



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 surveillance du fonctionnement des tribunaux »

**Présentation par Cédric Visart de Bocarmé,
Procureur général de Liège – Belgique**

Le rôle du Ministère public dans la surveillance du fonctionnement des tribunaux

Dès l'époque napoléonienne, et plus précisément dans le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, les fonctions du ministère public sont définies dans leur complexité et notamment :

- maintenir dans l'exercice de la justice toutes les lois qui intéressent l'ordre général,
- faire exécuter les jugements « parce que c'est de cette exécution que dépend l'autorité des lois mêmes sur lesquelles les jugements sont fondés »,
- veiller sur la conduite des juges, cette surveillance étant jugée indispensable pour éviter d' « altérer dans l'opinion publique, la confiance et le respect pour la justice ».

Devant l'Assemblée nationale, le rapporteur M. Thouret avait énuméré ces fonctions :
 « placés auprès des tribunaux, comme régulateurs de tous leurs mouvements pour le maintien des principes et des formes, et pour prévenir, en rappelant toujours la loi, les erreurs judiciaires qui multiplieraient les appels et les demandes en cassation ;
 préposés exclusivement à l'exécution des jugements, afin d'établir la juste démarcation entre les fonctions judiciaires et le pouvoir exécutif ;
 chargés enfin de veiller sur la discipline des tribunaux et sur la régularité de leur service, il est impossible de ne pas compter ces officiers comme des fonctionnaires précieux dans l'administration de la justice ».

Ce n'est qu'ensuite qu'il avait fait état de la fonction d'accusateur public.

Force est de constater que ce n'était pas essentiellement la fonction pénale qui avait été à la base de l'institution mais, assez singulièrement, ses fonctions extra-pénales.

L'intervention du ministère public ne se justifie donc pas seulement par les nécessités de l'ordre public ou de l'intérêt général.

Il y a aussi, entre autres, le droit d'exercer une surveillance sur le bon fonctionnement de l'activité judiciaire.

Le contrôle de la régularité du service des cours et tribunaux par le ministère public prévu à l'article 140 du Code judiciaire trouvait déjà son origine dans l'article 156 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire.

C'est parce qu'il est le gardien de l'ordre public que le ministère public doit veiller, notamment, à la régularité du service de la justice et à l'exécution des lois dans les juridictions.

Ces devoirs lui incombent assez naturellement dans la matière pénale.

Mais, c'est aussi le cas à l'égard des matières civiles (le mot étant pris dans son sens large) et même quand seuls les intérêts civils sont en cause dès lors qu'il faut veiller à l'effectivité de la justice.

Pour satisfaire à cette obligation, laquelle est appelée à s'exercer dans des matières très diverses, il incombe au ministère public, entre autres :

- **d'exercer une surveillance générale du fonctionnement des audiences** en ce compris la composition du siège, le nombre des affaires inscrites au rôle, des jugements prononcés, des jugements interlocutoires, des affaires remises, des affaires prises en délibéré, des débats continués, l'état des affaires pendantes...

- **de remédier à la durée excessive des délibérés** lorsque cette situation contrarie directement le déroulement normal des procédures. Pour ce faire, il contrôle, par exemple, mensuellement les feuilles d'audience (art. 788 C. jud)

- **d'exercer, le cas échéant, des poursuites à l'égard du juge négligent**
En effet, le ministère public occupe une place importante en matière de discipline judiciaire où son champ d'action est fort étendu. Ainsi, peut-il, comme à l'égard des magistrats du ministère public, exercer l'action disciplinaire à l'égard des magistrats du siège. Il s'agit d'un des modes de contrôle interne du pouvoir judiciaire confié précisément à une magistrature indépendante afin de préserver, au profit du justiciable, l'indépendance juridictionnelle des juges.

La loi du 7 juillet 2002 qui a modifié la partie du code judiciaire relatif à la discipline et qui avait, notamment pour objet de conférer aux chefs de corps, dans le cadre de leur mission de management, la qualité de « partie poursuivante », a, parallèlement à cette mission, attribué un rôle davantage proactif au ministère public en cas de poursuites disciplinaires à l'égard des magistrats du siège.

A la différence de la procédure antérieure où le ministère public devait, dans certains cas, nécessairement être entendu, la loi nouvelle laisse au ministère public le choix de l'attitude à adopter. Il peut mettre l'action disciplinaire en mouvement (art. 410 § 4 C. jud), interjeter appel de toute sanction disciplinaire (art. 415 § 12 C. jud), recevoir communication des causes et y siéger « lorsqu'il le juge convenable » pour faire connaître sa position par la voie d'un avis (art 764, 11°, al. 2 C. jud).

Le fait que le législateur ait pris soin de préciser que le ministère public peut, suivant l'article 410 § 4 du Code judiciaire, « saisir toute autorité disciplinaire d'une procédure disciplinaire », implique inmanquablement la mise en mouvement de la procédure, c'est-à-dire l'ouverture d'une instruction disciplinaire, et ce par opposition à la plainte qui peut faire l'objet d'un classement sans suite immédiat.

Pour que cette disposition puisse trouver à s'appliquer, il est nécessaire que le ministère public soit d'office informé de l'existence de toute plainte adressée au chef de corps du siège.

Cette obligation s'inscrit donc parmi les devoirs de la charge du chef de corps du siège.

C'est au ministère public, et à lui seul, qu'il appartient de décider s'il estime pouvoir se contenter de cette saisine sans pour autant siéger dans la cause ou s'il estime devoir y siéger.

En raison des choix qui lui sont ainsi offerts, le ministère public devient, parallèlement au Conseil national de discipline, le garant de l'unité de la jurisprudence disciplinaire.

Cette dernière mission est davantage importante pour le parquet près la Cour de cassation, en raison de ce que celle-ci devient l'instance d'appel de toutes les décisions relatives aux peines majeures frappant les magistrats du siège.

- **de demander à la Cour de cassation le dessaisissement du juge négligent** (art. 648 et 652 C. jud) c'est-à-dire si le juge néglige pendant plus de six mois de juger la cause qu'il a prise en délibéré.

- **de contrôler les instructions.**

Sur base de l'article 136 bis du Code d'instruction criminelle, le Procureur du Roi fait rapport au Procureur général de toutes les affaires sur lesquelles la chambre du conseil n'aurait pas statué dans l'année à compter du premier réquisitoire.

De plus, à tout moment de l'instruction, le procureur général peut saisir la chambre des mises en accusation et prendre des réquisitions devant elle s'il l'estime opportun pour le bon déroulement de l'instruction ou s'il l'estime opportun pour la légalité ou la régularité de la procédure (art. 136bis al 2 CIC).

Du point de vue du contrôle de la légalité et de la régularité de la procédure, le Code d'instruction criminelle ne confère ni à l'inculpé ni à la partie civile le droit de saisir directement la chambre des mises en accusation en cours d'instruction en vue de l'annulation d'un acte irrégulier.

- **de veiller à l'exécution des jugements et arrêts** (art. 139 C. jud et 40 al 2 Constitution).

Cette exécution devant toujours être prise en considération en tant qu'élément du droit au procès équitable.

Le crédit dont l'institution judiciaire doit bénéficier mais aussi l'intérêt général et l'intérêt particulier commandent, en effet, le respect des décisions judiciaires.

L'accès à un tribunal serait illusoire si l'ordre judiciaire permettait qu'une décision judiciaire définitive et dûment revêtue de la formule exécutoire reste inopérante au détriment du justiciable qui en a obtenu le bénéfice.

Comme l'écrit le doyen de Leval, « l'idée de justice ne se réalise pas seulement dans la sagesse des décisions juridictionnelles, mais elle s'exprime aussi dans leur rapidité et leur effectivité ».

Certes l'exécution d'une décision en matière civile est l'affaire des parties et, en principe, d'elles seules.

La partie intéressée est en droit de compter sur l'appui de l'autorité pour assurer l'exécution du titre qui lui a été délivré, en l'espèce sur le ministère d'un huissier de justice.

Ce ne serait que lorsque – hypothèse tout à fait exceptionnelle – celui-ci refuserait de prêter son ministère, que la partie pourrait s'adresser au procureur du Roi.

Celui-ci apparaît ainsi comme l'autorité publique la plus apte à utiliser les moyens de pression légaux, ce qui était d'ailleurs historiquement sa fonction déterminante en vertu du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Il reste aussi que le ministère public veille à l'exécution de la décision en matière civile dès lors qu'il est intervenu au litige en qualité de partie principale ou de partie intervenante, ce qui n'est qu'une stricte application de l'article 139 du Code judiciaire .

Il agit d'office, sur la base de l'article 138 alinéa 6 du Code judiciaire, en cas de violation de la répartition des attributions entre les pouvoirs de l'Etat, en cas de violation des grands principes d'organisation, de compétence et de procédure de l'ordre judiciaire ou pour faire respecter, au sein du pouvoir judiciaire civil, les règles de compétence d'ordre public ou certains grands principes de procédure touchant à la nature de l'acte juridictionnel, telle l'impartialité ou l'indépendance qui doit exister entre le juge et le parquet ou, encore, à l'organisation de services auxiliaires de la justice.

- **la possibilité de convoquer une assemblée générale des cours et tribunaux** sur base d'un réquisitoire motivé (art. 340, § 5, 3° C. jud).

Ces assemblées générales sont, entre autres, convoquées pour délibérer et décider sur des objets qui ont un intérêt pour toutes les chambres ou pour les juges de paix et les juges au tribunal de police, pour traiter des matières touchant à l'ordre public qui relèvent de la compétence d'une de ces juridictions . Pour la rédaction du rapport de fonctionnement, il assiste à l'assemblée générale et peut faire inscrire ses réquisitions sur les registres (art. 341 § 3 C. jud).

- **d'exercer la surveillance des greffes et de leur personnel**

La surveillance légale des greffes dévolue au ministère public concerne, conformément à l'article 403 du code judiciaire, 3 aspects spécifiques, à savoir : un aspect technique, un aspect disciplinaire et gestion du personnel et un aspect financier.

Depuis 1997, les greffes disposent d'une certaine autonomie en telle manière qu'ils ne sont plus sous la direction du ministère public mais sous son contrôle, le concept de surveillance s'effaçant pour celui de contrôle de qualité.

La surveillance financière peut difficilement être exercée sans la collaboration des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines (conformément à l'article 35 de l'arrêté royal du 13 décembre 1968 relatif à la comptabilité des greffes).

Force est de reconnaître que ces contrôles sont très épisodiques eu égard au peu de temps dont disposent ces fonctionnaires pour assurer sérieusement cette mission.

La création d'un service d'inspection spécialisé pour les greffiers est vivement souhaitée. Envisagé dès 2001, le projet n'a toujours pas abouti à l'heure actuelle. Faute de moyens de contrôle adéquats, la mission de surveillance dévolue au ministère public sur l'activité des greffes est, particulièrement en ce qui concerne la comptabilité, malaisée voire totalement illusoire.

Elle est, néanmoins, exercée dans les limites des faibles moyens dont il dispose à cette fin.

Chargé de la surveillance des greffes (art. 403 C. jud), le ministère public a un pouvoir disciplinaire à l'égard des greffiers sauf pour les fautes commises dans l'assistance que ceux-ci prêtent au juge (art. 415 C. jud).

Dès le 1^{er} janvier 2009, l'autorité et la direction des greffes incomberont aux chefs de corps du siège tandis que l'inspection des greffes restera de la compétence du ministère public.

Une dualité entre les deux chefs de corps est, dès lors, à craindre.

- **de diriger le secrétariat de son parquet.**

Cette mission recouvre l'ensemble des activités de ce secrétariat et l'organisation de ce service.

- **d'interjeter appel de la décision du tribunal d'arrondissement sur la compétence.** (art. 642 C. jud)

Le tribunal d'arrondissement connaît de certaines contestations en matière de compétence.

Lorsque la compétence du juge du fond est contestée, le demandeur peut requérir le renvoi de la cause devant le tribunal d'arrondissement qui règlera la contestation sur la compétence.

Le défendeur ne bénéficie pas de cette possibilité.

Lorsque le juge met d'office en doute sa compétence, il est tenu d'ordonner le renvoi devant le tribunal d'arrondissement.

Les décisions de ce tribunal ne sont en principe susceptibles d'aucun recours.

Le recours du procureur général près la cour d'appel est exceptionnel dès lors qu'il s'agit de remédier à une erreur grave à l'occasion du règlement de la compétence.

- **d'introduire devant la Cour de cassation un recours pour faire censurer un règlement des Ordres des avocats** en cas d'excès de pouvoir, contrariété aux lois ou adoption irrégulière.

Ce pouvoir est reconnu par l'article 611 du Code judiciaire au seul procureur général près la Cour de cassation.

- il incombe également, au procureur général de chaque cour, **de prononcer, à la rentrée judiciaire, un discours « sur un sujet adapté à la circonstance »** (art. 345 C. jud).

Le procureur général y signale notamment la manière dont la justice a été rendue dans le ressort de la juridiction à laquelle il est organiquement rattaché et les abus qu'il y a remarqués.

Ces discours n'ont rien d'académique.

Le texte en est envoyé au ministre de la Justice et la Cour en ordonne généralement la publication.

En conclusion de cet inventaire non exhaustif de la charge de contrôle exercée par le ministère public, il faut bien admettre que le texte de l'article 140 du Code judiciaire, suivant lequel « le ministère public veille à la régularité du service des cours et tribunaux », est trop vague, en telle manière que les enseignements tirés des contrôles du ministère public sont trop peu productifs.