



Генеральная прокуратура  
Российской Федерации



## **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 dans les différents systèmes juridiques : diversité des traditions et des pratiques juridiques pour défendre des normes et des buts communs – la perspective constitutionnelle »**

**M<sup>me</sup> Hanna Suchocka**  
**Vice-Présidente de la Commission de Venise, Pologne**

M. le Président, Mesdames et Messieurs,

Je tiens pour commencer à remercier les organisateurs, le Conseil de l'Europe et le Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie de m'avoir invitée à cette conférence en qualité de représentante de la Commission de Venise. Je remercie aussi le rapporteur général, M. Varga, de son rapport qui a grandement facilité la préparation de mon intervention, laquelle reposera aussi sur différents avis adoptés par la Commission de Venise à la suite de l'examen de constitutions et lois applicables de divers pays. Comme vous le savez très certainement, la Commission de Venise est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe en matière constitutionnelle, raison pour laquelle nous nous plaçons essentiellement dans une perspective de droit constitutionnel lorsque nous nous intéressons aux compétences du procureur.

Si l'on examine les dispositions constitutionnelles des Etats européens relatives au ministère public, on distingue deux groupes de pays : ceux dont les constitutions réglementent les fonctions essentielles du ministère public<sup>1</sup> et ceux dont les constitutions sont muettes sur ce sujet<sup>2</sup>. Ce n'est pas un hasard si la plupart des pays du premier groupe sont qualifiés de nouvelles démocraties alors que la majorité des constitutions de ce qu'il est convenu d'appeler les vieilles démocraties ne comportent pas de dispositions sur le ministère public.

La principale fonction des procureurs au vu des dispositions constitutionnelles est le rôle qu'ils jouent dans les affaires pénales et en particulier lors des poursuites pénales engagées devant les tribunaux. On trouve cependant dans certaines constitutions quelques règles générales sur le rôle des procureurs dans d'autres domaines ayant trait soit à la défense de l'ordre juridique<sup>3</sup>, soit à la protection des droits de l'homme<sup>4</sup>. Les règles plus détaillées relèvent en général de la loi ordinaire.

Comme le professeur Varga l'a fait observer à juste titre, l'absence complète de compétences du procureur en dehors du domaine du droit pénal ne caractérise que les pays de common law et les pays nordiques<sup>5</sup>, même si ces compétences tendent à n'avoir qu'une importance marginale dans les pays de la famille des systèmes de droit allemand. Ces pays partagent avec ceux de la famille du droit français, d'autres pays d'Europe occidentale et certains pays d'Europe centrale et orientale<sup>6</sup> une caractéristique commune en ce sens que tout en ayant

---

<sup>1</sup>. Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Géorgie, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Macédoine, Moldova, Monténégro, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine.

<sup>2</sup>. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, France, Grèce, Islande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suisse, Turquie.

<sup>3</sup>. Par exemple l'Azerbaïdjan : « défense et application du système juridique » art.103 ; Bulgarie : « veiller à ce que la légalité soit respectée, art. 127 ; Moldova : « défend l'ordre juridique » art. 124.1 ; Roumanie : « défend l'ordre juridique » art.130.

<sup>4</sup>. Hongrie : « garantir la protection des droits des citoyens » art. 51 ; Moldova : « défend les droits et les libertés des citoyens », art. 124.1 ; Roumanie : « défend les droits et la liberté des citoyens » ; Espagne : « stimule l'action de la justice pour la défense de la légalité, des droits des citoyens ». Art. 124.

<sup>5</sup>. Dans le document CCPE-Bu (2008) 4rev, il mentionne l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, l'Islande, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suisse et la Suède qui n'ont pas ces compétences.

<sup>6</sup>. Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Moldova, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovénie, Turquie.

certaines tâches non pénales, le ministère public ne peut quasiment intervenir que par le biais d'une procédure judiciaire. Il importe de noter que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, la moitié environ, relèvent de cette catégorie.

*Les pays<sup>7</sup> où le ministère public a non seulement des compétences vastes mais peut aussi exercer ses pouvoirs sans passer par les tribunaux, ont tous appartenu à la sphère d'intérêt soviétique pendant une partie de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle bien qu'ils n'aient pas tous conservé ce modèle. Il n'en reste pas moins que le modèle soviétique de la prokuratura a exercé une forte influence. Certains pays se sont inspirés de ce modèle dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, d'autres (pays baltes et pays d'Europe centrale) l'ont adopté à la fin de la seconde guerre mondiale.*

*Le rôle historique de la prokuratura en Russie est connu et a souvent été décrit. La prokuratura n'est pas une invention des soviétiques mais remonte à Pierre le Grand qui faisait des procureurs « l'œil du souverain » afin de veiller au respect scrupuleux des lois et des instructions du pouvoir central. La Commission de Venise cite la description ci-après qui est faite de ses fonctions<sup>8</sup>. « Les poursuites pénales ne représentaient qu'un aspect des activités du ministère public auxquelles s'est ajoutée, tout au long de l'histoire soviétique, une série non négligeable de fonctions de supervision. En un mot, la prokuratura était chargée de contrôler la légalité de l'administration publique. Par ce que l'on qualifiait de « supervision générale », elle avait pour mission de surveiller l'élaboration de lois et d'instructions par des échelons administratifs inférieurs, d'enquêter sur tout acte irrégulier de tout organe public ou agent de l'Etat (et de faire recours au titre du contrôle de la légalité) et de recevoir et de traiter les plaintes des citoyens. De plus, elle supervisait le travail de la police et de l'administration pénitentiaire et la phase préliminaire de l'instruction pénale, prenait en particulier des décisions sur des questions aussi essentielles que la détention provisoire, les perquisitions et saisies et les écoutes. Pour finir, elle était censée contrôler la légalité des procédures judiciaires. La supervision des procès donnait au procureur à divers niveaux de la hiérarchie le droit de contrôler la légalité de tout verdict, sentence ou décision ayant déjà pris effet (après examen en cassation) et par un recours, de demander un réexamen. Chose encore plus troublante, la fonction de supervision de la légalité des procès signifiait qu'un procureur adjoint qui menait les poursuites dans une affaire pénale avait une responsabilité supplémentaire, celle de surveiller la conduite du juge et d'introduire des recours au titre de la légalité. Ce pouvoir plaçait le procureur dans la salle d'audience au-dessus de l'avocat de la défense et du juge, en théorie si ce n'est aussi en pratique. »*

*Ce rôle bien développé de la prokuratura était lié aux principes politiques d'un système dont la pierre angulaire était le rôle dirigeant du parti communiste. Ce principe a déterminé les rapports entre les organes de l'Etat et jeté la base du système politique entier. Il a essentiellement eu pour conséquence le rejet de la séparation des pouvoirs et l'organisation de la structure entière des organes de l'Etat selon la notion d'unité de pouvoir. Quatre séries d'organes de l'Etat ont été définies dans le cadre de ce système uniforme. L'expression quelque peu énigmatique de verticale du pouvoir a servi pour chacune de ces séries afin d'éviter le mot « autorités » (pouvoirs), car plusieurs autorités (pouvoirs) équivalents ne pouvaient coexister au sein d'un système uniforme. Le terme (« verticalité ») mettait donc en évidence une caractéristique essentielle de la structure : une chaîne verticale de commandement supposant une*

---

<sup>7</sup>. Arménie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Monténégro, Fédération de Russie, République slovaque et Ukraine.

<sup>8</sup>. Dans son avis sur la loi fédérale relative à la prokuratura (bureau du procureur) de la Fédération de Russie, document CDL-AD (2005)014.

subordination hiérarchique complète, en d'autres termes, une forte centralisation de l'ensemble du pouvoir. L'un des « piliers » de cette verticale était la prokuratura.

Ce système a été appliqué dans tous les pays qualifiés de « démocraties populaires », c'est-à-dire les pays d'Europe centrale et orientale, jusqu'au tournant politique des années 1989-1990. C'est alors que certains pays ont engagé des réformes politiques, tournant le plus souvent le dos au principe de l'unité du pouvoir et rejetant le rôle dirigeant d'un parti unique. Ce changement d'orientation a ouvert la voie au rétablissement d'un système politique fondé sur la séparation des pouvoirs. Chacun de ces Etats a, à un moment donné, aspiré à devenir membre du Conseil de l'Europe ; les normes européennes exigeant cette séparation, il a fallu repenser les bases mêmes de la structure existante de l'administration. Le plus facile consistait naturellement à modifier la constitution et à rendre les principes généraux conformes aux exigences du Conseil de l'Europe. Il était beaucoup plus difficile de modifier des points précis de la législation relative à chaque organe de l'Etat. C'est ainsi que certains Etats ont procédé très tôt à ces modifications alors que d'autres se heurtent encore à ce jour à des problèmes.

L'un des enjeux majeurs de la réforme des autorités de poursuite des anciens pays soviétiques a été le suivant : priver ces institutions de pouvoirs de supervision généraux et restreindre leur rôle jusqu'alors très large pour le limiter aux affaires pénales conformément aux normes européennes. Au niveau européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 2003 sa Recommandation 1604 sur le « rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit ». Elle considère que parmi les divers éléments suscitant des inquiétudes quant à leur compatibilité avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe figurent les diverses responsabilités non pénales que le ministère public assume.

Les Etats ont envisagé la réforme de leurs autorités de poursuite de diverses manières. Ils sont, dans la mesure du possible, revenus à leur propre tradition démocratique, comme la Pologne. Cherchant un modèle différent de celui de la prokuratura de l'époque soviétique, ce pays a rétabli le système en vigueur avant la seconde guerre mondiale dans lequel le ministère public faisait partie de l'exécutif. D'aucuns pensaient que la prokuratura serait ainsi privée d'une grande partie de sa capacité à dominer d'autres organes et que le type de fonctions incombant au ministère public dans un système démocratique serait rétabli. La situation était souvent plus complexe, car de nombreux pays n'avaient pas de tradition propre en matière de poursuites et ne pouvaient s'inspirer d'aucun modèle européen commun en la matière. Les normes européennes traitaient des problèmes du système judiciaire mais n'énuméraient pas de manière claire et précise les principes applicables au ministère public dont un Etat démocratique ne pouvait pas s'écarter.

Il ressort du rapport du professeur Varga que dans la majorité des Etats, le ministère public exerce des fonctions qui ne relèvent pas du champ des poursuites pénales. La Commission de Venise estime que ces compétences ne sont légitimes que si certains critères sont respectés. Il faut que les compétences soient exercées dans le respect des principes de la séparation du pouvoir, y compris le respect de l'indépendance de la justice, du principe d'exceptionnalité, du principe de subsidiarité, du principe de spécialité et du principe d'impartialité des procureurs.

Certains des pouvoirs de poursuite propres au système de la prokuratura soulèvent des préoccupations et des problèmes particuliers. Dans ce système, le procureur général peut, dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle, intervenir dans une procédure judiciaire et demander un réexamen par une juridiction supérieure même lorsqu'une décision judiciaire définitive a été rendue. Cela étant, cette compétence est aujourd'hui limitée. Dans l'affaire Brumarescu

*c. Roumanie<sup>9</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une compétence analogue exercée par le procureur général de la Roumanie qui avait attaqué un jugement au civil par la voie du recours en annulation dans une affaire dans laquelle l'Etat roumain n'était pas partie était contraire à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a déclaré que cette façon de procéder était contraire au principe de la sécurité des rapports juridiques<sup>10</sup>.*

*Le large droit du procureur de protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen, l'Etat et l'intérêt public a aussi toujours été remis en cause. Il a souvent préoccupé la Commission de Venise. Dans son avis sur le projet de loi de ukrainien portant modification de la loi sur le procureur public<sup>11</sup>, la Commission de Venise indique : « Il est recommandé de limiter cette représentation aux affaires dans lesquelles l'intérêt public est en cause et à celles où il n'y a pas de conflit avec les libertés et droits fondamentaux de la personne. Il appartient à la personne elle-même de décider de demander ou non l'assistance de l'Etat ». On trouve une « mise en garde » analogue dans la Recommandation 1604(2003) de l'APCE sur le rôle du ministère public dans une société démocratique : « Quant aux responsabilités non pénales, [il est essentiel] que le rôle des procureurs dans la protection des droits de l'homme ne donne lieu à aucun conflit d'intérêts et n'ait aucun effet dissuasif sur les personnes qui demandent à l'Etat de protéger leurs droits. » La protection générale des droits de l'homme n'est pas un domaine d'activité approprié pour le ministère public. Elle relève davantage d'un médiateur<sup>12</sup>.*

*Cette approche suppose de priver le ministère public de ses vastes compétences dans le domaine de la supervision générale pour les confier à diverses juridictions (juridictions ordinaires, tribunaux administratifs et Cour constitutionnelle) et au médiateur. La Commission de Venise recommande d'aller dans le sens indiqué dans la recommandation susmentionnée de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui préconise que « les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soient établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions. » Il ne faut naturellement pas faire de ce principe un dogme ne souffrant aucune exception. La limitation des*

<sup>9</sup>. Arrêt du 28 octobre 1999 dans l'affaire n° 28342/95.

<sup>10</sup>. « Le droit à un procès équitable devant un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui énonce la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des Etats contractants. Un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par tous les tribunaux ne soit plus remise en cause.

*En l'espèce, la Cour note qu'à l'époque des faits, le procureur général de la Roumanie – qui n'était pas partie à la procédure – disposait, en vertu de l'article 330 du code de procédure civile, du pouvoir d'attaquer un jugement définitif par la voie du recours en annulation. La Cour note que, dans l'exercice de son pouvoir, le procureur général n'était tenu par aucun délai, de sorte que les jugements pouvaient être perpétuellement remis en cause.*

La Cour relève qu'en accueillant le recours en annulation introduit en vertu du pouvoir susmentionné, la Cour suprême de justice a effacé l'ensemble d'une procédure judiciaire qui avait abouti, selon les termes de la Cour suprême de justice, à une décision judiciaire « irrévocable », ayant donc acquis l'autorité de la chose jugée et ayant, de surcroît, été exécutée.

En appliquant de la sorte les dispositions de l'article 330 précité, la Cour suprême de justice a enfreint le principe de la sécurité des rapports juridiques. En l'espèce, et de ce fait, le droit du requérant à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention a été méconnu.

Il y a donc eu violation dudit article ».

<sup>11</sup>. CDL (2004)038, paragraphe 17.

<sup>12</sup>. Voir également le rapport de M. Varga p. IV.3 (CCPE-Bu (2008)4 rev.).

*compétences des procureurs concernant par exemple le statut de personnes ou les procédures disciplinaires contre les professions juridiques ne soulève aucune objection. De plus, les pays plus petits en particulier peuvent juger avantageux de charger le ministère public de défendre l'intérêt de l'Etat dans des procédures judiciaires également en dehors du domaine pénal. Cela étant, un pouvoir de supervision général du procureur sur l'administration publique et le système judiciaire n'est pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs énoncé dans les constitutions démocratiques.*