



Popowo, le 7 juin 2007
[ccpe-bu/docs2007/ccpe-bu(2007) 13 rev- f]

CCPE-Bu (2007) 13 rev

BUREAU DU
CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE-Bu)

COMPETENCES DU MINISTERE PUBLIC EN DEHORS DU
DOMAINE PENAL

QUESTIONNAIRE

REPONSES DE LA DELEGATION FRANCAISE

*adopté par le Bureau du CCPE
lors de sa 3^e réunion
(Popowo, Pologne, 6-8 juin 2007)*

I. INTRODUCTION

Le Comité des Ministres a créé le Conseil Consultatif de Procureurs Européen (CCPE)¹ en 2006, en lui attribuant tout particulièrement pour fonction la préparation des avis sur des questions relatives au ministère public et la promotion de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

Suivant l'instruction du CCPE (voir document CCPE (2006) 06, partie II), son Bureau, réuni à Strasbourg les 18-20 décembre 2006, a établi l'ordre des priorités pour des actions du CCPE dans le cadre de la mise en œuvre du programme cadre d'action générale pour les travaux du CCPE.

Pour 2008, le CCPE envisage d'étudier, sous forme détaillée, les missions du ministère public en dehors du système pénal. Pour le faire, le CCPE prend en compte les conclusions adoptées par les Conférences des Procureurs Généraux d'Europe, tenues à Celle (23-25 mai 2004) et à Budapest (29-31 mai 2005).

Afin de faciliter la préparation d'un avis sur ce thème à l'attention du Comité des Ministres, le Bureau du CCPE a préparé le questionnaire ci-dessous. La première partie (questions 1 à 4) reprend celui qui a été préparé en vue de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe de Budapest et le Bureau ne demande pas de réponse sauf si votre pays n'a pas répondu² ou si de modifications importantes appellent une clarification des réponses données auparavant. Tous les pays sont invités à répondre à la 2^{ème} partie du questionnaire (questions 5 à 8).

Les délégations du CCPE sont invitées à répondre à ce questionnaire avant le 31 octobre 2007. Les réponses devraient être envoyées, en anglais ou en français, à l'adresse suivante : dg1.ccpe@coe.int. Lors de la préparation des réponses au questionnaire, les délégations sont invitées à faire appel à toutes les instances nationales qui pourraient contribuer utilement à la collecte des informations.

PARTIE I

1. Le ministère public de votre pays a-t-il des compétences en-dehors du domaine pénal ?
Oui beaucoup et de plus en plus.
2. a. Si oui, quelles sont ces compétences (s'agissant, par exemple, du droit administratif, civil, social et commercial et/ou du fonctionnement et de la gestion des juridictions) ?
- le ministère public est installé auprès de toutes les juridictions judiciaires du premier degré jusqu'à la Cour de Cassation qu'elles soient civiles, commerciales, prud'homales (droit du travail) ou pénales, auprès desquelles il représente les intérêts de la société et doit veiller au respect des droits et des libertés.
En matière commerciale, son rôle a été étendu à la prévention des difficultés des entreprises ; en matière prud'homale il doit veiller au respect du droit des salariés et du respect du droit des relations de travail.

Il n'est pas une partie comme une autre, faisant partie du corps judiciaire, comme les juges.

- Dans son ressort, le PROCUREUR Général est chargé du contrôle des professions réglementées : avocats, notaires, huissiers, commissaires priseurs et notamment du respect par ceux-ci de leurs obligations déontologiques.

Il reçoit les publications qui sont soumises à la règle du dépôt légal. Il exerce le contrôle de certains établissements comme les débits de boissons

Il représente le Ministère de la justice face aux autres corps constitués de l'administration régionale et départementale. En outre il assure l'exécution des décisions de justice.

- S'agissant de la gestion des juridictions, il partage avec les Présidents de la juridiction, la responsabilité de la gestion menée sous leur autorité conjointe par le directeur de greffe. Cette organisation se retrouve au niveau de la cour d'Appel où Premier Président et Procureur Général sont responsables du budget de la cour (ordonnateurs secondaires) pour toutes les juridictions du ressort et à ce titre, ils négocient le budget avec les services du ministère de

¹ Voir le site Internet : www.coe.int/ccpe

² Les réponses des pays suivants ont été reçues : Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, Monténégro (Serbie-Monténégro), Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, « l'ex- République Yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni (Irlande du Nord et Ecosse).

la justice sur la base des besoins et , désormais de critères non plus seulement quantitatifs mais aussi qualitatifs concernant t l'activité des juridictions : réduction des dépenses, raccourcissement des délais, taux de réponse pénale etc.

- b. Veuillez indiquer les circonstances qui expliquent leur existence.
C'est l'histoire de la justice de notre pays, et aujourd'hui la multiplication des réglementations techniques et des interventions de l'administration dans la vie des gens qui expliquent ce développement.
- c. Veuillez indiquer le rôle joué par le ministère public dans l'exercice de ces compétences : rôle de conseil - ex officio ou sur demande - rôle de supervision ou rôle de décisionnaire.
Le Ministère public exerce principalement l'action publique et requiert l'application de la Loi, ses attributions administratives découlent de ce rôle ci-dessous rappelé :

Dans le cadre des orientations données par le ministère de la justice, il décide de la politique pénale qu'il veut mener dans son ressort, des priorités qu'il veut lui donner en fonction du contexte local Il assiste aux débats des juridictions de jugement; toutes les décisions sont prononcées en sa présence, il a la possibilité de faire appel des principales d'entre elles.

- d. Lorsque des procureurs ont des pouvoirs décisionnels, existe-t-il des voies de recours pour contester leurs décisions ? Si oui, veuillez préciser.

Il semble que cette question ne soit pas très adaptée à la situation Française car en dehors de l'opportunité des poursuites, ce n'est pas le Procureur qui "décide" mais les juges, quant à ses autres attributions administratives elles sont généralement consultatives et quant elles concourent à des décisions de l'administration, celles ci font l'objet des recours administratifs classiques devant la juridiction administrative.

Quand il agit dans le cadre de ses responsabilités administratives par exemple en matière d'habilitation, de notation d'officiers de Police Judiciaire, le Ministère public peut voir ses décisions attaquées devant la juridiction administrative compétente (tribunal administratif);

Le Ministère public français dispose d'un pouvoir d'engagement des poursuites dont la portée est accrue dans le cadre du système d'opportunité des poursuites en vigueur en France qui lui permet de classer les plaintes ou de recourir aux modes alternatifs aux poursuites (article 40 du code de procédure pénale) . Les classements peuvent être contestés devant le procureur général près la Cour d'Appel (article 40-3 du CPP) Toutefois on se place ici dans le domaine pénal.

3. Veuillez donner des précisions (statistiques, si vous en avez) sur l'usage effectif de ces compétences et la charge de travail qu'elles entraînent pour le ministère public dans son ensemble.
Pas de statistiques générales mais certains estiment cette charge à près de 30% du travail du Ministère Public.
4. Votre pays envisage-t-il une réforme portant sur les compétences du ministère public indiquées plus haut ?

De façon récurrente, le statut du Ministère public -dont le rôle est progressivement élargi- et les modalités d'exercice de sa compétence, font l'objet de discussions, notamment quant au pouvoir du ministre- supérieur hiérarchique du parquet français- de donner des instructions de poursuite à celui-ci-art.36 du CPP- (les instructions de poursuites doivent être écrites et versées au dossier, celles de non- poursuite sont interdites). Il a parfois été envisagé de créer un Procureur Général de la nation, dépendant du Parlement et non de l'exécutif, qui se substituerait au Ministre de la justice pour conduire la politique pénale. Une commission de réforme de la Constitution a fait des propositions qui ont été soumises au gouvernement mais qui ne remettent pas fondamentalement en cause le rôle du parquet ni son rattachement au corps judiciaire . La nomination des Procureurs Généraux en Conseil des Ministres , sans intervention du Conseil Supérieur de la Magistrature est également discutée ainsi que la réduction du poids des magistrats au sein de cette instance pour éviter le risque de corporatisme dans la gestion des carrières et la discipline .

PARTIE II

5. Lorsque le ministère public a des fonctions extra-pénales, y a-t-il une organisation interne différente de celle qu'il connaît lorsqu'il remplit les missions dans le domaine pénal ? Veuillez détailler.

Non le Ministère public agit avec les services du « parquet » installé dans la juridiction où il exerce, avec les mêmes moyens que pour ses activités juridictionnelles, seulement les bases juridiques diffèrent. Il existe cependant un problème de moyens, les nouvelles missions du ministère public s'exerçant sans lui apporter des moyens nouveaux en termes de logistique, de secrétariat, de frais de représentation et le détournent parfois du « cœur de métier » : la répression des infractions, du fait de la multiplication des engagements nouveaux qu'elles lui apportent, sans qu'il ait toujours la possibilité de répondre aux attentes qui naissent de sa participation à certaines instances, en dehors de son aspect symbolique.

6. Quels sont les pouvoirs du ministère public lorsqu'il remplit des fonctions extra-pénales :
- a. A-t-il des pouvoirs d'autorité ou bénéficie-t-il des mêmes pouvoirs que l'(es) autre(s) partie(s) au procès ?

En matière extrapénale mais juridictionnelle, par exemple en matière d'état des personnes, le Ministère public a des compétences spécifiques qui lui sont attribuées par la loi pour lui permettre de veiller au respect de la légalité par les juridictions, civiles ou commerciales.

Chargé de la direction des enquêtes mais aussi de la notation administrative des agents et officiers de police judiciaire, le parquet joue un rôle fondamental en matière de promotion des libertés publiques et de respect de celles-ci.

Dans les autres matières par exemple les politiques publiques, le Ministère public apporte le point de vue du parquet selon les formes et règles prévus par les lois et règlements par exemple il préside certaines commissions de prévention de la délinquance, siège dans des instances qui traitent des violences scolaires, des discriminations, participe à des comités qui traitent de l'accès au droit, de la lutte contre le travail clandestin, à des commissions de surveillance des établissements pénitentiaires de son ressort aux côtés d'autres autorités comme les Préfets, des administrations ou des personnes privées etc. . Dans ces situations non juridictionnelles il ne dispose pas de pouvoirs particuliers le plaçant au dessus des autres parties et il reste soumis au devoir de réserve et aux principes déontologiques de son serment de magistrat.

La loi du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance a créé un nouvel article 40 du code de procédure qui consacre le rôle du ministère public en matière de prévention de la délinquance. Ce rôle le conduit à siéger dans de nombreuses instances comme :

-le Comité Départemental de Sécurité, coprésidé par le Préfet et le procureur qui, anime et coordonne la lutte contre les trafics de toute nature; veille à la cohérence de l'action de l'Etat en matière de sécurité des personnes et des biens.

-le Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, présidé par le Préfet et dont le Procureur est vice-président, propose et suscite des initiatives dans ces domaines .

-le Conseil Local de Sécurité et de prévention de la délinquance peut être créé par toute commune, il est présidé par le Maire et comprend notamment le parquet. Il traite de la délinquance au niveau local, fait des propositions d'actions à entreprendre, notamment en partenariat entre Etat et collectivité.

- b. Y a-t-il de règles spécifiques s'appliquant à cet exercice des fonctions ? Quelle est la source (légale, coutumière ou pratique) de ces règles ?

Non pas de règles particulières si ce n'est celles mentionnées plus haut et les textes décrivant la compétence du ministère public quand il est associé à certaines instances extrajudiciaires ou chargé de telle responsabilité.

- c. A-t-il d'autres droits et devoirs ? Veuillez détailler.
Idem .
7. Sur les compétences du ministère public en dehors du système de justice pénale :
- a. La Cour européenne des droits de l'Homme a-t-elle rendu décisions ou des arrêts sur ce thème concernant votre pays ? Si oui, veuillez préciser le numéro de la requête et la date de la décision ou de l'arrêt.
Pas de décision connue du rédacteur de ces réponses.
- b. Dans votre pays, la Cour constitutionnelle ou toute cour chargée de se prononcer sur la constitutionnalité des lois, ont-elles rendu décisions ou arrêts sur la compatibilité de telles compétences avec la Constitution ou la loi fondamentale ? Dans l'affirmative, veuillez identifier les références de telles décisions et leur principale portée.
Non, pas à ma connaissance mais il est souvent arrivé que le Conseil Constitutionnel amende ou invalide des projets de Loi répressifs touchant aux pouvoirs du parquet en matière de répression des crimes et des délits ou d'exécution des peines. Ce fut le cas récemment en ce qui concerne la Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental et son article 13 prévoyant la rétention de sûreté à titre exceptionnel de personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'au moins 15 ans avant la publication de la Loi. Dans sa décision du 21 février 2008, le Conseil a invalidé cette disposition comme contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de 1789, notamment du fait que cette rétention pouvait être prononcée après condamnation par une juridiction. Ceci concerne cependant toujours le domaine pénal.
8. Quelles sont, à votre avis, les compétences du ministère public agissant en dehors du système de justice pénale les plus importantes pour le renforcement de l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme ?
**Chargé de veiller à l'application des Lois et à la protection des libertés publiques, le regard du Ministère public concernant toutes les grandes questions de société est fondamental et son avis précieux. Le contrôle qu'il exerce sur la police judiciaire (police et gendarmerie) dans la direction des enquêtes et sa traduction en matière de discipline et de notation des agents et officiers de police judiciaire est à mon avis ce qu'il y a de plus important . Par ailleurs le parquet représente une garantie pour les autres autorités administratives -par exemple les maires pour les aider à lutter contre les fraudes au mariage-, les services administratifs pour faire de la prévention en matière de liquidation d'entreprises en difficulté (et donc de protection de l'emploi, mais aussi de droits des créanciers).
Par sa mission première de porte parole de la société et son rôle en matière de communication dans les juridictions, le parquet contribue à une meilleure connaissance des questions de justice pour la société. Il peut faire de la prévention notamment en rappelant les sanctions encourues par ceux qui fraudent les lois.**

Réponses rédigées par M.Olivier de BAYNAST Procureur Général près la Cour d'Appel d'Amiens.
Représentant français au CCPE.