



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 en dehors du domaine pénal : les normes européennes du point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme

**Présentation par Egbert Myjer
Juge à la Cour européenne des droits de l'homme**

Salutations

* Meilleurs vœux à tous de la part de Jean-Paul Costa, président de la Cour européenne des droits de l'homme. Ne pouvant venir, il m'a demandé de faire quelques remarques sur la jurisprudence de la Cour. J'ai été choisi à cause de mon passé professionnel : avant mon élection à la Cour européenne des droits de l'homme en 2004, j'étais en effet le procureur général adjoint (premier avocat général) d'Amsterdam (Pays-Bas) et professeur des droits de l'homme à l'université libre d'Amsterdam.

Remarque liminaire

* La convention européenne des droits de l'homme est entrée en vigueur aux Pays-Bas en 1954. Mais... le 24 décembre 1968 (la Convention était alors en vigueur depuis quatorze ans), le juge cantonal de Den Helder a dit dans un jugement : l'avocat a invoqué le Traité de Rome (c'est ainsi que l'on appelait alors la Convention). Le texte de cette Convention n'étant disponible ni dans la bibliothèque de cette juridiction, ni dans celle du tribunal d'instance (District Court) de Alkmaar, nous avons dû utiliser un exemplaire de la bibliothèque du ministère de la Justice à La Haye. Cela a pris tant de temps que nous n'avons pu rendre ce jugement dans le délai de quatorze jours prévu par la législation sur la procédure pénale.

* La Convention européenne des droits de l'homme est entrée en vigueur en Russie en 1998. Mais..., huit ans plus tard, le 26 avril 2006, le tribunal municipal (City Court) de Saint-Petersbourg a jugé :

« La requête du requérant (à la Cour européenne) a été introduite contre la Fédération de Russie.... La demande de la Cour européenne a été adressée aux autorités de la Fédération de Russie. Cette dernière, en sa qualité de sujet particulier de droit international, jouit de l'immunité de juridiction d'un Etat étranger ; elle n'est donc pas liée par les mesures coercitives appliquées par les juridictions étrangères et ne saurait donc être assujettie à de telles mesures... sans son assentiment. Les juridictions (internes) n'ont pas le droit de souscrire, au nom de la Fédération de Russie, une obligation de se conformer aux mesures préliminaires. Cette décision peut être prise par l'exécutif... au moyen d'un acte décision administratif.»^[1]

* Ces deux exemples montrent combien il importe d'être attentif à la Convention européenne et à la jurisprudence de la Cour européenne lors de conférences telles que celle-ci, où le travail quotidien des juges et des procureurs est à l'ordre du jour. Voir aussi : les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres :

- Rec (2002) 13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- Rec (2004) 4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle^[2].

La Convention européenne des droits de l'homme

^[1] Arrêt de la Cour européenne du 27 mars 2008 dans l'affaire Shtukaturov c. Russie.

Tous les arrêts et décisions de la Cour européenne sont publiés sur internet: www.echr.coe.int (HUDOC).

^[2] On trouvera ces résolutions ainsi que d'autres textes pertinents (comme le Protocole 14) à la Direction générale des droits de l'homme, Garantir l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme. Recueil de textes. Strasbourg 2004. Voir aussi sur Internet : www.coe.int.

* Tout le système de la Convention vise à ce qu'elle soit appliquée au niveau national.

- Article 1:

Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention.

- Article 13 : Droit à un recours effectif devant une instance nationale

- Article 35 : Epuisement des voies de recours internes

- Article 46 :

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

- Dans la jurisprudence de la Cour : marge d'appréciation (mais contrôle européen)

- Dans la jurisprudence de la Cour : la Cour n'est pas une quatrième instance (sauf si le jugement rendu au niveau national viole les droits de l'homme ou qu'il est clairement arbitraire)

* Méthodes d'interprétation de la Cour :

- interprétation autonome ;

- interprétation évolutive ;

- la protection doit être concrète et effective et non pas théorique et fictive ;

- obligations positives.

* La Convention européenne ne mentionne que les droits essentiels (ad minima). Lorsque la Cour européenne ne conclut à aucune violation, cela ne constitue en rien une approbation de la situation nationale.

* La Cour européenne ne se saisit que d'affaires où une requête a été introduite par une personne ou un Etat. Je ne peux donc tirer que des conclusions générales de la jurisprudence existante. La Cour européenne n'a pas le pouvoir de rendre des décisions préliminaires sur la conformité des lois en vigueur dans tel ou tel pays avec les règles de la Convention.

* Officiellement : la Cour européenne ne rend des arrêts que dans des affaires contre un pays. (voir aussi article 46). Dans la pratique, elle mentionne souvent les principes applicables. Par conséquent, il est utile de prendre note non seulement des arrêts et des décisions contre son propre pays, mais aussi de tous les arrêts de grande chambre (où la Cour peut se saisir d'une affaire qui soulève une question grave touchant l'interprétation ou l'application de la Convention ou de ses protocoles) et, en outre, dans la mesure du possible, de tous les arrêts que la Cour elle-même a classés comme arrêts de niveau d'importance 1^[3].

Le ministère public dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (remarques générales)

* Le texte de la Convention ne mentionne nulle part expressément le ministère public;

* Lorsqu'il est mentionné dans la jurisprudence, c'est surtout dans les affaires pénales^[4].

^[3] Les niveaux d'importance figurent sur HUDOC.

^[4] Voir: Egbert Myjer, Barry Hancock, Nicholas Cowdery (eds.), Human Rights Manual for Prosecutors (International Association of Prosecutors) 2003.

* Les fonctions du ministère public et celles du juge sont différentes. La Cour européenne des droits de l'homme a refusé de considérer le ministère public comme une juridiction indépendante et impartiale^[5] :

- Son intervention ne présente pas les garanties d'une procédure judiciaire^[6] ;
 - il prend des décisions de son propre chef alors qu'une juridiction doit généralement être compétente pour statuer sur une question dont elle est saisie par une autre personne ou une autre entité ;

- on ne peut guère le considérer comme suffisamment impartial puisqu'il peut ensuite engager des poursuites à l'encontre de l'intéressé.

* Obligations générales : en tant qu'organe supérieur du gouvernement/membre indépendant du service national de la justice : contribuer à ce que le gouvernement dans son ensemble respecte ses obligations au titre de la Convention. Les droits de l'homme en service.

* Cela suppose aussi d'agir conformément aux obligations positives ; en cas d'allégation fondée ou de risque réel qu'une personne soit décédée (ou ait été traitée d'une manière contraire à l'article 3) dans des affaires concernant des agents ou des organes de l'Etat, une enquête immédiate, indépendante et effective doit être menée^[7] .

^[5] Dans son arrêt du 147 juin 2006 dans l'affaire *Zlinsat c. Bulgarie*, la Cour européenne a décidé :

« Le simple fait que le ministère public ait agi comme gardien de l'intérêt général ne saurait lui conférer un statut judiciaire d'instance indépendante et impartiale ».

^[6] Concernant l'article 5, paragraphe 3 (officier ministériel) : la grande chambre de la Cour européenne conclut dans son arrêt du 3 octobre 2006 dans l'affaire *McKay c. Royaume-Uni* :

Le magistrat doit présenter les garanties requises d'indépendance de l'exécutif et des parties, et doit avoir le pouvoir d'ordonner l'élargissement, après avoir entendu la personne et contrôlé la légalité et la justification de l'arrestation et de la détention (*Assenov et autres c. Bulgarie*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, § 146). Concernant la portée de ce contrôle, la formulation à la base de la jurisprudence constante de la Cour remonte à l'affaire *Schiesser c. Suisse* (arrêt du 4 décembre 1979, série A n° 34, § 31) :

« (...) [A] cela s'ajoutent, d'après l'article 5 par. 3, une exigence de procédure et une de fond. A la charge du « magistrat », la première comporte l'obligation d'entendre personnellement l'individu traduit devant lui (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Winterwerp* précité, p. 24, § 60) ; la seconde, celle d'examiner les circonstances qui militent pour ou contre la détention, de se prononcer selon des critères juridiques sur l'existence de raisons la justifiant et, en leur absence, d'ordonner l'élargissement (arrêt *Irlande contre Royaume-Uni*, [arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25], p. 76, § 199). »

Plus récemment, la Cour a exprimé ce principe ainsi : « [e]n d'autres termes, l'article 5 § 3 exige que le magistrat se penche sur le bien-fondé de la détention » (*T.W. c. Malte*, et *Aquilina*, arrêts précités, respectivement § 41 et § 47).

^[7] Parmi les principaux arrêts, voir l'arrêt de la Cour européenne du 4 mai 2001 dans l'affaire *Kelly et autres c. Royaume-Uni* :

« L'obligation de protéger le droit à la vie au titre de l'article 2 de la Convention, lu dans le contexte de l'obligation générale de l'Etat au titre de l'article 1 de la Convention de reconnaître « à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis au Titre I de la Convention », impose aussi par conséquent que l'on mène une forme de d'enquête officielle effective lorsque des personnes ont été tuées du fait de l'usage de la force (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *McCann*, cité ci-dessus, page 49, paragraphe 161, et l'arrêt *Kaya c. Turquie* du 19 février 1998, *Rapports des arrêts et décisions* 1998-I, page 329, paragraphe 105). Le but premier de cette enquête est d'assurer l'exécution effective de la législation nationale qui protège le droit à la vie et, dans les cas impliquant des agents ou des organes de l'Etat, de veiller ce qu'ils aient à rendre compte des décès survenus sous leur responsabilité. Les formes d'enquête utilisées à cette fin peuvent varier selon les circonstances. Toutefois, quelles que soient les modalités adoptées, les autorités doivent agir de leur propre chef, une fois la question ayant été portée à leur attention. Elles ne sauraient laisser à l'héritier légitime le soin de déposer une plainte officielle ou de se charger de la conduite d'une enquête. (voir, par exemple, *mutatis mutandis*, *Ilhan c. Turquie* [GC] n° 22277/93, CEDH 2000-VII, par. 63).

Pour qu'une enquête sur un meurtre présumé par des agents de l'Etat soit efficace, on peut généralement juger nécessaire que les personnes responsables de l'enquête et chargées de la mener soient indépendantes de celles impliquées dans les événements (voir par exemple les arrêts Güleç c. Turquie du 27 juillet 1998, *Rapports* 1998-IV, par. 81-82; *Öğur c. Turquie*, [GC] n° 21954/93, CEDH 1999-III, par. 91-92). Cela suppose non seulement l'absence de tout lien hiérarchique ou institutionnel mais aussi une indépendance réelle (voir, par exemple, l'affaire Ergı c. Turquie, arrêt du 28 juillet 1998, *Rapports* 1998-IV, par. 83-84 dans laquelle le parquet enquêtant sur le décès d'une jeune fille au cours d'un affrontement a fait preuve d'un manque d'indépendance en accordant un très grand crédit aux informations fournies par les gendarmes impliqués dans l'incident).

L'enquête doit aussi être efficace en ce qu'elle doit pouvoir permettre de déterminer si l'usage de la force était justifié au regard des circonstances (par exemple arrêt Kaya c. Turquie précité, page 324, par. 87) et d'identifier et de punir les responsables. Il ne s'agit pas d'une obligation de résultat mais de moyens. Les autorités doivent prendre les mesures raisonnables dont ils disposent pour recueillir les preuves concernant l'incident, et notamment les témoignages de témoins oculaires, les preuves médico-légales et, le cas échéant, une autopsie pour avoir un bilan complet et précis des blessures et une analyse objective de résultats cliniques, y compris la cause du décès (voir par exemple, concernant les autopsies *Salman c. Turquie* précité, par. 106; concernant les témoins *Tanrikulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, CEDH 199-IV, par. 109; concernant les preuves médico-légales *Gül c. Turquie*, 22676/93, [Section 4], par. 89). Toute lacune de l'enquête nuisant à sa capacité à établir la cause du décès ou la personnes qui en est responsable risque de contrevenir à cette règle.

Une exigence de rapidité raisonnable est implicite dans ce contexte (voir arrêts Yaşa c. Turquie du 2 septembre 1998, *Rapports* 1998-IV, pages 2439-2440, par. 102-104; *Cakıcı c. Turquie* précité, par. 80, 87 et 106; *Tanrikulu c. Turquie*, précité, par. 109; *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, [Section I] CEDH 2000-III, par. 106-107). Il faut accepter qu'il puisse y avoir des obstacles ou des difficultés qui empêchent de progresser dans une enquête dans une situation donnée. Toutefois, une prompte réaction des autorités dans l'investigation du recours à la force ayant entraîné la mort peut généralement être considérée comme une condition essentielle pour conserver la confiance de la population dans le respect de la prééminence du droit et pour prévenir toute apparence de collusion dans des actes illicites ou de tolérance de tels actes.

Pour les mêmes raisons, il doit y avoir un élément suffisant de contrôle public de l'enquête et de ses résultats pour garantir l'existence aussi bien concrète que théorique d'une obligation de rendre compte. Le degré de contrôle public peut varier selon les affaires. En tout état de cause, l'héritier légitime de la victime doit néanmoins être impliqué dans la procédure dans la mesure nécessaire pour sauvegarder ses intérêts légitimes (voir Güleç c. Turquie, précité, p. 1733, par. 82, où le père de la victime n'a pas été informé du non-lieu ; *Öğur c. Turquie*, précité, par. 92, où la famille de la victime n'a pas eu accès aux pièces de l'enquête et du procès; *Gül c. Turquie*, précité, par. 93).'

Le ministère public dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en dehors du domaine pénal

* Différentes traditions dans les Etats membres. Lorsque les Etats membres donnent la possibilité au ministère public/procureur général de jouer un rôle dans les affaires civiles ou administratives au niveau national, la Cour s'est exprimée sur quelques questions concernant l'article 6 :

- *Le droit à un tribunal indépendant et impartial.* Pour être en conformité avec l'article 6, les décisions du procureur dans de telles affaires doivent être soumises à révision par un organe judiciaire^[8]. Il en est de même de l'article 5^[9].

- *Le droit à une procédure contradictoire.* Lorsque le ministère public/procureur général/tout autre organe gouvernemental a un rôle consultatif dans une affaire pendante devant une juridiction nationale (plus élevée), la ou les personnes concernées par l'affaire ont droit d'avoir connaissance toutes les observations versées au dossier ou de les commenter afin d'influencer la décision de la juridiction^[10]. Il s'applique même lorsque le ministère public n'agit qu'en *amicus curiae*.

- *Le droit à l'égalité des armes.* Le ministère public ne doit pas être présent lors des délibérations des juges ou être informé auparavant du rapport du juge rapporteur.

- *Le droit à la sécurité juridique.* La Cour estime généralement que le classement des jugements définitifs viole les principes de la chose jugée (*res judicata*) et de la sécurité juridique et, par conséquent, l'article 6. Ceci s'applique à la fois aux affaires où c'est le ministère public qui a engagé la procédure de révision ou lorsque ce sont les membres de la juridiction suprême qui l'ont fait^[11]. Il semble que la jurisprudence de la Cour européenne ne voit aucun problème si la procédure de révision n'a pas de conséquences pour l'affaire en cause mais seulement sur les affaires futures.

- *L'intervention du ministère public dans le droit de la famille.* Il y a eu certaines affaires où le ministère public a agi dans des litiges concernant l'établissement de la paternité ou son désaveu au titre de l'article 8. La Cour a demandé à ce que les procureurs intervenant dans ces questions prennent en compte les différents intérêts et droits en jeu au titre de l'article 8 de la convention.

Conclusion

Je suis très heureux que les organisateurs aient inscrit au programme cette introduction sur la jurisprudence de la Cour européenne. Cela donne une parfaite occasion à tous ceux d'entre nous de vérifier si nos propres systèmes nationaux – dans la mesure où la contribution d'un membre du ministère public est concerné – sont en conformité avec les normes européennes minimales, telles que énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour. De plus, si la Cour européenne n'a

^[8] Voir par exemple les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 juin 2006 (affaire Zinslat c. Bulgarie) et du 22 mai 1998 (Vasilescu c. Roumanie).

^[9]. Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 octobre 2000 dans l'affaire Varbanov c. Bulgarie.

^[10] Jurisprudence établie. Voir les arrêts de la Cour européenne du 30 octobre 1991 dans l'affaire Borgers c. Belgique; du 23 juin 1993 dans l'affaire Ruiz-Mateos c. Espagne; du 20 février 1996 dans l'affaire Lobo Machado c. Portugal; du 20 février 1996 dans l'affaire Vermeulen c. Belgique; du 25 juin 1997 dans l'affaire Van Orshoven c. Belgique; du 27 mars 1998 dans l'affaire K.D.B. c. Pays-Bas; du 7 juin 2001 dans l'affaire Kress c. France

^[11] Jurisprudence établie. Voir les arrêts de la Cour européenne du 28 octobre 1999 dans l'affaire Brumarescu c. Roumanie; du 24 juillet 2003 dans l'affaire Ryabykh c. Russie.

jusqu'à présent pas rendu de nombreux arrêts dans des affaires concernant le ministère public en dehors du domaine pénal, il ressort clairement de la jurisprudence existante qu'il y a eu récemment des cas où les pays ont dû adapter leur législation ou leur pratique internes.
