



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**Conférence des Procureurs Généraux d'Europe
5ème session**

**organisée par le Conseil de l'Europe
en coopération avec le
Procureur Général de Celle, Basse-Saxe (Allemagne)**

Celle, 23 - 25 mai 2004

*** * * ***

« Les attributions extra-pénales du ministère public »

**Note de présentation par M. Marc ROBERT
Procureur Général, Cour d'Appel de Riom (France)
Président du bureau de Coordination**

Comme son titre l'indique, la *Recommandation (2000) 19* porte exclusivement sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale. Compte tenu de la priorité qui s'attache à la lutte contre la délinquance dans le respect des droits de l'homme et de l'importance que constitue cette mission pénale pour la totalité des ministères publics, il était évident que la recherche d'une harmonisation européenne autour de grands principes directeurs communs devait porter, en priorité, sur cette question fondamentale.

Pour autant, nombre de systèmes juridiques attribuent des missions au ministère public dans des domaines extra-pénaux, notamment en matière civile, commerciale, sociale ou administrative, comme dans le contrôle, voire la discipline, de certaines professions. Ces missions ne revêtent pas une moindre importance que la question pénale, lorsqu'il s'agit, par exemple, de protéger l'enfant ou de limiter les incidences sociales ou économiques des difficultés des entreprises.

Pourtant, cette dernière décennie, ces missions extra-pénales ont été exclusivement abordées à l'occasion des réunions multilatérales organisées par le Conseil de l'Europe à l'occasion de la transformation des systèmes juridiques des Etats de l'Europe centrale ou orientale, et souvent limitées à la nécessité de cantonner le pouvoir de contrôle général sur l'administration dont disposait la Prokuratura de l'ancienne U.R.S.S.¹

Déjà, lors de notre première *Conférence paneuropéenne*, tenue à Strasbourg du 22 au 24 mai 2000 sur "*Quel ministère public en Europe au XXI^e Siècle ?*", plusieurs Procureurs généraux avaient exprimé le souhait qu'une réflexion plus vaste soit menée sur cette question, vœu qui a été repris lors des conclusions de la "*Conférence de Bratislava*", puis, plus récemment encore, par l'*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*.

La réflexion à mener étant vaste, votre *Bureau* a souhaité qu'un premier débat puisse avoir lieu lors de la *Conférence de Celle*, afin d'inventorier l'existant sur la base du questionnaire qui a été diffusé, avant de mener une étude plus approfondie dont les conclusions devraient être débattues à l'occasion de notre *6^{ème} Conférence de 2005*.

Par référence aux principes directeurs contenus dans la *Recommandation (2000) 19* - principes qui, par leur généralité, valent au-delà de la matière pénale -, il conviendra notamment de s'interroger

- sur le fondement de l'action du ministère public dans ce droit non répressif : s'agit-il toujours "...de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi" (cf. recommandation n°1) ? En quoi le ministère public, organe de l'autorité publique, est-il fondé à intervenir et donc à s'ingérer dans des rapports de droit privé, souvent contractuels ? Existe-t-il des "intérêts privés" qui, par leur nature même, légitiment ce type d'intervention ? Le contrôle exercé par un ministère public sur l'administration est-il conforme au principe de séparation des pouvoirs et de "non ingérence dans les compétences du...pouvoir exécutif" (cf. recommandation n°12) ?
- sur les modes d'action du ministère public en ces matières : si le droit d'intervention, qui permet au ministère public d'exprimer son avis devant le juge appelé à trancher le litige, est, tout à la fois, respectueux des prérogatives des parties et du juge, qu'en est-il du droit

¹ cf. notamment la réunion de Budapest des 27-29.09.1994 sur "*la transformation de la Prokuratura en instance compatible avec les principes démocratiques de justice*" (notamment ses recommandations n° 11 et 12) ; la réunion de Messine des 5-7 juin 1996 sur "*le rôle du ministère public dans une société démocratique*" (notamment le rapport de synthèse du professeur Perrot) ; la réunion de Moscou des 8 et 9 janvier 1997 sur "*la Prokuratura dans un Etat de droit*"...

d'action qui lui est parfois reconnu ? Cette assimilation à une partie au procès d'un ministère public - organisé hiérarchiquement et parfois subordonné au pouvoir Exécutif ou Législatif - est-elle compatible avec le droit des individus ? Comment la borner?