



Генеральная прокуратура  
Российской Федерации



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

## CONFÉRENCE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX EUROPÉENS

***Le rôle du Ministère public dans la protection des droits de l'Homme et de l'intérêt général en dehors du domaine pénal***

*Organisée par le Conseil de l'Europe et le Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie*

**Saint Petersburg, 2-3 juillet 2008**

Konstantinovsky Palace

**« Le rôle du Ministère public dans la protection des droits de l'Homme et de l'intérêt public en dehors du domaine pénal, notamment dans la protection de l'environnement, le droit du travail, la protection de la santé publique, les droits des consommateurs »**

**Présentation par João M. da Silva Miguel<sup>(\*)</sup>  
Procureur général adjoint – PORTUGAL**

---

<sup>(\*)</sup> Ce texte peut subir retouches de forme.

**Le rôle du Ministère public dans la protection des droits de l'Homme et de l'intérêt public en dehors du domaine pénal, notamment dans la protection de l'environnement, le droit du travail, la protection de la santé publique, les droits des consommateurs**

1. Le thème sur lequel on m'a été proposé d'intervenir a une double portée: une portée positive, relative au rôle du ministère public en tant que défenseur des droits de l'homme et de l'intérêt public en liaison avec la protection de l'environnement, les consommateurs et autres et d'autres biens juridiques, et une portée négative ou exclusive, c'est-à-dire, toutes les considérations suivantes excluront le domaine pénal.

On doit préciser encore les limites de cette portée négative: je n'aborderai même pas le domaine de l'illicite administratif (*Ordnungswidrigkeiten*) et les compétences que les ministères publics pourront avoir dans ce domaine, vu les différentes solutions nationales adoptées, quelques-unes très attachées au droit pénal; aussi ne sera-t-il pas considéré le rôle consultatif que les ministères publics pourront avoir dans les différents domaines mentionnés.

2. Selon une classification des droits de l'homme, inspirée dans les valeurs universelles de la révolution française, trois générations sont considérées: la première génération comporte les droits civils et politiques, fondés sur la notion de liberté; la deuxième génération se réfère aux droits économiques, sociaux et culturels ayant pour source l'idée d'égalité; finalement, la troisième génération se rapporte, parmi d'autres, au droit à un environnement sain, complétant la dernière valeur: la fraternité.

Ces générations de droits ne s'excluent pas les unes les autres, il n'y a pas de succession entre ces droits, mais davantage une interaction et complémentarité, dans une unité indivisible.

Pour une effective protection des Droits de l'Homme ne sont pas suffisantes des mesures d'abstention des Etats sur la jouissance des droits des citoyens; même pour les droits et les libertés de la première génération, comme ceux inscrits dans la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme (Convention européenne), il est communément acquis et la Cour européenne des Droits de l'Homme (Cour européenne) l'a dit à maintes reprises que les Etats ont des obligations positives envers la protection de ces droits. Parmi d'autres, les Etats devront non seulement se munir des mécanismes légaux envisageant une protection effective aux droits prévus par la Convention, mais aussi prévenir d'éventuelles violations de tels droits, ou même agir contre de telles violations. Pour la concrétisation des droits sociaux et culturels les Etats sont de plus en plus interpellés pour que des obligations positives soient accomplies.

3. Le fondement du ministère public repose toujours sur une idée de défense de l'intérêt général, donc un intérêt de la communauté. L'affirmation de la Recommandation 2000(19) que le ministère public agit «ni au nom d'un autre pouvoir qu'il soit politique ou économique, ni en leur nom propre, mais en celui de la société, (...) doit être guidé, dans l'exercice de ses missions, par le souci de l'intérêt général» est, dans ce contexte, aussi valable pour les missions autres que les pénales.

Les ministères publics pourront constituer une entité jouant un rôle important dans la protection des droits de l'homme en dehors du système de justice pénale et répondre, dans leurs domaines d'intervention, aux exigences des obligations positives réclamées des Etats. D'ailleurs, le droit comparé montre que là, où les ministères publics ont des activités portant sur la protection de l'environnement, du droit du travail, de la protection de la santé publique, ou des droits des consommateurs, la société a bénéficié de telles fonctions.

L'intervention du ministère dans ces domaines tient des limites, de nature substantive et de nature procédurale. Pour ce qui est de la première, la loi est toujours la source de légitimation de l'intervention; pour ce qui est de la seconde, son intervention obéit aux règles procédurales applicables aux cas d'espèce, ayant présent que le champ d'action privilégié des ministères publics c'est la procédure judiciaire. En outre, le ministère public dans son action doit respecter, soit la séparation des pouvoirs, une valeur toujours présente dans nos travaux (voire la 4<sup>ème</sup> conclusion de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe à Celle, Basse-Saxe, Allemagne, du 23-35 mai 2004), soit la Convention européenne, encadrée par la jurisprudence de la Cour, un des «ciments de la grande famille européenne».

L'étendue des compétences non pénales du ministère public varie d'un pays à l'autre, tout en dépendant de la marge d'appréciation des États en la matière. Les États restent libres d'attribuer de telles compétences au ministère public ou à d'autres entités que selon eux mieux achèveront les buts envisagés.

**4.** Le Portugal est un des pays européens où le ministère public a des compétences non pénales très étendues. Permettez, donc, d'expliquer, en général, l'activité du ministère public dans les domaines considérés.

L'environnement a une consécration constitutionnelle en tant que droit fondamental de nature sociale (article 66) et la loi portant sur la protection de l'environnement commet au ministère public la défense des valeurs protégées par cette loi. En outre, le statut du ministère public (article 3, §1, alinéa e), le code de procédure civile (article 26-A) et le code de procédure des tribunaux administratifs (articles 9, §2, et 85) donnent l'encadrement légal pour l'exercice procédural de ses compétences.

Lorsqu'il y a une constatation d'atteintes à l'environnement qui font objet des préoccupations d'un ensemble de citoyens, le ministère public doit intervenir pour sa défense, mettant en œuvre les instruments d'intervention procédurale que la loi lui accorde.

La justification pour cette intervention repose sur la prise de conscience qu'il y a des intérêts qui devront être tranchés par les tribunaux et que l'existence du ministère public est justifiée pour garantir le besoin de défense de tels intérêts devant les tribunaux. Les mêmes valeurs justifient l'intervention dans le domaine du droit du travail, comme on le signalera, et se trouve présente aussi dans le domaine pénal ou des mineurs. À côté des intérêts collectifs traditionnels, nos sociétés ont vu émerger d'autres nouveaux intérêts collectifs, dont la défense de l'environnement a acquis un rôle important.

La lésion d'un intérêt collectif suppose l'aptitude d'un comportement pour nuire à une quantité indéterminée de personnes, indépendamment du nombre de situations connues.

Le ministère public prenant en charge l'intervention procédurale de la défense des intérêts collectifs justifie de ce fait sa propre raison d'être, et se réconcilie avec la société, de laquelle il est le «porte parole» devant les tribunaux. Il s'agit, donc, de promouvoir des objectifs sociaux d'ailleurs toujours présents dans l'essence même du ministère public.

Le champ d'intervention possible est celui des tribunaux et l'intervention se fait selon les termes des lois de procédure. La base légale découle aussi de son statut, du code de procédure civile et de la loi de défense du consommateur. C'est à travers ses pouvoirs d'initiative procédurale, tels qu'accordés par la loi, que le ministère public protège les intérêts collectifs dans ce domaine.

Diverses voies sont mises à la disposition du ministère public: les juridictions civiles et administratives, saisissant telles juridictions de mesures d'urgence ou par la voie de l'action appropriée en vue de mener les responsables d'actes ou d'activités ayant incidence sur l'environnement et lorsque tels actes ou activités sont permis, à se conformer avec les exigences de la loi.

Dans le domaine administratif, la violation des plans d'aménagement du territoire bien que les infractions à la discipline des études d'impact environnemental ont déterminé l'interjection de recours juridictionnels pour que l'illégalité de tels actes soit déclarée. De ce fait, les autorités administratives sont requises de mettre en œuvre les mesures qu'elles s'étaient abstenues d'adopter et qui étaient prévues par la loi pour la sauvegarde de l'environnement.

La juridiction civile peut être saisie ayant en vue de garantir la protection de zones de protection de la nature contre la construction et l'édification d'urbanisations agressives de l'environnement.

Dans le domaine spécifique de l'environnement un aspect particulier doit encore être signalé et qui montre les virtualités du système national: il s'agit de l'action populaire. Cette action n'est plus qu'une procédure judiciaire et constitue une forme de tutelle juridictionnelle de droits matériels qui, en appartenant à la collectivité en tant que telle, ne sont pas, susceptibles d'appropriation individuelle.

Dans cette action un individu (ou un groupe organisé) agit toujours dans l'intérêt général de la collectivité dans laquelle il s'intègre.

Dans ces actions le ministère public a toujours un pouvoir de contrôle de la légalité. S'il s'avère nécessaire il peut non seulement se substituer à l'auteur principal dans l'affaire en cas de désistement de l'affaire par celui-là, comme surveiller une transaction ou l'existence d'actes qui puissent porter tort aux intérêts en cause (article 16, §3, de la loi 83/95).

**5.** Sur les droits des consommateurs, qui ont aussi une garantie constitutionnelle [articles 60 et 81, alinéa *h*]), la protection de leurs droits collectifs qui sont à la charge du ministère public se rapporte aux violations de droits concernant la santé ou la sécurité des consommateurs, la responsabilité découlant des produits défectueux, ou le contrôle des clauses abusives aux contrats de masse ou avec clauses générales (articles 4, 7 et 10, §3, de la loi 24/96, du 31 juillet).

Dans ces cas le ministère public peut saisir les juridictions civiles visant à obtenir une décision judiciaire en établissant que les produits défectueux ou ayant un danger pour la santé soient retirés du marché, ou que les clauses abusives soient éliminées. Par contre, la demande de dédommagement des lésés par le ministère public n'est pas admise.

L'explication pour octroyer aux autorités publiques et en particulier au ministère public le pouvoir de saisir les juridictions dans la défense des intérêts des consommateurs, bien qu'ayant fait objet des débats, se présente comme une des voies qui permettent de garantir plus efficacement la protection judiciaire de ces droits, et en conformité avec la Charte de Protection des consommateurs du Conseil de l'Europe (1973), que prévoyait la promotion procédurale «d'une ou plusieurs autorités spécifiques» conjointement avec la légitimité des organisations de consommateurs et des particuliers.

En droit interne, la légitimité octroyée au ministère public pour agir, en tant que partie, dans la protection des intérêts diffus, collectifs et de groupes de consommateurs atteints par la même relation de consommation est une intervention sous son propre nom, la loi lui conférant la titularité d'un intérêt à portée sociale qui, par nature, ne se montre pas déterminée du point de vue subjectif.

**6.** La protection de la santé a aussi une consécration constitutionnelle, en tant que droit fondamental (article 64).

En plus de la défense des intérêts collectifs portant atteinte à la santé, le ministère public a aussi une compétence propre en ce qui concerne les situations de personnes porteuses de maladie mentale et qui se trouvent dans une situation de risque de santé, en raison de la méconnaissance de leur situation, refusant les soins médicaux. Dans ces cas, la loi confère au ministère public la compétence pour saisir les tribunaux visant à obtenir une décision judiciaire imposant l'internement contraignant en établissement psychiatrique.

Ces compétences propres du ministère public, sont d'ailleurs concurrentes avec celles d'autres intéressés, et se justifient en raison de la protection requise par telles personnes.

**7.** Finalement, pour ce qui est de l'intervention du ministère public dans le domaine du droit du travail, deux formes d'intervention sont prévues: d'un côté, l'intervention en tant qu'avocat du travailleur, et, de l'autre côté, dans une autre qualité quand, dans les affaires par accident de travail, le ministère public préside à la phase conciliatoire de l'affaire.

C'est la loi aussi la source qui légitime et établit les limites de toute intervention.

Dans coté, le statut du ministère public prévoit que le ministère public a une intervention de représentation judiciaire d'office des travailleurs et de leurs familles dans la défense de leurs droits de nature sociale (article 3) ; de l'autre coté, le Code de procédure du travail prévoit les situations dans lesquelles le ministère public doit refuser et peut refuser la représentation d'office (article 8).

Le ministère public doit refuser la représentation lorsqu'il considère que les prétentions formulées sont mal fondées et peut la refuser lorsqu'il considère que la personne concernée a la possibilité de bénéficier des services du contentieux d'un syndicat qui la représente.

On peut s'interroger sur les raisons qui, dans une société démocratique, justifient l'attribution d'un pouvoir de représentation des travailleurs au ministère public.

Sont des raisons d'intérêt social fondées sur la protection du travail et sur la défense de personnes auxquelles les États reconnaissent une fragilité tendancielle. En outre, dans l'actualité l'idée même d'État social ou d'État providence s'harmonise et se révèle nécessaire surtout dans les cycles économiques dépressionnaires et que la protection des syndicats est plus faible.

**8.** Une remarque finale.

Bien que n'ayant pas des chiffres récents et précis sur l'intervention du ministère public dans les domaines considérés, les évaluations faites montrent une intervention intense et active surtout en ce qui concerne la protection de l'environnement et des consommateurs et, pour ce qui est de la protection des travailleurs, le dernier rapport annuel du parquet général de la République portugaise (2006) met en évidence que plus de 2300 affaires ont été entamées en représentation des travailleurs, et plus de 20.000 affaires concernent à des accidents de travail.

**9.** Pour conclure et vu mon raisonnement, je crois pouvoir affirmer que le rôle du ministère public, en dehors du domaine pénal, notamment dans la protection de l'environnement, le droit du travail, la protection de la santé publique et les droits des consommateurs représente ou peut représenter une valeur ajoutée pour la promotion et protection des droits de l'homme et de l'intérêt public, en raison de la contribution pour la défense de situations méritant une attention particulière et qui autrement resteraient déprotégées.