

Compétences du Ministère Public en-dehors du domaine pénal

Réponses de la Délégation Luxembourgeoise au questionnaire

Partie I)

1) Le législateur luxembourgeois a attribué au ministère public de nombreuses compétences en-dehors du domaine pénal et ceci notamment dans le droit civil, le droit commercial, le droit de la santé ou encore dans des matières spéciales comme par exemple la protection de la jeunesse, en matière de violences domestiques et en matière de blanchiment.

2) Ces attributions s'expliquent en fait pour trois raisons bien différentes :

- 1) D'une part, il existait dès l'introduction de nos codes l'idée que le ministère public devrait s'impliquer dans toute affaire afin de permettre ainsi une certaine surveillance du tribunal. On peut dire que, dans le même esprit, il pouvait intervenir dans tout litige donc même ceux opposants deux parties privées.
- 2) Une deuxième raison de ces attributions découle de nos jours, où le ministère public intervient nettement moins dans les matières civiles et commerciales les conclusions du ministère public s'imposent dans toutes les matières qui touchent à l'ordre public (état civil, faillites etc).
- 3) Eu égard, notamment à l'exiguïté du territoire le législateur a préféré dans certaines matières (p. ex. blanchiment) attribuer des compétences au Ministère public plutôt de créer des institutions nouvelles.

XXX

La communication des affaires civiles aux fins de conclusions de la part du ministère public est réglée comme suit par l'article 183 du Nouveau Code de Procédure Civile:

« Seront communiquées au Procureur d'Etat les causes suivantes :

- 1) celles qui concernent l'ordre public ;
- 2) celles qui concernent l'état des personnes, à l'exception des causes de divorce et de séparation de corps, et celles qui sont relatives à l'organisation de la tutelle des mineurs, à l'ouverture, à la modification ou à la mainlevée des tutelles ou curatelles des majeurs ainsi qu'à la sauvegarde de justice ;
- 3) les règlements de juge, les récusations et renvois ;
- 4) les prises à partie ;
- 5) les causes concernant ou intéressant les personnes présumées absentes ;

Le Procureur d'Etat pourra néanmoins prendre communication de toutes les autres causes dans lesquelles il croira son ministère nécessaire ; le tribunal pourra même l'ordonner d'office. Si la cause est communiquée, le Procureur d'Etat fait connaître ses conclusions soit oralement à l'audience soit par écrit au tribunal, les conclusions écrites étant communiquées aux parties avant l'ordonnance de clôture visée par les articles 223 et suivants. »

XXX

Dans certaines matières spécifiques le ministère public intervient encore dès que l'ordre public est touché (par exemple les questions de garde des enfants dans une procédure de divorce). Tout récemment le Parquet a reçu des compétences en matière de disparitions de personnes majeures, matière qui ne touche, du moins à priori pas au droit pénal.

XXX

En matière civile le ministère public a exclusivement un rôle de conseil sauf pour ce qui est de ses relations avec les officiers de l'état civil où il exerce un rôle de superviseur.

XXX

Le Procureur Général d'Etat prend également des conclusions dans toutes les affaires qui sont soumises à la cour de cassation même si comme en matière de droit social le ministère public n'y a aucune compétence. Il s'entend que le Procureur Général d'Etat est considéré comme partie principale dans les affaires pénales et comme partie jointe dans les autres affaires où il n'est pas directement une partie au procès.

XXX

Le Procureur Général d'Etat prend encore des conclusions devant la Cour Constitutionnelle s'il s'agit d'affaire où le ministère public est intervenu devant le juge du fond soit comme partie principale (notamment en matière pénale) ou comme partie jointe.

XXX

En droit commercial le ministère public peut demander la mise en faillite d'un commerçant ou encore sa mise sous gestion contrôlée. De même le ministère public peut demander une interdiction professionnelle à l'égard d'un failli ou d'un dirigeant d'une société déclarée en état de faillite lorsque ceux-ci ont commis des fautes graves en relation directe avec la faillite.

Le ministère public peut encore demander la dissolution et la liquidation d'une société soumise à la loi luxembourgeoise qui poursuit des activités contraires à la loi pénale en ce qui contrevient gravement aux dispositions du code de commerce ou des lois régissant les sociétés commerciales, y compris en matière de droit d'établissement.

En droit social et en droit administratif le ministère public ne joue aucun rôle.

En ce qui concerne le fonctionnement et la gestion des juridictions un rôle prépondérant revient au Procureur Général d'Etat lequel gère le budget attribué aux instances judiciaires et constitue en fait le lien entre les différents services judiciaires et le ministère de la Justice. C'est ainsi que le Procureur Général d'Etat avise également toutes les demandes pour les différentes postes à pourvoir au sein de la magistrature tant debout qu'assise.

Le Procureur Général d'Etat et les Procureurs d'Etat veillent encore au maintien de l'ordre et de la discipline, à la régularité du service et à l'exécution des lois et règlements au sein des juridictions. Ils peuvent faire des observations à cet égard au président de la cour supérieure de justice et au président du tribunal d'arrondissement.

En matière de **blanchiment** le législateur luxembourgeois a décidé de confier la mission de la Cellule de Renseignement Financier au Procureur d'Etat près le tribunal de Luxembourg qui a ainsi compétence non seulement pour la poursuite des infractions consistant en des actes de blanchiment mais encore de recevoir en tant qu'autorité centrale les déclarations d'opération suspecte de la part des professionnels soumis à l'obligation légale de coopération et finalement, dans le cadre de la coopération internationale pour la lutte contre le blanchiment, la communication aux autorités d'un autre Etat responsable de la lutte contre le blanchiment, des informations sur des actes de blanchiment.

Par rapport à des transactions suspectes le Procureur d'Etat peut donner une instruction de ne pas exécuter une opération suspectée de blanchiment ou de financement de terrorisme.

Une telle instruction est limitée à une durée maximale de validité de trois mois à partir de la communication de l'instruction au professionnels.

La loi ne prévoit pas une procédure spéciale à l'égard de l'instruction de blocage du Procureur d'Etat, ce qui fait qu'on doit admettre que les procédures de droit commun peuvent être engagées.

Le Parquet de Luxembourg exerce donc en matière de blanchiment d'importantes attributions extra pénales.

L'existence de cette spécificité luxembourgeoise s'explique surtout par le fait qu'on n'a pas voulu constituer un nouveau service.

En matière de **violences domestiques** la loi du 8 septembre 2003 prévoit que l'auteur de violences au sein d'une communauté de vie peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion du domicile pour une durée de 10 jours de l'accord du ministère public et ceci non seulement s'il y a eu violences mais encore s'il y a uniquement des indices que l'auteur se prépare à commettre à l'égard d'une personne proche avec laquelle elle cohabite une infraction contre la vie ou l'intégrité physique.

Dans ce cas le Parquet peut donc être amené à intervenir en dehors du domaine pénal proprement dit.

En matière de **santé publique** le ministère a pour l'attribution de provoquer le placement dans un milieu psychiatrique fermé d'une personne qui constitue un danger pour elle-même ou pour autrui si le l'ordre ou la sécurité publique. La personne placée a un droit de recours devant le tribunal contre une telle mesure.

La matière de la **protection de la jeunesse** n'est pas considérée en droit luxembourgeois comme relevant du droit pénal. Le législateur considère un jeune comme un être en devenir qui en cas de méfaits de sa part doit être considéré plutôt comme victime de la société que comme auteur d'une infraction pénale. Si un mineur est considéré comme étant en danger il peut être placé par le Parquet dans une institution spéciale pour une durée n'excédant pas un mois. Le juge de la jeunesse doit cependant être averti immédiatement de la mesure prise et peut prendre une autre mesure à l'égard du mineur en question.

XXX

Les activités du ministère public dans les différentes matières sont d'une importance réelle sans qu'il soit possible de les chiffrer avec précision. A noter toutefois que par exemple en matière de blanchiment. En matière de liquidation de sociétés le Parquet a introduit en 2007 plus de 700 demandes tendant à la dissolution et à la liquidation de sociétés.

Sur 26 magistrats du Parquet de Luxembourg deux sont affectés exclusivement aux affaires de protection de la jeunesse et trois à la matière du blanchiment et un aux violences domestiques.

XXX

Pour le moment aucune réforme portant sur les compétences du ministère public n'est envisagée.

L'organisation interne du Parquet diffère peu lorsqu'il remplit des missions autres qu'en matière pénale. La loi précise seulement que des magistrats doivent être affectés à la protection de la jeunesse et au blanchiment d'argent.

Dans les affaires civiles et commerciales le ministère public ne bénéficie pas d'un pouvoir décisionnel. Pour la matière du blanchiment il est renvoyé aux développements qui précèdent.

Ni la Cour Européenne des Droits de l'Homme ni notre Cour Constitutionnelle n'ont rendu de décision quant à la comptabilité des compétences extra-pénales et pénales du ministère public avec la Convention ou la Constitution.

XXX

L'intervention du ministère public en dehors du système de la justice pénale permet aux juridictions d'avoir un avis expert indépendant qui peut rendre la juridiction attentive aux problèmes relatifs à l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme qui peuvent se poser dans une affaire intéressant à priori deux parties privées. Dans les matières où le ministère public exerce des attributions non pénales l'Etat de droit et le respect des Droits de l'Homme est souvent bien mieux garanti que si ces pouvoirs sont exercés par des magistrats, juristes indépendants que par des fonctionnaires dépendants du Gouvernement qui recherchent bien souvent l'application d'une loi dans une finalité purement politique ou juridique. Le respect des droits de l'homme, devant les droits de la défense n'est pour le moins pas leur souci principal.