



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

« Relations entre les activités du ministère public dans le domaine pénal et en dehors du domaine pénal en matière de protection des droits de l'homme »

Présentation par par Peter Polt, Hongrie

Relations entre les activités du ministère public dans le domaine pénal et en dehors du domaine pénal en matière de protection des droits de l'homme

Les conclusions de la 6^e Conférence des Procureurs Généraux d'Europe contiennent d'importantes constatations en ce qui concerne les compétences des procureurs en dehors du domaine pénal.

Certains États membres ne ressentent pas la nécessité d'accorder au ministère public d'autres compétences que celles de la justice pénale, considérant que ces tâches ne relèvent pas des missions du ministère public. Parallèlement, d'autres pays estiment que leur système juridique leur permet d'accorder au ministère public des compétences en dehors du domaine pénal, et notamment un rôle de garant du fonctionnement de la démocratie dans un État de droit et de protection des droits de l'homme.

En outre, les États membres qui accordent au ministère public des compétences en dehors du domaine pénal doivent garantir la primauté du droit et, dans ce cadre, le respect des droits de l'homme et des autres principes fondamentaux qui régissent toute société démocratique.^[1]

L'objet de la présente allocution est d'apporter des éléments montrant que les activités coordonnées des procureurs dans et en dehors du domaine pénal contribuent avantageusement à garantir l'État de droit.

Il convient de diviser les bases de droit matériel sur lesquelles se fondent les compétences extra-pénales des procureurs en trois groupes : le premier groupe correspond à la protection des intérêts de l'État, le deuxième groupe à la protection de l'intérêt public et le troisième à la protection des droits de l'homme. J'estime personnellement que ces trois groupes sont, la plupart du temps, interdépendants et que, lors de son intervention, le procureur protège l'ensemble de ces valeurs.

Les activités coordonnées des procureurs dans les domaines pénal et extra-pénal ne sont pas seulement subordonnées à des préalables relatifs au droit de fond et au droit procédural, mais elles requièrent également des conditions organisationnelles. L'exemple de la Hongrie permet de dégager des modalités de coopération entre les différentes unités du ministère public.

Il est intéressant de noter qu'à côté des unités entièrement spécialisées en droit pénal et d'autres qui traitent d'affaires de droit civil ou administratif, il existe certains départements qui mènent des activités combinant le droit pénal et le droit non pénal.

C'est le cas de deux unités du ministère public de Hongrie : la Division des affaires de mineurs et de protection de la jeunesse et le Département des affaires correctionnelles. Bien entendu, pour être efficaces, ces deux unités au profil double doivent traiter des affaires qui relèvent à la fois du droit pénal et du droit extra-pénal.

Parmi les affaires relevant à la fois de compétences de droit pénal et extra-pénal, celles impliquant des mineurs occupent une place particulière. Dans ces affaires, il n'est en effet pas nécessaire de contrôler qu'il est dûment tenu compte du respect des droits de l'homme. La préparation de l'acte d'accusation ainsi que le contrôle de la légalité de l'enquête et de l'accusation relèvent de la compétence du procureur spécialisé dans la

protection de l'enfance, lequel participe au procès et intervient dans le cadre de l'exécution des peines.

Les procédures pénales mettant en cause des mineurs sont de sa compétence ; il a parfois l'exclusivité des enquêtes. Ce procureur traite des affaires pénales dans lesquelles les auteurs d'infraction sont des adolescents ou des adultes. En outre, il attache une attention particulière à la lutte contre les infractions commises à l'encontre de mineurs.

Les attributions présentées ci-dessus relèvent des activités des procureurs dans le domaine pénal. On ne peut cependant ignorer que ces procureurs ont également des droits et des obligations en dehors de ce domaine. Ainsi, lorsqu'un procureur repère pendant une procédure pénale des circonstances qui évoquent la mise en danger d'un mineur, il peut engager des mesures conservatoires et de protection de l'enfant. Il dispose également d'un droit de surveillance des mesures et des directives et orientations générales prises par les organes étatiques et/ou les pouvoirs locaux concernant la protection des mineurs et des adolescents, y compris des décisions individuelles, pour l'essentiel du point de vue de la légalité. Les décisions individuelles sont, à l'évidence, en prise directe avec la réalité des affaires pénales.

Par ailleurs, en exerçant son rôle de surveillance de la légalité, il vérifie que les droits des enfants garantis par la loi, les périodes probatoires et les procédures relatives aux mesures conservatoires sont effectivement respectés.

La surveillance des maisons de correction pour mineurs relève également des attributions du ministère public dans le domaine extra-pénal. Cette activité est étroitement liée à ses attributions dans le domaine pénal : c'est en effet dans ce type d'établissement pénitentiaire que les mineurs auteurs d'infraction sont placés en détention provisoire. Les procureurs spécialisés dans les affaires de mineurs veillent tout particulièrement au respect des droits des personnes détenues.

Au même titre que les procureurs spécialisés dans les affaires de mineurs, les procureurs qui traitent d'affaires de droit civil sont également amenés à protéger les droits des enfants et des adolescents. Aussi leurs attributions sont-elles étroitement liées à celles des procureurs qui interviennent dans le domaine du droit pénal. L'abus de mineur est l'une des infractions les plus courantes commises à l'égard des enfants. Elle peut être le fait d'une personne chargée d'élever ou de surveiller le mineur ou de s'en occuper et qui, en violant gravement les obligations résultant de cette charge, met en danger son développement physique, intellectuel ou moral. De même, une personne majeure qui tente de persuader un mineur de commettre un délit ou se conduire de façon immorale tombe sous le coup de ce type d'infraction.

Les enquêtes menées dans le cadre des abus de mineurs montrent souvent que l'auteur du délit est l'un des parents (parfois avec la complicité du deuxième parent) ou une autre personne exerçant l'autorité parentale. Le procureur chargé du dossier pénal se doit alors d'informer sans délai le procureur du domaine de droit civil, habilité à engager une procédure judiciaire de façon à prononcer la déchéance de l'autorité parentale.

Le procureur applique la même procédure lorsque le parent commet à l'encontre de son enfant d'autres types d'infraction, notamment un abus sexuel ou une atteinte à sa vie ou à sa santé.

Les affaires dites de « mafia du logement », qui touchent également à des droits de l'homme essentiels, ne peuvent aboutir que si les procureurs du domaine pénal et ceux exerçant dans un domaine extra-pénal travaillent de concert.

Ces affaires concernent principalement des infractions pénales commises lors de la vente illégale de biens immobiliers appartenant à des personnes physiques ou morales. Les auteurs peuvent utiliser la violence, les menaces ou la tromperie, profiter de l'incapacité des victimes à se défendre ou à exprimer leur volonté, agir en dérogeant à leurs obligations officielles ou par abus de pouvoir, accorder ou promettre des avantages contraires à la loi, etc.

Les victimes de ce type d'infraction sont souvent des personnes âgées ou vivant seules, susceptibles d'être facilement trompées ou contraintes par la violence à agir contre leur volonté.

La plupart du temps, les auteurs de ces infractions sont coupables de fraude, de contrainte ou de chantage, selon les termes du Code pénal. Les préjudices, pécuniaires ou autres, subis par les victimes entraînent la perte de leurs biens sans indemnisation.

Le procureur chargé de la procédure pénale doit informer le procureur exerçant dans le secteur du droit civil de l'ouverture d'une enquête et des conclusions rendues au cours de la procédure. Sur la base des informations obtenues lors de la procédure pénale, le procureur de droit civil doit engager une procédure judiciaire de façon à obtenir la restitution des droits de propriété de la victime. Les mesures d'exécution relatives à la contestation civile consistent à invalider le contrat de vente et à annuler l'enregistrement dans le cadastre. Il importe de souligner que le procureur engage habituellement une procédure judiciaire si la victime a été privée de ses biens parce qu'elle est défavorisée et en position de faiblesse et supposément dans l'incapacité de faire valoir ses droits.

On estime de façon générale que les atteintes à l'environnement sont aussi des atteintes aux droits de l'homme, notamment au droit à la vie et à la santé ainsi qu'au droit à un environnement sain. C'est probablement dans les affaires relatives à ce type d'infraction que se manifeste le plus la coopération entre des procureurs exerçant dans des domaines d'activités différents.

Les textes de loi relatifs à l'environnement fournissent les bases de droit matériel sur lesquelles se fonde le ministère public dans ses interventions, lesquelles se caractérisent par une certaine complexité. Ces textes permettent de faire valoir différentes formes de responsabilité, notamment pénale, administrative, disciplinaire et civile, soit séparément, soit conjointement.

La structure du ministère public permet de faire appliquer, de façon appropriée et systématique, les responsabilités susmentionnées et garantit par ailleurs la présence, dans toutes les branches de la profession, de procureurs suffisamment expérimentés. Une unité distincte pour la protection de l'environnement a été créée au Bureau du procureur général de Hongrie afin d'effectuer des missions relevant du domaine du droit extra-pénal.

La compétence du ministère public en matière de protection de l'environnement dans le domaine du droit extra-pénal est assez étendue :

- En cas de menace ou d'atteinte à l'environnement, à la nature ou à des zones de protection du milieu naturel, le procureur est habilité à intenter un procès dans le but

d'interdire les activités en cause et de demander réparation pour les dommages occasionnés.

- Dans le cadre de ses compétences de surveillance, le ministère public contribue au respect de la légalité des procédures menées par les autorités chargées de la protection de l'environnement et des décisions prises par ces autorités.

On observe, dans le secteur de l'environnement, que les procureurs exerçant dans l'un des deux domaines juridiques fournissent les informations nécessaires pour que soient engagées des poursuites dans l'autre domaine. Ce principe s'applique à égalité dans les deux domaines juridiques.

Les procureurs du domaine pénal ont obligation d'informer les procureurs des autres domaines des dénonciations, enquêtes et accusations relatives à la dégradation de l'environnement, y compris l'environnement naturel, notamment l'élimination illégale de déchets dangereux. Les procureurs du ministère public ne se consultent pas uniquement au cas par cas mais aussi régulièrement pour échanger leurs points de vue sur les principes à adopter.

Sur la base d'informations fournies par le secteur pénal, le ministère public intente chaque année de 50 à 60 procès environ en matière de protection de la nature et de l'environnement. La plupart de ces procès visent à interdire à des entreprises de poursuivre des activités à l'origine de pollution des eaux, des sols ou de l'air. Une grande partie des procès concerne des demandes de compensation pour la destruction d'organismes vivants protégés.

Il importe de souligner que cette coopération étroite permet au ministère public de traiter et de promouvoir les questions de protection de l'environnement à de nombreux niveaux :

- d'une part, protéger les éléments environnementaux par application du droit administratif et faciliter le paiement de dommages et intérêts,
- d'autre part, exiger des personnes physiques et morales responsables de dégâts environnementaux qu'elles rendent des comptes.

Dans le domaine de la protection des consommateurs, le ministère public adopte cette même approche mixte. Ainsi les intérêts des consommateurs sont-ils protégés par application du droit administratif et du droit pénal grâce à la coopération entre les procureurs exerçant dans le domaine pénal et en dehors de ce domaine. À noter en outre que le procureur du secteur du droit civil tient dans ce cadre un rôle de premier ordre.

On peut citer, à titre d'exemple, un cas de coopération à l'échelle nationale dans des affaires mettant en cause des fondations ayant conclu avec des personnes âgées des prétendus contrats de rente viagère. Lesdits contrats abusifs ont entraîné l'ouverture de nombreuses procédures pénales par les parties lésées. Après avoir pris connaissance des informations concernant ces affaires et alors que se déroulait l'instruction, le procureur du domaine du droit civil a déposé une plainte pour nullité des contrats de rente viagère au titre des dispositions de la Loi sur la protection des consommateurs et a présenté une requête auprès du tribunal civil dans le but d'obtenir le remboursement par la fondation de l'ensemble des montants payés par les contractants privés, intérêts compris.

Cela étant, les affaires susmentionnées ne sont pas les plus connues du grand public. Les procureurs du domaine du droit civil ont compétence pour surveiller les activités, entre autres, des organisations à but non lucratif, des fondations et des associations. Pour remplir cette obligation prévue par la loi, le ministère public demande régulièrement des analyses ou diligentes des enquêtes au niveau national ou au niveau local, *ex officio* ou sur demande des autorités ou d'autres organes.

Les enquêtes révèlent souvent que ces associations sont passibles d'infractions pénales. Dans ce cas, le procureur en charge de l'enquête doit transmettre ses constatations au procureur du domaine du droit pénal, qui, au vu des informations disponibles, peut décider de demander l'ouverture d'une procédure pénale.

Les infractions pénales couramment relevées incluent la fraude, le non-respect des obligations comptables, les fausses factures censées témoigner du bon usage des aides, des subventions et des transactions afférentes, ainsi que l'utilisation illégale d'aides, de subventions et de dons en faveur de hauts responsables ou d'autres personnes.

La population, souvent très sensible à ce type d'infraction — qu'elle assimile à de la corruption — estime que les principes de la primauté du droit sont gravement bafoués. Il arrive également que la multiplication de ces affaires et la complexité de leur instruction influent sur la vie publique.

L'affaire décrite ci-après en fournit un bon exemple :

En 2005, un contrôle de routine effectué par les bureaux locaux du ministère public dans une fondation du pays a montré que cette dernière recevait des subventions régulières ainsi que des soutiens ponctuels de plusieurs entreprises, fondations et associations. L'enquête extra-pénale diligentée par le ministère public a révélé de nombreuses infractions dans le fonctionnement de cette fondation. Selon les conclusions du contrôle, la fondation recevait des subventions régulières ainsi que des soutiens ponctuels de plusieurs entreprises, fondations et associations. L'enquête extra-pénale diligentée par le ministère public a révélé de nombreuses infractions dans le fonctionnement de cette fondation.

Il a été prouvé que l'utilisation de certaines subventions n'avaient pas fait l'objet d'une décision au conseil d'administration et qu'il n'existait pas de document permettant de contrôler si les sommes versées à la fondation étaient utilisées à bonne fin.

Il est également apparu qu'un membre du conseil d'administration avait prélevé à plusieurs reprises des sommes sur le compte de la fondation, sans document justificatif, et que certaines manifestations prévues n'avaient pas été organisées.

Le procureur chargé de l'affaire, soupçonnant pour le moins le non-respect des obligations comptables, a transmis le dossier au procureur du secteur du droit pénal. Point important que je tiens à le souligner : ce transfert a été possible car le procureur, contrairement aux autres autorités de surveillance, connaissait suffisamment le droit pénal.

La procédure pénale engagée dans le cadre de cette affaire a eu un retentissement considérable, sans précédent ces dernières années, notamment dans les médias. L'administrateur de la fondation ainsi que d'autres personnes impliquées dans les

activités de la fondation, responsables politiques connus, avaient usé de leurs relations pour commettre ces délits. Il s'est avéré qu'ils avaient créé une demi-douzaine d'organisations fictives dans le but d'obtenir de l'argent par des appels à subventions. Une partie des sommes récoltées était ensuite cachée. Il a également été démontré que les personnes mises en cause avaient versé des subventions aux candidats aux élections parlementaires et détourné des fonds de l'Union européenne.

Certains responsables politiques de haut rang, notamment le Premier ministre, auraient dû être entendus en tant que témoins au cours de l'instruction.

Le ministère public a finalement mis 16 personnes en accusation pour fraude ayant entraîné des préjudices particulièrement graves, causés par une série d'actes illégaux répétés au sein d'une organisation criminelle et en violation des intérêts financiers de la Communauté européenne.

Sans la coopération réussie et efficace entre les différents domaines d'activité du ministère public, il n'aurait pas été possible de relever l'infraction pénale et de déférer les auteurs devant la justice.

J'estime, pour ma part, que tous les exemples précités viennent étayer la thèse selon laquelle les compétences extra-pénales du ministère public permettent de garantir avec efficacité le bon fonctionnement de la démocratie et de l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme.

À cet égard, je souhaiterais appeler votre attention sur quelques avantages et principes concrets.

S'agissant de la coopération entre les procureurs du domaine pénal et les procureurs exerçant en dehors du domaine pénal et de l'intégration de cette coopération dans l'organisation du ministère public, il convient de mentionner les bénéfices concrets suivants :

- traitement approprié des affaires avec le niveau de complexité requis,
- garantie de la bonne circulation des informations,
- accélération de l'administration et du traitement des affaires,
- réduction de la bureaucratie,
- prévention des décisions contradictoires et incompatibles.

En outre, pour que ces bénéfices soient effectifs, il convient de respecter les principes suivants :

- le procureur doit pouvoir intervenir lorsque l'intérêt public est menacé,
- le procureur doit pouvoir intervenir lorsque la protection des droits de groupes sociaux défavorisés ou de personnes dans l'incapacité de faire valoir leurs intérêts revêt une certaine complexité,
- les activités du procureur doivent rester fidèles au principe de la séparation des pouvoirs.