION

1. Par lettre datée du 22 janvier 2007, le Ministre de la Justice, M. Manevski, a sollicité un avis sur les projets de lois relatifs au Parquet et au Conseil des Procureurs de l'«l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL(2007)023 et 024).

2. Le présent avis conjoint de la Commission de Venise et du Service des problèmes criminels de la Direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe a été établi sur la base des observations de M. Hamilton (CDL(2007)031), pour le compte de la Commission de Venise, et de M. Hjortenbergt (CDL(2007)041), pour le compte du Service des problèmes criminels.

3. À la suite d'un échange de vues avec M. Manevski, le présent avis a été adopté par la Commission lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).

## 2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les lois ont été rédigées par une Commission d'experts macédoniens composée de Procureurs, de représentants du Ministère de la justice, de professeurs d'université et de représentants d'organisations internationales.

5. Les deux lois sont interdépendantes. La Loi relative au Parquet (LP) établit les fonctions, les structures, l'organisation et les pouvoirs du Parquet et énonce les règles régissant la désignation et l'élection des Procureurs, leurs droits et obligations, la cessation de leurs fonctions et leur révocation, les mesures disciplinaires prises à leur encontre, ainsi que certaines règles concernant les autres fonctionnaires du Parquet et son budget. La Loi relative au Conseil des Procureurs (LCP) crée l'organe ainsi dénommé, qui dispose de pouvoirs en ce qui concerne la désignation, la cessation des fonctions, la révocation et les mesures disciplinaires prises à l'encontre des Procureurs, et précise la composition ainsi que les modalités de travail et le mode d'élection des membres du Conseil (CP). Compte tenu du rôle central joué par le CP à l'égard de certaines questions visées par la Loi relative au Parquet, il est proposé dans le présent avis d'examiner ces deux lois ensemble.

6. Il importe de souligner que les présentes observations ne se fondent que sur la lecture du texte. Une analyse complète des projets de lois nécessiterait une connaissance de la situation concrète sur le terrain en Macédoine que les rapporteurs ne sauraient prétendre avoir. Il ne s'agit donc forcément que d'observations à caractère général. Enfin, le texte anglais qui a été examiné est parfois difficile à suivre et il ne faut donc pas exclure que des problèmes de traduction aient donné lieu à des méprises sur le sens du texte.

## 3. STRUCTURE DU PARQUET

7. L'article 2 de la LP prévoit la création du Parquet en tant qu'organe de l'État unique et indépendant chargé de poursuivre les auteurs d'infractions et d'autres faits sanctionnés par la loi et d'accomplir d'autres tâches prévues par la loi. En vertu de l'article 6 de la LP, le Parquet est organisé conformément aux principes de la hiérarchie et de la subordination. Les organisations et activités politiques sont interdites au sein du Parquet (article 7 de la LP).

8. Le Parquet, organe unique de l'État, est néanmoins divisé en plusieurs Parquets distincts (article 11 de la LP). Il y a, en premier lieu, le Parquet de la République de Macédoine, dirigé par le Procureur de la République de Macédoine (article 16 de la LP). En deuxième lieu, il y a quatre Parquets supérieurs, avec chacun à leur tête un Procureur supérieur. Les Procureurs

supérieurs exercent leurs fonctions devant les cours d'appel (article 30, paragraphe 3, de la LP) dans les quatre ressorts créés pour ces juridictions. En troisième lieu, des Parquets généraux ont été créés dans 22 ressorts différents (article 13 de la LP). Chacun de ces Parquets généraux exerce ses fonctions devant les juridictions de droit commun (article 30, paragraphe 2, de la LP). En quatrième lieu, enfin, il existe un Procureur spécialisé, chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption, qui exerce ses fonctions sur l'ensemble du territoire de l'État.

9. Outre le Procureur général de la République, les quatre Procureurs supérieurs, les 22 Procureurs généraux et le Procureur chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption, d'autres Procureurs, appelés Procureurs ordinaires, sont également employés au sein de chaque Parquet sous la direction du chef de celui-ci.

10. Malgré la création de Parquets distincts, il ressort clairement du texte que ceux-ci sont tous censés faire partie d'un seul système unitaire. Il s'agit toutefois d'un système extrêmement hiérarchisé et bureaucratique. Le Procureur de la République, qui occupe le rang le plus élevé, est responsable de l'état général de l'organisation et du bon fonctionnement du Parquet dans son ensemble (article 20, paragraphe 1, de la LP). Il est responsable devant le Parlement. Les Procureurs supérieurs sont responsables devant le Procureur de la République et le Conseil des Procureurs. Le Procureur chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption est lui aussi responsable à la fois devant le Procureur et la République et le Conseil des Procureurs. Les Procureurs généraux, quant à eux, sont responsables devant le Procureur supérieur, le Procureur de la République et le Conseil des Procureurs. Enfin, les Procureurs ordinaires sont responsables devant le chef de leur Parquet ainsi que devant le Conseil des Procureurs (article 20 de la LP). **Le texte n'indique pas clairement de quelle manière la double responsabilité – devant un supérieur hiérarchique et devant le Conseil des Procureurs – est censée s'articuler ; il serait souhaitable de préciser les compétences respectives de ces organes.** Toutefois, le texte de la loi relative au Conseil des Procureurs (LCP) indique apparemment que la responsabilité consiste à rendre compte des états de service de chaque Procureur et non à donner des instructions sur la manière d'accomplir les fonctions.

11. Chaque niveau du Parquet est chargé de contrôler les travaux et activités menés au niveau inférieur dans des affaires concrètes (article 21 de la LP). Le **Procureur de la République doit rédiger un règlement** établissant les critères d'évaluation des activités des Procureurs (article 22 de la LP). Parallèlement, le **Conseil des Procureurs doit adopter un règlement** relatif aux critères et aux modalités de contrôle des opérations (article 21 de la LP). Ces **fonctions qui se chevauchent doivent faire l'objet d'éclaircissements.** Les évaluations effectuées par les Procureurs de niveau supérieur sont soumises au Conseil des Procureurs (article 22 de la LP). Le Procureur de la République, quant à lui, remet un rapport annuel au Parlement (article 23). Chaque Parquet établit un rapport annuel qu'il remet au Parquet de niveau supérieur, et c'est ensuite que le Procureur de la République établit un rapport annuel unique rendant compte des activités de l'ensemble des Parquets (article 24 de la LP).

12. Les Procureurs de niveau supérieur non seulement contrôlent les activités des échelons inférieurs, mais peuvent aussi leur donner des instructions écrites à caractère obligatoire. Le Procureur de la République peut donner des instructions aux Procureurs supérieurs, au Procureur chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption et aux Procureurs généraux. Le Procureur supérieur peut donner des instructions écrites obligatoires aux Procureurs généraux de son ressort (article 25 de la LP). En vertu de l'article 26 de la LP, le Procureur de la République peut engager des poursuites pénales et exercer les autres fonctions qui relèvent de la compétence du Procureur supérieur ou du Procureur général. De la même manière, le Procureur supérieur peut lui-même prendre à sa charge des poursuites qui relèvent de la compétence du Procureur général.

13. Une structure hiérarchique de ce type n'est pas, en tant que telle, incompatible avec les règles établies par le Conseil de l'Europe dans la Recommandation (2000) 19 du Comité des Ministres sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale. Le **choix d'un système d'organisation unitaire est conforme aux critères** énoncés dans la Recommandation Rec (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le Parquet peut dépendre du gouvernement ou lui être subordonné (paragraphe 13 de la recommandation), ou encore être indépendant (paragraphe 14 de la recommandation), comme ce qui est prévu à l'article 2 de la LP. L'obligation de donner par écrit les instructions obligatoires est elle aussi conforme à cette disposition. Toutefois, **ce système a pour effet de concentrer des pouvoirs considérables entre les mains d'une seule personne**, le Procureur de la République. Il est donc **important de préciser le fondement justifiant les instructions ou la décision d'assumer des poursuites à la place du subordonné afin de ne pas réduire à néant l'indépendance des Procureurs inférieurs et de ne pas les priver de toute initiative**. Il serait **souhaitable de motiver les instructions données ou la décision par laquelle un Procureur de niveau supérieur prend à sa charge des poursuites**. Les pouvoirs conférés au Procureur de la République montrent à quel point il est important de bien examiner les modalités de désignation et de révocation de cette personne afin de veiller à ce que le Parquet soit réellement indépendant et ne soit pas aux mains d'une personne extérieure au système duquel relève le Procureur de la République.

#### 4. FONCTIONS DU PARQUET

14. Les fonctions du Parquet semblent essentiellement de nature pénale, dans le cadre tant de l'instruction que des poursuites. L'article 31 de la LP confère aux Procureurs certains pouvoirs qu'ils peuvent utiliser « dans le cadre de leurs fonctions de poursuite des auteurs d'infractions pénales ». Malheureusement, la traduction de cet article n'est pas toujours claire. Ainsi, la première des fonctions évoquées à l'article 31 de la LP est de « prendre les mesures et les initiatives qui s'imposent en vue de faire la lumière sur les faits délictueux et leurs auteurs ». Or, l'étendue de ce pouvoir est tout sauf claire. Il est également fait mention des instructions données afin de prendre des « mesures spéciales d'instruction lors de la procédure antérieure au procès ». Or, **le texte n'indique pas précisément en quoi consistent ces mesures spéciales d'instruction, ni si elles peuvent être prises par le Procureur sans saisir le juge**. Les autres fonctions évoquées dans cet article sont celles habituellement conférées aux Procureurs, par exemple la conduite de l'instruction, les mesures prises avant et pendant celle-ci et la décision d'ouvrir ou de poursuivre l'instruction, ainsi que les mises en examen.

15. Certains des autres pouvoirs conférés au Procureur par l'article 31 de la LP peuvent **être un problème**. Il y a notamment le **pouvoir de former « des recours ordinaires ou extraordinaires contre les décisions de justice »**. La nature de ce pouvoir est tout sauf claire. Peut-être se rapproche-t-il du droit de protestation dont jouit le Parquet russe et qui existe dans d'autres systèmes analogues? Toujours est-il que le texte ne le précise pas. Conférer au Procureur le pouvoir d'exercer un recours contre des décisions de justice est bien évidemment critiquable car cela porte atteinte aux attributions du pouvoir judiciaire et nuit à son indépendance. Toutefois, faute d'éléments supplémentaires sur le sens de cette disposition, il est impossible de dire de quoi il s'agit. En outre, l'article 31 de la LP vise la protection des droits des personnes mises en détention. Or, il n'y est indiqué nulle part que le juge doit être saisi, ni même que celui-ci dispose d'un quelconque pouvoir pour protéger ces droits. Par ailleurs, il est fait mention du contrôle par le Procureur des modalités d'application des sanctions imposées pour fait délictueux, or ni les modalités d'exercice de ce contrôle, ni ses rapports avec les pouvoirs du juge ne sont précisés.

16. En vertu de l'article 34, paragraphe 6, de la LP, le Procureur peut obtenir des organes de l'État et des autres personnes morales de droit public tous les documents, dossiers, éléments et actes nécessaires à l'exercice des fonctions relevant de sa compétence. Cette

même disposition **donne également au Procureur le droit d'exiger des autres personnes morales et des personnes physiques tous les éléments et actes dont il a de bonnes raisons de penser qu'ils sont en leur possession.** Il s'agit d'un **pouvoir assez considérable s'il peut être exercé sans l'intervention du juge.** Cela revient concrètement à donner au Procureur le pouvoir d'exiger de quiconque tout document. En outre, la portée pratique de ce pouvoir n'est pas claire : s'agit-il d'un pouvoir de saisie et de perquisition ou d'un pouvoir équivalent ? La loi précise qu'elle se restreint aux documents dont on est fondé à penser qu'ils sont détenus par la personne visée, mais elle ne semble pas conditionner l'exécution des fonctions du Procureur à l'obtention de ces documents. On trouve plus loin, à l'article 34, des dispositions indiquant que les documents visés doivent être communiqués dans les 30 jours et qu'à défaut, le Procureur a le droit de les obtenir et d'ouvrir une information à leur sujet, mais la loi ne semble pas préciser les procédures permettant d'appliquer ce droit. Le juge doit-il intervenir ? Ou le Procureur a-t-il tout simplement le droit de recourir aux moyens de contrainte de l'État pour saisir les documents et les éléments visés ? Le problème du **droit de ne pas témoigner contre soi-même** (article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme) n'est pas davantage évoqué. Il faudrait apporter des éclaircissements dans le texte.

17. L'article 27, paragraphe 2, de la LP dispose que le Procureur peut communiquer au public des informations sur certaines affaires dont il a la charge. Il faudrait indiquer expressément que ces informations ne peuvent être communiquées que si aucune obligation en matière de confidentialité n'est violée à cette occasion.

18. L'article 29, paragraphe 3, de la LP dispose notamment que le **Ministère de la justice** « contrôle le bon fonctionnement du Parquet et examine les demandes et griefs formulés par les citoyens concernant les activités des Procureurs ». Or, ce contrôle **pourrait nuire à l'indépendance du Parquet** et doit faire l'objet d'éclaircissements car il pourrait même permettre d'intervenir dans une affaire donnée, d'où la nécessité de garanties spéciales conformément au par. 13.d de la Recommandation Rec (2000) 19.

19. L'article 34, paragraphe 11, de la LP contient une disposition relative aux comptes bancaires dont la traduction anglaise, malheureusement, est totalement incompréhensible (« *The insight into the bank accounts, according to article 5 and 8 of this Article shall not present harm to bank secret* ».)

20. L'article 36, paragraphe 3, de la LP dispose que le Procureur peut ouvrir d'office une procédure en vue de déterminer si l'emploi d'armes à feu par des fonctionnaires habilités du Ministère de l'intérieur et d'autres organes de l'État, ayant causé la mort ou des blessures graves, était justifié. Or, **une telle procédure doit être ouverte d'office dès lors qu'une personne est décédée ou a subi une blessure grave à la suite d'une intervention policière** ou alors qu'elle était en garde à vue. Les articles 2 et 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg impliquent l'obligation de mener une enquête de ce type.

21. L'article 38 de la LP donne au Procureur le pouvoir de demander à la Cour constitutionnelle de statuer sur la constitutionnalité de certaines lois. Il semblerait, à la lecture du texte, que ce pouvoir se limite aux lois pénales ou ayant des répercussions en matière pénale, car cette disposition vise le cas où la question de leur constitutionnalité et de leur régularité « se pose[rait] dans le cadre des activités du Parquet ». Toutefois, cette disposition n'est pas tout à fait claire, d'où la nécessité de la préciser pour savoir si elle ne vise que les questions de droit pénal ou si le Procureur dispose d'une compétence générale en matière de contrôle de constitutionnalité des lois.

22. L'article 39 de la LP semble conférer au Procureur certains **pouvoirs en matière civile** ou, à tout le moins, permet que de tels pouvoirs lui soient attribués car il dispose que « dans le cadre des procédures civiles et des autres procédures juridictionnelles, par exemple administratives, le Procureur intente les actions en justice qui relèvent de sa compétence conformément à la loi ». Malheureusement, aucun élément ne précise en quoi peuvent consister ni à quoi peuvent renvoyer ces actions en justice autorisées.

23. L'article 40 concerne les griefs, pétitions, demandes et autres déclarations que le Procureur reçoit de personnes physiques ou morales. Une nouvelle fois, il semble s'agir de pouvoirs analogues à ceux exercés dans des Parquets de type « *prokuratura* ». Le texte ne précise nulle part les pouvoirs des Procureurs à l'égard de ces demandes et pétitions, ni si leur compétence se limite aux questions de droit pénal. Là encore, des éclaircissements s'imposent.

24. Il faudrait préciser à l'article 58 de la LP que **le Procureur ne devrait jouir de droits spéciaux d'accès, de transport, etc. que dans l'exercice de ses fonctions.**

## 5. INDÉPENDANCE DU PARQUET ET RAPPORTS AVEC L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF

25. Comme il a déjà été indiqué, le Parquet est en principe indépendant (article 2 de la LP). Toutefois, ainsi qu'il a également été indiqué, conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la LP, le Procureur de la République est responsable devant le Parlement. L'étendue de cette responsabilité n'est pas claire (le texte de la traduction anglaise de l'article 20 se contente de préciser que le Procureur de la République « *is responsible in front of the parliament* »). La question de la responsabilité des Procureurs devant le Parlement, dans son ensemble, est délicate et difficile. Il est tout à fait raisonnable qu'un Procureur soit responsable des deniers publics dépensés par son service et du bon fonctionnement de celui-ci, mais rendre un Procureur responsable des décisions qu'il a prises au sujet de telle ou telle action pénale constitue un danger évident. Non seulement il faut tenir compte du risque que constituent les pressions populistes susceptibles d'être exercées au sein du Parlement concernant une affaire donnée, mais aussi **la responsabilité devant le Parlement peut inciter indirectement un Procureur à éviter de prendre des décisions impopulaires et à prendre des mesures notoirement populaires au Parlement.** Il serait donc important de **préciser dans quelle mesure et à l'égard de quelles questions le Procureur est responsable devant le Parlement.**

26. La question de l'indépendance est elle aussi étroitement liée aux procédures en matière de désignation, de révocation et de mesures disciplinaires. Avant d'en venir à ces questions, il y a lieu tout d'abord d'examiner la question du Conseil des Procureurs, qui dispose de pouvoirs importants à cet égard.

## 6. CONSEIL DES PROCUREURS (CP)

27. Le Conseil des Procureurs est créé par la loi relative au Conseil des Procureurs (LCP). En vertu de l'article 2 de ce texte, le CP est un organe indépendant qui assure et garantit l'indépendance des Procureurs dans l'exercice de leurs fonctions. À l'instar du Parquet, les organisations et activités politiques au sein du CP sont interdites et **ses membres ne peuvent appartenir à un parti politique** ni même occuper un autre poste au sein de la fonction publique. (On ne sait pas avec certitude si cette disposition est censée s'appliquer également au **Ministre de la Justice**, qui est membre du CP. Le Ministre n'est vraisemblablement **pas concerné par cette disposition** car celui-ci est en principe membre d'un parti politique.) (Article 3 de la LCP).

28. Le Conseil se compose de 11 membres. Le Procureur de la République et le Ministre de la Justice en sont membres de droit. Un membre du Conseil est élu parmi les autres Procureurs du Parquet de la République. Un membre du CP est élu parmi les Procureurs de chacun des quatre Parquets supérieurs. Un membre du CP est élu par l'ensemble des Procureurs de Macédoine, mais cette personne doit appartenir à une communauté minoritaire. Enfin, trois membres du Conseil sont élus par le Parlement parmi les juristes les plus éminents, et deux d'entre eux doivent appartenir à une communauté minoritaire.

29. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, les dispositions de la loi interdisent aux membres du CP de prendre part aux activités de partis politiques. Cela s'impose de toute évidence à l'égard des Procureurs, qui ne peuvent eux-mêmes exercer de telles activités. Il faudrait apparemment que les textes prévoient une exception pour le Ministre. En outre, il est fort possible que les personnes élues par le Parlement soient à tout le moins des sympathisants, sinon des membres, de tel ou tel parti ou mouvement. Pour ce qui est des Procureurs, toutefois, il est important que l'interdiction qui leur est faite d'exercer des activités au sein d'un parti politique ne les empêche pas d'exercer leur liberté d'expression, et notamment de prendre part à tout débat public portant sur des questions touchant au droit, à l'administration de la justice ainsi qu'à la promotion et à la protection des droits de l'homme (voir par. 6 de la Recommandation Rec (2000) 19 ; cette observation vaut également pour l'article 7 de la LP).

30. Le système d'élection du CP semble présenter quelques anomalies. En effet, les Procureurs ordinaires du Parquet de la République et des Parquets supérieurs sont représentés, mais pas ceux du Parquet chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption ni ceux des Parquets généraux. Les Procureurs supérieurs, le Procureur chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption et les Procureurs généraux eux-mêmes ne sont pas non plus représentés. La représentation des minorités est prévue, mais leurs représentants sont eux-mêmes élus par l'ensemble du corps des Procureurs et des parlementaires, ce qui signifie qu'ils ne représenteront pas forcément l'opinion des minorités. Il semblerait, à la lecture du texte de l'article 14, qu'il était prévu à un certain moment que le Président du Gouvernement soit lui aussi représenté au sein du CP, car il doit être prévenu des vacances au sein du CP pour qu'un membre puisse être désigné (article 14, bien qu'en réalité le Président ne dispose pas d'un tel pouvoir de désignation).

31. La durée du mandat des membres du Conseil est de six ans. Lorsque les fonctions d'un membre prennent fin prématurément pour cause de démission, de révocation, etc., la **personne qui la remplace** est désignée pour une durée de quatre ans. Cette disposition paraît plutôt étonnante. En effet, si le membre sortant du CP est resté en fonction pendant moins de deux ans, son remplaçant devra démissionner avant la date prévue des élections suivantes. En revanche, s'il est resté en fonction pendant plus de quatre ans, son remplaçant demeurera en fonction alors même que tous les autres membres auront quitté le Conseil. Il semble plus sensé de prévoir que **le nouveau membre est en fonction jusqu'à la fin du mandat de l'ancien membre** (voir article 7, paragraphe 2 de la LCP). En outre, le Conseil doit avoir un président qui le représente.

32. Il est apparemment prévu que les fonctions de membre du CP s'exercent à temps complet. Dans le cas du Procureur de la République, il s'agit manifestement d'une impossibilité : ne devrait-il pas avoir la possibilité de se faire représenter lors des réunions auxquelles il ne peut assister en personne ?

33. L'article 9 de la LCP énonce les pouvoirs du CP. Celui-ci donne au gouvernement son avis sur les propositions de désignation ou de révocation du Procureur de la République. Le Conseil élit et révoque les Procureurs ordinaires. Il est saisi en appel des recours formés par les Procureurs ordinaires contre les décisions disciplinaires dont ils font l'objet. Il contrôle et évalue les activités des Procureurs en se fondant sur l'évaluation de leurs états de service faite par leurs supérieurs et détermine également si les fonctions de Procureur ont été exercées de



manière incompétente ou malhonnête. Il décide s'il y a lieu de mettre à pied provisoirement un Procureur. Il donne suite aux demandes et griefs formés par les personnes physiques ou morales concernant les activités des Procureurs. Enfin, il décide du nombre de Parquets et de Procureurs ordinaires.

34. En ce qui concerne ce dernier pouvoir, la Commission de Venise doute qu'il soit judicieux de le conférer à un organe dont plus de la moitié des membres sont élus par des Procureurs. En effet, **les représentants élus des Procureurs ne sont vraisemblablement pas les personnes qui détermineront de la manière la plus objective le nombre de Procureurs qui doivent être employés au sein des Parquets.** Quant aux griefs disciplinaires à l'encontre des Procureurs, il semblerait plus logique de **faire davantage participer des personnes n'ayant pas le statut de Procureurs au sein de l'organe examinant les plaintes émises.**

35. Les procédures de vote pour l'élection des membres du Conseil font l'objet de règles détaillées. L'article 30 traite de la question des **oppositions au résultat du scrutin. Les délais d'opposition sont extrêmement brefs.** Un candidat doit faire opposition au résultat d'une élection devant le comité électoral dans les cinq heures qui suivent la fin du scrutin. Le comité électoral statue dans les 12 heures et l'appel doit être lui aussi formé dans les 12 heures après réception de la décision. C'est le tribunal administratif qui est saisi en appel. Il statue dans les 48 heures après réception de la requête. On voit mal pour quelle raison ces questions doivent être tranchées avec une telle hâte qui ne s'impose pas *a priori*, puisque les membres du Conseil issus du Parlement doivent être élus dans un délai prenant fin 30 jours après l'élection des Procureurs membres du CP.

## 7. DÉSIGNATION DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

36. Le premier article 42 de la LP (deux articles portent le numéro 42) dispose que le Parlement désigne le Procureur de la République sur proposition du gouvernement pour une durée de six ans renouvelable de droit. Un avis de vacance doit être publié deux mois auparavant. Les candidatures sont déposées dans un délai de 15 jours (deuxième article 42 de la LP). Ensuite, le gouvernement recommande vraisemblablement l'un des candidats bien que le texte de la loi ne le précise pas. Lorsque le gouvernement fait sa proposition, le Conseil des Procureurs dispose d'un délai de 15 jours pour donner un avis positif ou négatif. Le gouvernement doit joindre cet avis à la proposition de désignation qu'il présente au Parlement (deuxième article 42, paragraphe 3 et 4 de la LP).

37. Pour être élu Procureur, le candidat doit être de nationalité macédonienne, bien connaître la langue macédonienne, être apte à l'exercice d'une profession et être généralement en bonne santé, être titulaire d'un diplôme universitaire sanctionnant des études de droit et avoir réussi l'examen de la magistrature. Outre ces critères, il faut, pour pouvoir devenir Procureur de la République, 10 ans d'expérience en qualité de Procureur, 12 ans d'expérience dans d'autres fonctions, 10 ans d'expérience comme professeur d'université à temps complet ou à temps partiel dans un domaine apparenté au droit, ou 10 ans d'expérience en tant que juge (article 45, paragraphe 2 de la LP). Ces conditions d'**ancienneté** particulièrement précises semblent assez strictes et **ne permettent pas forcément une gestion efficace fondée sur le mérite** (voir également article 56, paragraphe 1, de la LP, qui prévoit l'avancement à l'ancienneté des Procureurs).

38. Il n'existe pas forcément de lien entre, d'une part, l'avis de vacance et les candidatures et, d'autre part, la recommandation que le gouvernement décide de formuler. En effet, le gouvernement n'est pas tenu de recommander le candidat qui, selon lui, est le plus qualifié. Rien ne l'empêche de fonder sa proposition sur des critères politiques. **Il n'existe aucune obligation de faire intervenir de quelconques experts avant que la proposition ne soit formulée. Certes, le Conseil des Procureurs intervient, mais seulement une fois que le**

**gouvernement a fait sa proposition et il semblerait ensuite que le Conseil doive se contenter de l'approuver ou de la rejeter. Or, rien dans la loi relative au Conseil des Procureurs n'indique selon quels critères celui-ci doit approuver ou rejeter la proposition.** Doit-il se contenter de vérifier que la personne satisfait aux conditions minimales énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 45 ? Cela n'est pas clair. Par ailleurs, bien que l'avis du Conseil doive être communiqué au Parlement, celui-ci n'est pas obligé de le suivre et le gouvernement n'est pas tenu de retirer une proposition au motif que l'avis du CP ne serait pas favorable.

39. Il semble bien plus **souhaitable de faire intervenir un groupe d'experts avant que le gouvernement ne formule une quelconque recommandation et d'obliger celui-ci à révéler la teneur de l'avis qu'il a recueilli.** Le dispositif proposé dans les projets de lois permet de désigner le Procureur de la République en fonction de critères éminemment politiques, avec seulement un contrôle on ne peut plus minimal d'un organe extérieur. En fait, le rôle du Conseil est tellement minime que l'on ne peut guère parler de contrôle.

## 8. DÉSIGNATION DES AUTRES PROCUREURS

40. Le Conseil des Procureurs désigne parmi les procureurs déjà en fonction les Procureurs supérieurs, le Procureur chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption et les Procureurs généraux pour une durée de quatre ans renouvelable de droit (article 43 de la LP). Les Procureurs du Parquet chargé des affaires de criminalité organisée et de corruption sont élus par le Conseil des Procureurs pour une durée de six ans renouvelable de droit. Les autres Procureurs ordinaires sont désignés par le Conseil des Procureurs. L'article 44 de la LP dispose que, lorsque les Procureurs sont désignés, il ne peut y avoir de discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur de peau, l'origine nationale ou sociale, les convictions politiques ou religieuses, ou la fortune. L'article 44, paragraphe 2, prévoit un système de quotas pour la représentation des minorités au sein du Parquet (il s'agit du principe dit de la représentation adéquate et égale des citoyens appartenant à chacune des communautés du pays).

41. Les articles 36 à 42 de la LCP concernent l'élection des Procureurs par le Conseil des Procureurs. Les Procureurs ordinaires des Parquets généraux sont élus à partir de la liste, soumise par les juges et l'Académie de formation des Procureurs, des candidats qui ont répondu à un avis de vacance. Les Procureurs ordinaires du Parquet de la République et des Parquets supérieurs sont élus parmi les Procureurs en fonction et l'article 38 de la LP prévoit un certain nombre de critères. Il s'agit notamment du niveau de connaissances des candidats – au sujet desquelles la spécialisation, les études supérieures et le suivi d'une formation continue sont pris en compte –, de leur comportement au travail ou de leur célérité à accomplir leurs fonctions, de leur capacité à traiter professionnellement les questions juridiques, des autres activités professionnelles qu'ils exercent, de leur capacité à apprécier et à protéger la réputation du Parquet (déterminée au regard de leurs échanges avec les parties et les autres organes), de leur indépendance, de leur impartialité et de leur loyauté, et de leurs relations professionnelles avec les fonctionnaires du Parquet. Le Conseil élit en outre les Procureurs supérieurs et généraux.

42. N'oublions pas qu'en autorisant le Conseil à fixer le nombre de Procureurs (article 43, paragraphe 3, de la LP), les Procureurs de niveau supérieur auront moins de latitude pour gérer efficacement leur Parquet. De toute manière, cela renvoie au problème général de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parquet.

**43. Aucun critère n'est énoncé concernant les modalités de désignation des Procureurs supérieurs et généraux et des Procureurs ordinaires des Parquets généraux.** La loi se contente de préciser que le CP doit procéder à un vote. Par ailleurs, s'ils ne parviennent pas à

se faire élire à trois reprises, les candidats au Parquet général perdent leur priorité dans la liste des candidats (article 37 de la LP).

44. Un tel système ne permet pas d'éviter les cas de favoritisme, de corruption et de trafic d'influence. En l'absence de critère, comment le Conseil est-il censé accomplir ses fonctions ? En outre, il n'est pas prévu que le Conseil soit assisté d'un organe d'experts. On aurait pu s'attendre par exemple à ce que, sauf motif légitime, **les Procureurs ordinaires du Parquet général soient désignés en fonction de leur classement au concours**, or la loi ne prévoit aucune disposition de ce type.

45. En ce qui concerne la **désignation des Procureurs ordinaires du Parquet de la République et des Parquets supérieurs**, il existe au moins certains critères (article 38 de la LP). Cependant, bon nombre de ces **critères sont éminemment subjectifs et risquent en pratique de dépendre uniquement de l'opinion des supérieurs des candidats concernés**. L'existence d'une telle procédure pour ce qui constitue concrètement le moyen principal de promotion des Procureurs ordinaires risque d'encourager non pas l'indépendance d'esprit des Procureurs, mais une mentalité qui érige en principes suprêmes la satisfaction du supérieur immédiat et l'absence totale de contestation de ce que celui-ci dit ou fait. Un tel système risque de renforcer le pouvoir du Procureur de la République en encourageant les comportements serviles et en décourageant la contestation des idées reçues au sein du Parquet dans son ensemble.

46. Il ne faut pas oublier non plus que la majorité du CP est élue par les Procureurs. Dans ces conditions, les possibilités de favoritisme ou, comme il a déjà été indiqué, de corruption risquent fort de poser des problèmes.

47. En ce qui concerne les désignations, il semble qu'**un organe d'experts, et non un organe élu, qui évaluerait les qualifications des candidats lors des examens et des entretiens soit un rouage nécessaire de tout système dans lequel les désignations sont fondées sur le mérite**. Or, le système proposé ne satisfait pas à ces critères.

48. L'article 41 de la LCP traite de la question de la désignation des Procureurs dans les régions où 20 % au moins de la population font partie d'une minorité. Dans ce cas, la candidature doit être soutenue non seulement par les deux tiers du Conseil mais aussi par au moins deux des représentants des minorités. Toutefois, étant eux-mêmes élus par l'ensemble des Procureurs ou des parlementaires, les représentants des minorités ne peuvent guère être considérés comme de véritables représentants des minorités et cette garantie protégeant les droits des minorités, si tel est censé être son but, ne risque guère d'être efficace.

## 9. DROITS ET OBLIGATIONS DES PROCUREURS

49. L'article 48 de la LP dispose que les Procureurs ne peuvent être placés en détention ou en garde à vue pour les activités qu'ils mènent, les opinions qu'ils expriment ou les décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition ne s'applique pas aux faits de corruption ou de fraude commis dans l'exercice des fonctions. L'article 48, paragraphe 2, de la LP est quelque peu obscur, en raison, semble-t-il, d'une mauvaise traduction. Le sens de cette disposition est difficile à cerner, mais elle vise apparemment à exonérer les Procureurs de leur responsabilité civile lorsqu'ils prennent une décision. Lorsque les Procureurs sont empêchés d'exercer une fonction au motif qu'ils sont placés en détention, qu'ils sont mis en examen pour fait délictueux ou qu'ils font l'objet d'une procédure disciplinaire, ils ont droit aux deux tiers de leurs émoluments. Cela ne s'applique vraisemblablement que jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur cas.

50. L'exonération de la responsabilité des Procureurs semble trop absolue. Serait-il possible de remédier aux irrégularités commises par les Procureurs autrement que par une action pénale ou disciplinaire à leur encontre, sur laquelle les autorités elles-mêmes statueront ? **Permettre aux justiciables de saisir le juge afin de demander réparation à l'État pour les faits illicites dont un Procureur serait l'auteur est une solution raisonnable.** Il est évident que l'action ne devrait pas pouvoir être engagée contre tel ou tel Procureur.

51. L'article 56 de la LP précise que le Procureur « a le droit et l'obligation de développer ses compétences professionnelles ». C'est vraisemblablement la formation qui est visée ici. Il serait souhaitable de préciser plus concrètement ce dont il est question et ce que ces droits et obligations signifient en pratique.

52. L'article 62 de la LP interdit aux Procureurs d'exercer les fonctions de membre du Parlement ou d'une collectivité territoriale, d'être membre ou de participer aux activités d'un parti politique, et d'être membre du conseil de surveillance ou du conseil d'administration d'un groupement professionnel ou d'une autre personne morale à but lucratif. Aux yeux des auteurs du présent avis, ces dispositions sont justifiées et ne vont pas à l'encontre de celles du paragraphe 6 de la Recommandation Rec (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

#### 10. CESSATION DES FONCTIONS, RÉVOCATION ET MESURES DISCIPLINAIRES A L'ENCONTRE DES PROCUREURS

53. Les articles 65 à 72 de la LP traitent la question de la cessation des fonctions et de la révocation des Procureurs. Cette question est également évoquée aux articles 43 à 50 de la LCP.

54. Tout d'abord, la terminologie semble quelque peu confuse. Peut-être s'agit-il d'un problème de traduction. En effet, l'article 65 de la LP vise la révocation des Procureurs et l'article 66, la cessation de leurs fonctions. Or, ces deux articles se répètent à de nombreux égards : par exemple, ils traitent l'un et l'autre de la révocation des Procureurs ou de la cessation de leurs fonctions lorsque ceux-ci sont reconnus coupables d'une infraction pénale et condamnés à une peine d'emprisonnement supérieure à six mois. Peut-être l'article 65 n'est-il censé s'appliquer qu'au Procureur de la République et l'article 66, aux autres Procureurs. La loi relative au Conseil des Procureurs traite de la question de la « cessation des fonctions » des Procureurs. Or, cette expression est employée lorsqu'il est mis fin aux fonctions pour n'importe quel motif, y compris la perte de la citoyenneté, le fait d'atteindre l'âge de la retraite, la perte de l'aptitude à exercer les fonctions et la conduite fautive. Il y aurait peut-être lieu d'**établir une distinction entre les faits entraînant automatiquement la cessation des fonctions, par exemple le fait d'atteindre l'âge de la retraite ou l'expiration de la durée du mandat, et les faits au regard desquels il y a lieu de déterminer si la personne concernée est inapte à exercer les fonctions ou si son comportement est fautif**, ce qui constituerait alors une « révocation » au sens propre du terme.

55. Pour ce qui est du Procureur de la République, l'article 65 de la LP prévoit que c'est le Parlement de la République qui le révoque s'il n'est plus apte à exercer ses fonctions de Procureur, s'il est élu à d'autres fonctions, si une demande de révocation a été formulée ou s'il a été condamné pour une infraction pénale.

56. S'agissant de la condamnation pour une infraction pénale, la condamnation à une peine d'emprisonnement supérieure à six mois constitue un motif de révocation. La règle est sans équivoque et ne pose aucune difficulté d'application. En revanche, c'est faire preuve d'une certaine indulgence à l'égard des peines d'emprisonnement. Il faut tenir compte du fait que, dans de nombreux États, **toute condamnation à une peine d'emprisonnement signifie en**

**principe qu'un Procureur n'est plus apte à exercer ses fonctions.** Il s'agit d'une règle très importante permettant de protéger la réputation du Parquet dans son ensemble (voir également article 48 de la LP).

57. Toutefois, l'article 65 prévoit également la révocation des Procureurs reconnus coupables d'une infraction pénale et condamnés à une peine d'emprisonnement plus légère ou à une autre sanction pénale pour une infraction au regard de laquelle le Procureur est inapte à exercer ses fonctions. Malheureusement, il n'est précisé nulle part ce que signifie l'inaptitude à exercer les fonctions. Il est fort possible que les infractions visées ici soient celles qui, pour reprendre les formulaires américains de demandes de visas, impliquent une « turpitude morale ». Cependant, conférer un pouvoir aussi vaguement défini et susceptible d'être appliqué subjectivement pose manifestement un problème. En pratique, cette disposition pourrait être utilisée afin de révoquer toute personne condamnée pour n'importe quelle infraction pénale, même une simple contravention. **Si certaines infractions sont considérées comme suffisamment graves pour justifier la révocation quelle que soit la peine imposée dans les faits, elles doivent être définies précisément. En outre, il faudrait songer à se référer aux infractions passibles d'une peine supérieure à six mois d'emprisonnement plutôt qu'aux infractions pour lesquelles une telle peine est concrètement imposée.**

58. Les procédures à l'issue desquelles le Parlement statue ne sont précisées nulle part. **Ainsi, aucune disposition ne donne le droit au Procureur de la République de présenter sa défense, de proposer des moyens de preuve ou de s'adresser au Parlement,** et les procédures que le Parlement doit suivre à l'occasion d'un tel vote ne sont pas non plus précisées.

59. L'article 67 de la LP permet la révocation du Procureur de la République en cas de « **sous-performance** ». Or, **ce motif de révocation est trop vague.** Il permet en effet de révoquer le Procureur de la République au seul motif que le Parlement n'aime pas ses décisions et d'exercer sur lui des pressions politiques abusives.

60. Une procédure est prévue à l'article 67 de la LP, en vertu de laquelle la responsabilité en cas de sous-performance doit tout d'abord être prononcée par une **Commission de sept membres créée par le gouvernement.** L'article 67 précise que les membres de la Commission sont **élus par des juristes professionnels** qui n'ont pas le statut de fonctionnaire ni de juge ou de Procureur. **Les personnes qui participent à cette élection et les procédures qui régissent cette dernière ne sont pas clairement indiquées.** Si un tel système devait être instauré, il serait souhaitable de l'explicitier davantage. **Il y aurait également lieu de préciser le sens de la notion de sous-performance**, afin de veiller à ce que celle-ci ne soit pas utilisée pour se débarrasser d'un Procureur de la République qui aurait pris des décisions impopulaires.

61. Pour ce qui est des Procureurs autres que le Procureur de la République, c'est le Conseil des Procureurs qui prononce leur révocation. Le problème de la commission d'infractions pénales non passibles d'une peine d'emprisonnement de six mois au moins se pose également à leur sujet (article 48 de la LCP). Là encore, **aucune disposition ne prévoit que le Procureur a le droit de se présenter devant le Conseil et de défendre sa cause ou de connaître à l'avance les éléments retenus contre lui.**

62. L'article 68 de la LP permet la révocation des Procureurs pour faute disciplinaire grave les rendant « inaptes à exercer les fonctions de Procureur » ou « s'ils exercent leurs fonctions de manière non professionnelle ou de mauvaise foi ». L'article 69 définit les **fautes disciplinaires graves** comme « les atteintes graves à la tranquillité ou à l'ordre publics nuisant à la réputation du Procureur », « les violations graves des droits des parties et des autres participants à la procédure portant atteinte à la réputation de la fonction de Procureur », « le comportement fautif à l'égard de personnes physiques, d'organes de l'État ou d'autres personnes morales

dans l'exercice des fonctions ou d'une autre manière », « la violation du principe de non-discrimination » ou « l'entrave au contrôle des activités du Procureur exercé par le Parquet de niveau supérieur », quel que soit le sens de ce dernier motif. Il semble, aux yeux des auteurs du présent avis, que **ces critères soient assez vagues** et susceptibles d'être appliqués de manière subjective ou imprévisible.

63. Les dispositions en matière disciplinaire sont quelque peu déconcertantes et difficiles à comprendre. L'article 72 de la LP prévoit qu'une procédure permettant de statuer sur la responsabilité disciplinaire est suivie par une Commission de cinq membres établie par le Procureur de la République. Les décisions rendues par cette Commission sont susceptibles d'appel devant le Conseil des Procureurs. Toutefois, l'article 74 de la LP prévoit que la procédure permettant de statuer sur la responsabilité des Procureurs pour faute disciplinaire grave ou incompétence ou négligence professionnelles doit être engagée sur proposition du Procureur de la République, et que la décision de révoquer le Procureur incombe au Conseil des Procureurs. On ne sait pas avec certitude si la Commission de cinq membres est tout d'abord saisie, avec le Conseil des Procureurs comme instance d'appel, ou si, dès lors que la révocation est proposée à titre de sanction, c'est le Conseil des Procureurs qui est saisi en première instance. En tout état de cause, outre les questions déjà évoquées, il est clair qu'**un Procureur peut être révoqué s'il exerce ses fonctions de manière non professionnelle ou de mauvaise foi ou encore s'il est incompétent, notamment si ses compétences professionnelles sont insuffisantes, s'il connaît ou applique mal la loi, ou si ses décisions sont particulièrement mal rédigées** (article 71 de la LP). Une nouvelle fois, **certains de ces critères semblent sujets à une appréciation extrêmement subjective.**

64. L'article 71 de la LP vise également l'« incompétence dans l'exercice des fonctions », la violation grave du Code du Parquet, « le retard ou la négligence dans l'exercice des fonctions de Procureur » et « la partialité dans le traitement d'une affaire » – quel qu'en soit le sens –, la communication d'informations ou d'éléments sans autorisation et le refus injustifié d'obtempérer ou l'inaction malgré les instructions données. Or, on ne sait pas vraiment si ces motifs justifient eux aussi la révocation ou une sanction disciplinaire plus légère. L'article 70 de la LP prévoit plusieurs **autres motifs justifiant une procédure disciplinaire** mais **on ne sait pas non plus avec certitude si celle-ci peut donner lieu à une révocation.** Certains motifs sont relativement sans importance alors que d'autres sont particulièrement graves, par exemple le fait de recevoir des cadeaux et d'avoir d'autres avantages dans l'exercice des fonctions de Procureur. Que l'affaire doive être portée devant une Commission, avec le CP comme instance d'appel, ou que celui-ci doive être saisi en première instance, **les dispositions n'indiquent pas clairement si le Procureur a le droit d'être représenté et de présenter une défense.** Elles ne précisent pas si celui-ci a le droit d'être informé à l'avance des éléments retenus contre lui. L'article 72, paragraphe 3, de la LP dispose que les Procureurs ont le droit d'engager un recours administratif contre une décision du CP devant le juge compétent, mais on ne sait pas avec certitude s'il s'agit d'un recours de plein contentieux ou si le juge se contente de contrôler la régularité de la procédure.

## 11. AUTRES DISPOSITIONS

65. Les articles 76 à 87 concernent les fonctionnaires du Parquet. Ils prévoient certaines fonctions pour le Secrétaire général du Parquet de la République et les Secrétaires des autres Parquets, mais le rôle de ces fonctionnaires vis-à-vis des Procureurs n'est pas clairement défini. Ils font également mention d'un autre fonctionnaire, le « Conseiller », mais, une nouvelle fois, sans définir clairement son rôle. Les Secrétaires et les Conseillers doivent être juristes, mais à un niveau de qualification moindre.

66. L'article 88 de la LP impose au Ministère des finances, lorsqu'il propose un budget pour le Parquet, de soumettre cette proposition au Procureur pour avis préalable. Cet avis est ensuite communiqué au Parlement avant que celui-ci ne vote le budget. Ces propositions semblent judicieuses.

## 12. CONCLUSIONS

67. Il est évident que ces propositions ont fait l'objet de travaux considérables et de longues réflexions. Aux yeux de la Commission, elles constituent une base solide et un cadre utile pour les travaux futurs. Pour qu'un Parquet véritablement indépendant puisse être créé, il convient d'apporter des précisions sur les points suivants notamment:

1. Le pouvoir conféré aux Procureurs de niveau supérieur de donner des instructions aux Procureurs de niveau inférieur et de les dessaisir de leurs dossiers,
2. La nécessité de préciser certains autres pouvoirs des Procureurs à l'égard des organes de contrôle,
3. La nécessité d'établir des critères objectifs concernant la désignation et la révocation des Procureurs et les sanctions disciplinaires prises à l'encontre,
4. Les procédures à suivre pour statuer sur les cas de révocation et de sanctions disciplinaires,
5. Le rôle du gouvernement et du Parlement lors de la désignation du Procureur de la République et la nécessité d'établir des critères et des procédures objectifs de manière à dépolitiser la procédure de sélection.

68. La Commission reste à la disposition des autorités macédoniennes pour toute assistance supplémentaire en la matière.