

# LE RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC EN DEHORS DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE



Instruments juridiques

Recommandation CM/Rec(2012)11  
et exposé des motifs

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale**

Recommandation CM/Rec(2012)11  
adoptée par le Comité des Ministres  
du Conseil de l'Europe  
le 19 septembre 2012  
et exposé des motifs

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

*The role of public prosecutors outside the criminal justice system* (Recommendation CM/Rec(2012)11 and explanatory memorandum)

ISBN 978-92-871-7670-7

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Couverture et mise en pages : SPDP, Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7671-4

© Conseil de l'Europe, octobre 2013

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

1. La Recommandation CM/Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2012, a été élaborée par le Groupe de spécialistes sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale (CJ-S-PR)<sup>1</sup>, sous l'égide du Comité européen de coopération juridique (CDCJ).

2. La présente publication contient les textes de la Recommandation CM/Rec(2012)11 et de l'exposé des motifs.

---

1. Le groupe des membres était constitué comme suit : Allemagne (présidence), Albanie, Danemark, France, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Portugal, Fédération de Russie ; suppléants : Croatie, Bulgarie, Hongrie, République slovaque.



## **Recommandation CM/Rec(2012)11**

### **du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 19 septembre 2012, lors de la 1151<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, entre autres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Rappelant également que chaque membre du Conseil de l'Europe a accepté le principe de la prééminence du droit et le principe selon lequel toute personne placée sous sa juridiction jouit des droits de l'homme tels qu'énoncés dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) ;

Conscient que, dans un grand nombre d'Etats membres, en raison de leurs traditions juridiques, le ministère public joue également un rôle en dehors du système de justice pénale et que ce rôle varie considérablement d'un système juridique national à l'autre ;

Notant, en particulier, que ce rôle peut inclure dans les différents systèmes juridiques nationaux la défense de l'intérêt général ou public, l'assistance juridique aux justiciables dans la protection de leurs droits de l'homme et libertés fondamentales, la représentation de l'Etat devant les tribunaux, le contrôle d'organes publics et d'autres entités, et une fonction consultative auprès des tribunaux, et qu'en outre la nature de ce rôle peut varier en droit privé et public ;

Tenant compte de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans le domaine des principes d'un procès équitable ;

Rappelant sa Recommandation Rec(2000)19 aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ;

Ayant à l'esprit l'Avis n° 3 (2008) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur « Le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale » et les conclusions des Conférences des procureurs généraux d'Europe de Budapest (29-31 mai 2005) et de Saint-Petersbourg (2-3 juillet 2008);

Rappelant les principes énoncés dans l'avis conjoint du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du CCPE sur les juges et les procureurs dans une société démocratique (« Déclaration de Bordeaux ») du 18 novembre 2009 et, en particulier, ceux relatifs au ministère public dans l'exercice de fonctions s'étendant au-delà du domaine pénal;

Prenant note du rapport de 2010 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : le ministère public) et de ses divers avis sur le sujet;

Constatant l'absence de normes juridiques internationales communes relatives aux tâches, aux fonctions et à l'organisation du ministère public en dehors du système de justice pénale;

Convaincu, par conséquent, de la nécessité d'établir, à l'intention des Etats membres, des principes communs concernant le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale,

Recommande que, lorsque le ministère public joue un rôle en dehors du système de justice pénale, les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que ce rôle est exercé en accordant une attention spéciale à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et en respectant pleinement le principe de la prééminence du droit, en particulier le droit à un procès équitable, et, à cette fin, qu'ils tiennent pleinement compte des principes énoncés dans l'annexe ci-après.

## **Annexe à la Recommandation CM/Rec(2012)11**

### *A. Champ d'application*

1. La présente recommandation et les principes énoncés dans la présente annexe s'appliquent dans tous les cas où le système juridique national confie au ministère public un rôle en dehors du système de justice pénale.

## B. *Mission du ministère public*

2. Dans les cas où le système juridique national confère au ministère public des compétences et des attributions en dehors du système de justice pénale, sa mission devrait être de défendre l'intérêt général ou public, de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que de respecter l'Etat de droit.

## C. *Principes communs*

3. Les compétences et les attributions du ministère public en dehors du système de justice pénale devraient dans tous les cas être établies par la loi et clairement définies afin d'éviter toute ambiguïté.

4. Comme dans le domaine du droit pénal, les procureurs devraient exercer leurs compétences et leurs attributions en dehors du système de justice pénale en respectant pleinement les principes de légalité, d'objectivité, d'équité et d'impartialité.

5. La Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale devrait s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux procureurs ayant des compétences et des attributions en dehors du système de justice pénale pour ce qui est :

- des garanties à leur reconnaître pour l'exercice de leurs activités ;
- de leurs rapports avec l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; et
- de leurs devoirs et responsabilités vis-à-vis des justiciables.

6. Le ministère public devrait adopter une approche de travail aussi transparente et ouverte que possible, tout en respectant pleinement son obligation de confidentialité.

7. Le comportement des procureurs devrait être régi par des codes de déontologie appropriés.

8. Le ministère public devrait disposer des ressources financières et humaines nécessaires et bénéficier d'une formation appropriée pour être en mesure de remplir correctement ses obligations en dehors du système de justice pénale.

9. Afin d'harmoniser les politiques et les pratiques au sein des juridictions nationales, le ministère public pourrait envisager de diffuser aux procureurs



concernés des lignes directrices et des informations relatives à de bonnes pratiques en dehors du système de justice pénale.

*D. Principes applicables aux compétences et attributions particulières du ministère public en dehors du système de justice pénale*

*Concernant les justiciables et leur accès à la justice et aux voies de recours juridiques*

10. Le ministère public ne devrait pas se voir confier des compétences en dehors du système de justice pénale qui auraient pour effet de restreindre le droit de toute personne physique ou morale d'engager une action ou d'agir en qualité de défenseur pour défendre ses intérêts devant un tribunal indépendant et impartial, même dans les cas où le ministère public agit ou a l'intention d'agir en qualité de partie.

11. Lorsque le ministère public est habilité à prendre des décisions qui affectent les droits et obligations des personnes physiques ou morales, de tels pouvoirs devraient être strictement limités, définis par la loi et ne devraient pas porter atteinte au droit des parties de former un recours en fait et en droit devant un tribunal indépendant et impartial. Le ministère public devrait agir en toute indépendance vis-à-vis de tout autre pouvoir et ses décisions devraient être motivées et communiquées aux personnes concernées.

*Concernant les procédures judiciaires dans lesquelles le ministère public agit en qualité de partie principale*

12. Le pouvoir du ministère public d'engager une action en justice ou d'agir en qualité de défendeur ne devrait pas porter atteinte au principe d'égalité des armes entre les parties au litige.

13. Le ministère public ne devrait pas dissimuler des pièces pertinentes pour les questions faisant l'objet du litige.

14. La faculté de mener des enquêtes avant le procès devrait être prévue par la loi. Il convient de l'exercer de manière proportionnée et de ne pas conférer un avantage déraisonnable au ministère public.

15. Lorsque les intérêts d'un justiciable sont représentés par le ministère public, cette personne devrait pouvoir être partie à la procédure. Cela ne

devrait pas empêcher le ministère public de rester partie à la procédure lorsque l'intérêt général ou public est en jeu.

16. Les droits du ministère public d'introduire un recours ou de demander la révision d'une décision par une juridiction de degré supérieur ne devraient pas différer de ceux des autres parties à la procédure et devraient s'exercer dans les mêmes conditions, y compris le délai dans lequel l'appel doit être interjeté.

*Concernant les procédures judiciaires dans lesquelles le ministère public agit en qualité de partie intervenante ou de partie jointe*

17. Les parties à la procédure devraient être informées, soit par le ministère public, soit par le tribunal, de la décision du ministère public d'agir en qualité de partie intervenante ou de partie jointe.

18. Lorsque le ministère public présente un avis écrit avant l'audience, cet avis devrait être mis à la disposition de toutes les parties suffisamment à l'avance pour que ces dernières puissent l'examiner, faute de quoi l'audience peut être ajournée.

19. Les parties à la procédure devraient avoir la possibilité de formuler des observations sur l'avis du ministère public et de soumettre des contre-arguments.

20. Le ministère public ne devrait ni participer aux délibérations du tribunal ni donner l'impression de le faire.

21. Les principes énoncés au paragraphe 16 s'appliquent à ce sous-titre.

*Concernant les principes de sécurité juridique et d'autorité de la chose jugée*

22. Pour respecter les principes de sécurité juridique et d'autorité de la chose jugée, les motifs permettant au ministère public de demander la révision d'une décision définitive d'un tribunal devraient être limités à des cas exceptionnels et cette procédure de révision conduite dans un délai raisonnable. Sauf dans les cas où la révision n'est pas susceptible d'affecter les droits et les obligations des parties tels qu'établis dans la décision en faisant l'objet, les parties à la procédure initiale devraient être informées de cette procédure de révision et, si elles le souhaitent, avoir la possibilité de s'y joindre.

*E. Rôle du ministère public en tant qu'organe de contrôle*

23. Lorsque le ministère public exerce un rôle de contrôle des autorités nationales, régionales et locales, ainsi que d'autres entités juridiques, afin de garantir leur fonctionnement correct et conforme à la loi, il devrait exercer ses pouvoirs de manière indépendante, transparente et en respectant pleinement le principe de la prééminence du droit.

24. S'agissant des entités juridiques privées, le ministère public ne devrait être autorisé à exercer son rôle de contrôle que dans les cas où il existe des motifs raisonnables et objectifs de penser que l'entité privée en question a violé ses obligations légales, y compris celles découlant de l'application des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

25. Les autorités ou les autres entités juridiques concernées par toute action entreprise par le ministère public conformément aux paragraphes 23 et 24 devraient être habilitées à présenter leurs observations et contester ces actions devant un tribunal

*F. Coopération nationale et internationale*

26. Pour mener sa mission à bien, le ministère public devrait établir et, le cas échéant, développer une coopération ou des contacts avec des médiateurs ou des institutions similaires, avec d'autres autorités nationales, régionales et locales, ainsi qu'avec des représentants de la société civile, notamment des organisations non gouvernementales.

27. Il conviendrait de soutenir la coopération internationale entre ministères publics ayant des compétences similaires en dehors du système de justice pénale, et l'entraide sur le plan pratique à l'intérieur et en dehors du cadre des traités internationaux pertinents.

## **Exposé des motifs**

### **Introduction**

1. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle important en accordant une reconnaissance internationale aux travaux des ministères publics dans ses Etats membres. La Recommandation Rec(2000)19 aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000, est largement considérée comme marquant un jalon dans le processus d'établissement d'une série de principes directeurs, destinés aux gouvernements des Etats membres, sur l'organisation des ministères publics et sur l'accomplissement de leur rôle, en particulier leurs rapports avec l'exécutif, le législatif, le judiciaire et la police. De plus, le 13 juillet 2005, le Comité des Ministres a créé le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) du Conseil de l'Europe chargé de rédiger des avis sur les questions relatives au ministère public et de promouvoir la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19.

2. Cela étant, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, si le ministère public intervient principalement dans le domaine pénal pour lequel il est compétent, il a un rôle en dehors du système de justice pénale dans plusieurs Etats membres, un rôle qui varie, à des degrés divers, en fonction de l'ordre juridique national de chaque pays. Bien que la présente recommandation ne précise pas les compétences concrètes qui pourraient ou non être conférées au ministère public en dehors du système de justice pénale, elle pose une série de principes directeurs sur son rôle en dehors du système de justice pénale, notamment dans des domaines comme le droit civil et le droit administratif.

3. Combinées, les deux recommandations visent à offrir tout un ensemble de principes définissant le statut, les attributions et la pratique du ministère public dans tous les domaines du droit dans un Etat démocratique moderne. Quelle que soit la nature de ses compétences – en droit pénal, civil, administratif ou autre branche du droit – le ministère public doit s'en acquitter en respectant pleinement les principes de la prééminence du droit, des droits de l'homme et d'autres principes fondamentaux pour toutes les sociétés démocratiques.

*Quelles sont les compétences du ministère public en dehors du système de justice pénale et quelle est leur étendue ?*

4. Plus que dans le domaine des compétences pénales, il faut, pour comprendre la manière dont les principes figurant dans la recommandation pourraient s'appliquer aux compétences du ministère public en dehors du système de justice pénale, apprécier la diversité des systèmes juridiques des Etats membres. S'il est clair que certains Etats membres limitent le rôle du ministère public exclusivement au domaine du droit pénal, pour ceux dont ce n'est pas le cas, les compétences précises et leur étendue varient considérablement d'un Etat à l'autre. Qui plus est, l'analyse comparative est compliquée par les différentes caractérisations des ministères publics dans les Etats membres ; notamment les différences de conception et de rôle entre les services du procureur général (*Attorney General's Office*) dans les systèmes de *common law*, le ministère public dans les systèmes inspirés du modèle juridique français, et la Prokuratura qui a des responsabilités étendues dans les systèmes juridiques d'Europe orientale, comme ceux de la Fédération de Russie, de l'Ukraine et de la République de Moldova.

5. Un rapport de 2008, élaboré à la demande du CCPE, contient une analyse utile, fondée sur les réponses à un questionnaire auquel 43 Etats membres ont répondu en 2007<sup>2</sup>. Ce rapport met en exergue la diversité des systèmes juridiques en distinguant les Etats membres dont les ministères publics :

- «– n'ont pas de compétences non pénales, ou
- n'ont que quelques compétences en matière civile, spéciales ou pas importantes, ou
- ont des compétences en droit civil et administratif pour engager des actions en justice, ou
- ont des compétences en droit administratif extrajudiciaires en plus de compétences en droit civil et administratif pour engager des actions en justice.»

6. Les compétences en droit civil qui doivent être exercées par une action en justice sont conférées au ministère public dans plus de la moitié des Etats membres dont les systèmes juridiques appartiennent à la famille du droit

---

2. *Rôle du ministère public en dehors du domaine pénal*, D' András Zs. Varga (document CCPE-Bu (2008)4 rév).

français et du droit allemand, bien que, dans certains cas, les responsabilités soient limitées. Les pouvoirs de contrôle du ministère public par rapport aux organes administratifs et aux autres entités juridiques sont une caractéristique établie de la Prokuratura et des Etats membres qui disposent d'un tel organe, mais pas exclusivement. D'une manière générale, les systèmes de *common law* et les systèmes scandinaves excluent du mandat du ministère public les compétences non pénales. Ces compétences, que ce dernier aurait pu avoir en dehors du système de justice pénale, sont conférées à d'autres institutions spécialisées, comme celle du médiateur.

7. A titre d'exemple, les compétences en droit civil du ministère public incluent la validation et l'annulation des mariages, la protection des enfants ou des majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection judiciaire, et l'enregistrement et la dissolution des associations et des fondations. En droit commercial, les compétences du ministère public comprennent l'enregistrement des entités commerciales, la faillite, l'insolvabilité et la liquidation d'entreprises. Dans les systèmes juridiques qui reconnaissent un rôle au ministère public en matière de droit du travail, il s'agit en particulier d'assurer aux travailleurs une représentation juridique devant les tribunaux. Un autre groupe de compétences du ministère public concerne le contrôle juridique de l'administration publique et d'autres entités juridiques pour veiller à ce que leurs activités se conforment à la loi. Ces compétences comprennent la possibilité de former un recours ou de contester les décisions rendues par différents organes administratifs et de vérifier la conformité de la législation nationale avec la Constitution par la saisine de la Cour constitutionnelle ou de la Cour suprême. D'une manière générale, ces compétences sont conférées au ministère public dans l'intérêt public et pour protéger les droits de l'homme, et elles s'exercent d'ordinaire devant un tribunal.

### Sources

8. La recommandation repose sur un certain nombre de sources dont la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la Convention ») et la Recommandation Rec(2000)19 susmentionnée. Les travaux du CCPE, y compris ceux des Conférences des procureurs généraux d'Europe qui l'ont précédé, ont aussi été une source importante, en particulier l'Avis n° 3 (2008) du CCPE sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, l'Avis n° 4 (2009) du CCPE sur les

relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique<sup>3</sup> et l'Avis n° 5 (2010) du CCPE sur le ministère public et la justice des mineurs – Déclaration de Erevan. La Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit et le rapport de 2010 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire (partie II : le ministère public) ont également été pris en considération.

9. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») en la matière n'est pas très abondante, mais ses principes généraux bien établis, en particulier celui du droit à un procès équitable, devraient inspirer les Etats membres dans l'élaboration de normes juridiques régissant l'organisation et le régime d'intervention des ministères publics. Il a, notamment, été tenu compte des arrêts et décisions suivants (mentionnés par ordre chronologique) : *Lobo Machado c. Portugal*, 20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I ; *Vermeulen c. Belgique*, 20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I ; *K.D.B. c. Pays-Bas*, 27 mars 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II ; *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII ; *Yildirim c. Autriche* (déc.), n° 34308/96, 19 octobre 1999 ; *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI ; *Blanco Callejas c. Espagne* (déc.), n° 64100/00, 18 juin 2002 ; *Göç c. Turquie* [GC], n° 36590/97, CEDH 2002-V ; *Asito c. Moldova*, n° 40663/98, 8 novembre 2005 ; *Martinie c. France* [GC], n° 58675/00, CEDH 2006-VI ; *Stankiewicz c. Pologne*, n° 46917/99, 6 avril 2006 ; *Paulík c. Slovaquie*, n° 10699/05, CEDH 2006-XI (extraits) ; *Gregório de Andrade c. Portugal*, n° 41537/02, 14 novembre 2006 ; *Batsanina c. Russie*, n° 3932/02, 26 mai 2009 ; *Korolev c. Russie* (n° 2), n° 5447/03, 1<sup>er</sup> avril 2010 ; *Ewert c. Luxembourg*, n° 49375/07, 22 juillet 2010 ; et *Moldovan et autres c. Roumanie* (déc.), n°s 8229/04 et autres, 15 février 2011. Voir également les autres arrêts et décisions cités ci-dessous dans les commentaires sur les divers paragraphes de la recommandation.

### *Structure de la recommandation*

10. Les principes détaillés sont énoncés en annexe de la recommandation qui compte quatre parties : les principes communs ; les principes applicables aux compétences et attributions particulières du ministère public en dehors

---

3. Avis conjoint avec le Conseil consultatif de juges européens (CCJE).

du système de justice pénale; les principes relatifs au rôle du ministère public en tant qu'organe de contrôle; et la coopération nationale et internationale.

### *Publication et diffusion*

11. Les Etats membres sont invités à prendre les dispositions nécessaires afin de diffuser la présente recommandation et son exposé des motifs. De plus, pour faciliter l'évaluation de ses effets au niveau national et donner suite à ses dispositions, ils pourraient souhaiter envisager la mise en place d'indicateurs et d'autres mécanismes permettant de rendre compte.

## **Commentaires relatifs aux divers paragraphes de l'annexe à la recommandation**

### *Observations préliminaires*

12. Dans le dispositif de la recommandation, les Etats membres sont invités à tenir pleinement compte des principes énoncés dans l'annexe pour garantir que, lorsqu'il joue un rôle en dehors du système de justice pénale, le ministère public l'exerce en respectant pleinement le principe de la pré-éminence du droit. La recommandation n'oblige pas les Etats membres à mettre en place quelque fonction du ministère public que ce soit en dehors du domaine du droit pénal.

13. La recommandation n'étant pas juridiquement contraignante, toute formulation qui pourrait autrement être interprétée comme imposant une quelconque obligation aux Etats membres devrait en réalité être interprétée comme étant une indication sur la manière dont ils pourraient mettre en œuvre les principes concernés.

14. Dans la version anglaise de la recommandation, le terme «*individual*» renvoie à la fois à des personnes physiques et à des personnes morales et est la traduction du terme français «justiciable». Par ailleurs, dans la version française de la recommandation, l'expression «ministère public» renvoie quasiment invariablement à l'institution et aux membres qui la composent, tandis que, dans la version anglaise, la distinction est maintenue par l'usage de deux termes selon le contexte.



## *Champ d'application*

### *Paragraphe 1*

15. Si les Etats membres peuvent confier à des entités autres que le ministère public des tâches et des compétences de la même nature que celles visées par la présente recommandation (par exemple le médiateur), les dispositions de celle-ci ne s'appliquent qu'au ministère public.

## **Mission du ministère public**

### *Paragraphe 2*

16. Un aperçu des fonctions des ministères publics dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (voir paragraphes 4 à 7 ci-dessus) met en lumière leur grande variété et la difficulté de les classer dans des catégories nettes et précises. Cela étant, ces ministères publics ont de nombreux points communs. Il est généralement admis que, en dehors du système de justice pénale, le ministère public peut décider s'il y a lieu d'engager ou de continuer des poursuites, de soutenir des actions en justice et de former des recours à l'encontre des décisions de justice.

17. Dans certains systèmes juridiques, le ministère public a aussi le pouvoir, entre autres, de soutenir l'Etat de droit, de protéger les droits et les libertés des justiciables, de protéger les biens et les intérêts de l'Etat, de protéger l'intérêt général ou public, de promouvoir l'harmonisation de la jurisprudence des tribunaux et d'exercer un rôle de contrôle. Dans certains Etats membres (par exemple la Belgique et la France), il est demandé au ministère public, au nom de l'intérêt général ou public, de veiller aux intérêts des personnes particulièrement vulnérables.

18. Il convient de relever que la recommandation ne se prononce pas sur les tâches et les compétences qui pourraient être conférées au ministère public. Il appartient aux Etats membres, dans le cadre de leur marge d'appréciation, de fixer la mission de leurs ministères publics en dehors du système de justice pénale. Toutefois, quelle que soit la mission, elle doit toujours être soumise à l'obligation d'être exercée en respectant pleinement le principe de la prééminence du droit et non de manière contraire à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## Principes communs

### *Paragraphe 3*

19. Ce principe est conforme à la jurisprudence de la Cour. C'est la loi, avec ses caractéristiques d'accessibilité, de clarté, de précision et de sécurité, qui constitue la source des tâches et des compétences du ministère public. Il s'ensuit que, dans les systèmes juridiques nationaux où d'autres sources que la loi confèrent aux ministères publics des tâches et des compétences non pénales, celles-ci devraient être abandonnées.

### *Paragraphe 4*

20. Le paragraphe 4 de la recommandation énonce les principes (légalité, objectivité, équité, impartialité) applicables aux ministères publics ayant des attributions et des compétences non pénales. Néanmoins, dans ce contexte, la notion d'impartialité doit être clarifiée. Ainsi, sont envisagées les situations dans lesquelles le ministère public agit en justice devant un tribunal pour défendre une position dans l'intérêt public qui répond également aux intérêts d'une ou de plusieurs des parties à l'affaire. Aux fins de la présente recommandation, le terme « tribunal » comprend toutes les instances indépendantes et impartiales au sens de la jurisprudence de la Cour (voir *Grievés c. Royaume-Uni* [GC], n° 57067/00, paragraphes 69 à 73, CEDH 2003-XII (extraits)).

21. L'impartialité de la justice joue un rôle essentiel pour l'Etat de droit d'après la Cour (voir *Delcourt c. Belgique*, 17 janvier 1970, paragraphe 31, Série A n° 11). Toutes les mesures devraient être prises pour éviter les conflits d'intérêts. Si, malgré toutes les précautions prises, un conflit surgit, il devrait être réglé en tenant compte de la jurisprudence de la Cour sur l'indivisibilité du ministère public.

22. Dans le domaine du droit non pénal, il faut préciser le principe général de l'impartialité du ministère public qui devrait se situer sur le même plan que celle des juges, les mêmes garanties étant applicables<sup>4</sup>. Par exemple, dans certains systèmes juridiques, les ministères publics ont le devoir, dans le cadre des procédures pénales, de formuler contre le défendeur des demandes de dommages-intérêts afin de dédommager les victimes

---

4. Voir également la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, du 17 novembre 2010.

de dommages collatéraux de l'infraction pour laquelle le défendeur a été reconnu coupable, ou d'engager une action en justice ayant pour but de déterminer la paternité d'un enfant. Dans de tels cas, l'impartialité du ministère public doit être assurée au regard des motifs qui le conduisent à présenter une telle demande à un tribunal.

#### *Paragraphe 5*

23. Le paragraphe 5 rappelle aux Etats membres que la Recommandation Rec(2000)19 est une source fondamentale des principes qui devraient régir la conduite et les activités des ministères publics tant au sein qu'en dehors du système de justice pénale. Le paragraphe attire l'attention sur les principes de la Recommandation Rec(2000)19 qui devraient s'appliquer *mutatis mutandis*, c'est-à-dire de manière appropriée, à la conduite et aux activités des ministères publics en dehors du système de justice pénale, à savoir les principes relatifs à leurs garanties, à leurs relations avec l'Etat (les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), et à leurs devoirs et responsabilités.

#### **Garanties devant être reconnues au ministère public pour l'exercice de ses activités**

24. Les paragraphes pertinents de la Recommandation Rec(2000)19 sont les paragraphes 4 à 7, 9 et 10. En résumé, ils exigent que les Etats membres prennent des mesures effectives pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les ressources appropriées (paragraphe 4). Ces mesures sont résumées ci-après.

##### Recrutement, promotion et mutation

- i. Des procédures justes et impartiales devraient régir le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public. Les promotions et la mobilité devraient être fondées sur des critères connus et objectifs ainsi que sur les besoins du service (alinéas 5.a, b, c).

##### Conditions de service

- ii. La rémunération, le statut et la pension devraient être conformes à l'importance des missions exercées par les ministères publics (alinéa 5.d).
- iii. Des procédures disciplinaires devraient être prévues par la loi et être soumises à un contrôle indépendant et impartial. L'accès à une procédure satisfaisante de recours devrait être prévu (alinéas 5.e, f).

- iv. Les membres du ministère public devraient se voir reconnaître un droit effectif à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion (paragraphe 6).
- v. Une formation adéquate devrait être dispensée aux membres du ministère public avant la prise de leurs fonctions et dans le cours de leur exercice (paragraphe 7).

#### Organisation et fonctionnement interne

- vi. L'impartialité devrait régir l'organisation et le fonctionnement interne du ministère public (paragraphe 9).
- vii. Les membres du ministère public peuvent demander que les instructions qui leur sont adressées le soient sous forme écrite (paragraphe 10).
- viii. Au cas où un membre du ministère public estime que ses instructions sont illégales ou contraires à sa conscience, une procédure interne devrait être prévue (paragraphe 10).

### **Rapports entre le ministère public et les pouvoirs exécutif et législatif**

25. Les paragraphes pertinents de la Recommandation Rec(2000)19 sont les paragraphes 11 à 14. Ils sont résumés ci-après.

#### Non-ingérence

- i. Les membres des ministères publics devraient pouvoir remplir leur mission sans ingérence injustifiée et sans risquer d'encourir, au-delà du raisonnable, une responsabilité civile, pénale ou autre. Ils ne devraient pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Le ministère public devrait rendre compte, périodiquement et publiquement, de l'ensemble de ses travaux (paragraphes 11 et 12).
- ii. Dans les Etats où le ministère public est indépendant du gouvernement, la nature et l'étendue de son indépendance devraient être précisées par la loi (paragraphe 14).

#### Ministère public dépendant du gouvernement ou subordonné à celui-ci

- iii. La nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du ministère public devraient être précisées par la loi, et ces pouvoirs devraient être exercés conformément à la loi. Les instructions à caractère général qui sont données au ministère public devraient l'être sous forme écrite

et être publiées, et les instructions données dans une affaire spécifique devraient s'accompagner de garanties suffisantes de transparence et d'équité (paragraphe 13).

### **Rapports entre le ministère public et les juges**

26. Les paragraphes pertinents de la Recommandation Rec(2000)19 sont les paragraphes 17 à 20. En résumé, ils exigent que l'indépendance ou l'impartialité des juges ne soit pas mise en doute par le statut légal, la compétence et le rôle procédural des membres du ministère public (paragraphe 17). En particulier,

- i. les membres du ministère public ne devraient pas remettre en cause les décisions juridictionnelles ou faire obstacle à leur exécution, sauf dans l'exercice des voies de recours ou procédures assimilées (paragraphe 19);
- ii. au cours de la procédure judiciaire, les membres du ministère public devraient veiller à ce que les tribunaux disposent de tous les éléments de fait ou de droit nécessaires à une bonne administration de la justice (paragraphe 20).

### **Devoirs et responsabilités du ministère public vis-à-vis des justiciables**

27. Les paragraphes pertinents de la Recommandation Rec(2000)19 sont les paragraphes 24 à 26 et 28 à 36. Ils sont résumés ci-après.

#### Exercice de mission

- i. Le ministère public devrait : agir de façon équitable, impartiale et objective (alinéa 24.a); protéger les droits de l'homme (alinéa 24.b); s'abstenir de toute discrimination fondée sur quelque motif que ce soit (paragraphe 25); veiller à l'égalité de chacun devant la loi (paragraphe 26) et respecter le principe de l'égalité des armes (paragraphe 29).
- ii. Le ministère public ne devrait pas faire usage de preuves dont il sait ou peut raisonnablement supposer qu'elles ont été obtenues en recourant à des méthodes contraires à la loi (paragraphe 28).
- iii. Les mesures prises par le ministère public qui portent atteinte aux droits et aux libertés fondamentales du justiciable devraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire (paragraphe 31).

- iv. Des codes de conduite devraient régir l'exercice des fonctions des membres du ministère public (paragraphe 35).

#### Victimes, témoins, tiers

- v. Les informations recueillies auprès de tiers devraient rester confidentielles, à moins que leur communication ne soit nécessaire dans l'intérêt de la justice ou ne soit requise par la loi (paragraphe 30).
- vi. Les intérêts des témoins, en particulier en ce qui concerne leur intégrité physique et leur vie privée, devraient dûment être pris en compte (paragraphe 32).
- vii. Les victimes dont les intérêts personnels ont été lésés devraient être informées par le ministère public de leurs droits et de l'évolution de la procédure, et il devrait être dûment tenu compte de leur opinion et de leurs préoccupations (paragraphe 33).
- viii. Les parties intéressées à l'affaire devraient avoir la possibilité de contester la décision prise par le ministère public (paragraphe 34).

#### Organisation interne

- ix. Les Etats membres devraient privilégier une organisation hiérarchique du ministère public, définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique, et arrêter des principes et des critères généraux pour la prise de décisions dans les affaires individuelles. Ils devraient également rendre ces informations publiques (paragraphe 36).

#### *Paragraphe 6*

28. La présente recommandation reconnaît que l'obligation de confidentialité des membres du ministère public peut varier selon la culture juridique de l'Etat membre. Elle cherche toutefois, conformément à une tendance générale à la transparence et à l'ouverture de l'administration de la justice, à favoriser si possible une transparence et une ouverture accrues de la part du ministère public. Il va sans dire que les informations émanant de tiers et les données à caractère personnel qui pourraient permettre d'identifier des personnes ou les mettre en danger, ou bien encore compromettre leur vie privée, devraient rester confidentielles. En outre, le but n'est pas de faire en sorte que les procédures soient publiques ou rendues publiques si, dans

l'intérêt d'une ou de plusieurs des parties ou pour d'autres raisons prévues à l'article 6 de la Convention, elles se tiennent à huis clos<sup>5</sup>.

### *Paragraphe 7*

29. Les codes de déontologie reflètent les normes de conduite professionnelle que sont censées respecter les personnes travaillant dans un contexte donné et guident la manière dont ces dernières doivent se comporter ou s'acquitter de leurs attributions. Classiquement, ils établiront des normes de conduite allant au-delà de celles prévues par obligation légale, bien que dans certains cas ces normes peuvent être incluses dans des règlements qui régissent le travail d'une personne ou la capacité à exercer une profession.

30. Les codes de déontologie visés au paragraphe 7 pourraient inclure des directives aux procureurs sur la manière d'appliquer les principes énoncés dans la recommandation à l'exercice de leurs attributions, en particulier concernant les personnes et l'intérêt public. Les codes de déontologie devraient également viser à promouvoir les plus hautes normes d'intégrité, de professionnalisme et de respect de l'individu<sup>6</sup>.

31. Ce principe n'a pas pour objet de recommander aux Etats membres d'adopter un code de déontologie spécifique pour les membres du ministère public ayant des compétences en dehors du système de justice pénale lorsqu'il existe déjà des codes généraux soit pour la profession juridique dans son ensemble, soit plus spécifiquement pour les membres du ministère public (par exemple dans le cadre de la Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 35). Cela étant, toutes les dispositions pertinentes qui figurent dans des codes de déontologie déjà existants devraient être étendues aux membres du ministère public ayant des compétences dans le domaine non pénal.

---

5. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice (article 6 de la Convention).

6. Voir également la Recommandation Rec(2000)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics et son exposé des motifs.

### *Paragraphe 8*

32. La justice est l'une des valeurs essentielles et l'un des piliers fondamentaux d'un Etat de droit; elle doit être rendue de façon appropriée et dans un délai raisonnable. Le paragraphe 8 porte sur la mise à disposition du ministère public des ressources nécessaires pour lui permettre d'exercer ses fonctions en dehors du système de justice pénale.

33. Si, institutionnellement, le statut du ministère public dans le cadre juridique national varie en fonction de la culture et de la tradition juridiques de chaque Etat membre, les pouvoirs publics compétents devraient mettre à disposition du ministère public, qui a des attributions et des compétences en dehors du système de justice pénale, les ressources financières et humaines nécessaires pour lui permettre de s'acquitter correctement de ses attributions et de ses compétences. A cette fin, il est recommandé aux Etats membres, dans la limite des ressources nationales disponibles, de doter les ministères publics des ressources financières et humaines nécessaires pour lui permettre de remplir effectivement sa mission. Dans ce contexte, il est en particulier fait mention de la nécessité de dispenser une formation appropriée. Cette formation, qu'elle soit initiale ou continue, pourrait s'étendre au partage d'expérience entre les Etats membres qui pourraient s'inspirer de leurs bonnes pratiques respectives.

34. La présente recommandation ne mentionne pas l'organisation interne du ministère public. On part du principe que, d'une manière générale, les Etats opéreront une séparation des compétences au sein et en dehors du système de justice pénale entre les différents services ou départements du ministère public. Toutefois, la mesure dans laquelle cette séparation aura lieu dépendra de l'importance relative de ces compétences respectives et de la nécessité d'une spécialisation au sein du ministère public. Selon certains Etats membres, l'efficacité et l'effectivité seront meilleures en exigeant des membres du ministère public qu'ils acceptent des compétences dans les deux domaines, ou en les y encourageant.

### *Paragraphe 9*

35. Les circulaires sont un moyen classique de parvenir à une interprétation et à une application cohérentes des lois, des règles et des lignes de politique



générale, en particulier dans le contexte d'un ministère public composé de nombreux membres travaillant dans différents bureaux régionaux et locaux, répartis sur un vaste territoire.

### **Principes applicables aux compétences et attributions particulières du ministère public en dehors du système de justice pénale**

36. Dans certains Etats membres, le ministère public peut agir en qualité de partie principale (plaignant, demandeur ou défendeur) à la procédure, se joindre à la procédure ou intervenir dans cette dernière, ou les deux. Le ministère public peut aussi être habilité à représenter des justiciables dans certaines affaires données et, dans ce cas, il agira en qualité de partie principale à la procédure. En France et dans certains autres Etats membres, la capacité du ministère public d'agir en qualité de partie principale et de partie « jointe » est prévue par la loi. Dans d'autres Etats membres, le ministère public peut devoir rechercher l'autorisation de la juridiction avant de se joindre à la procédure ou d'intervenir dans cette dernière. Les principes évoqués dans cette partie s'appliquent aux deux cas.

*Concernant les justiciables et leur accès à la justice et aux voies de recours juridiques (paragraphes 10 et 11)*

#### *Paragraphe 10*

37. L'attribution au ministère public de missions en dehors du système de justice pénale repose sur la valeur ajoutée que les Etats membres lui reconnaissent non seulement pour faire valoir les intérêts de l'Etat, mais aussi pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Il est essentiel que l'activité du ministère public soit considérée, et perçue par le public, comme un facteur d'aide à la défense des valeurs fondamentales de la société qui, autrement, s'altéreraient, et à la protection des droits de l'homme, en particulier de ceux des justiciables les plus vulnérables (par exemple les enfants, les mineurs, les majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection judiciaire et les personnes âgées). Cela étant, aucune attribution du ministère public dans le domaine non pénal ne devrait avoir pour effet de restreindre le droit d'accès des justiciables à un tribunal. Le paragraphe 10 a pour objet de souligner ce point.

## *Paragraphe 11*

38. Le principe du paragraphe 11 s'applique aux cas exceptionnels où, comme le prévoit la «Déclaration de Bordeaux»<sup>7</sup>, le ministère public est investi de fonctions juridictionnelles.

39. Ce paragraphe se rapporte pour l'essentiel aux juridictions dans lesquelles le ministère public a des compétences non contentieuses en matière civile. En France, par exemple, cela concerne une vaste gamme de situations comme la désignation de certains membres des commissions départementales des hospitalisations psychiatriques, la supervision des activités des huissiers de justice, des avoués et des notaires, la mise en place et la nomination de commissaires-priseurs, la supervision de l'exécution de sanctions disciplinaires contre des avocats, la vérification des procès-verbaux des greffes des tribunaux de commerce et l'inspection des juridictions du travail (conseils de prud'hommes). Le ministère public se voit aussi notifier officiellement certains actes, comme l'ouverture d'un établissement scolaire privé.

40. En pareil cas, il est essentiel dans l'intérêt d'une société démocratique, en particulier lorsque les droits des personnes sont en jeu, que le ministère public agisse en toute indépendance vis-à-vis de tout autre pouvoir. Son rôle en la matière devrait, d'une manière générale, être rigoureusement défini par la loi et ne devrait en aucun cas porter – ou sembler porter – atteinte au droit des parties de former un recours. Dans la même veine et dans l'intérêt de la transparence de la justice, les décisions du ministère public devraient être motivées et dûment communiquées aux justiciables concernés, conformément à la loi et/ou à la pratique de chaque Etat membre. Elles pourraient, par exemple, l'être à l'initiative soit du ministère public, soit du tribunal.

---

7. Avis n° 12 (2009) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et Avis n° 4 (2009) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), adoptés à Brdo (Slovénie) le 18 novembre 2009, également appelés «Déclaration de Bordeaux». Le paragraphe 7 dispose que : «Toute attribution de fonctions juridictionnelles aux procureurs devrait être limitée aux affaires n'impliquant que des sanctions mineures, ne devrait pas se cumuler avec le pouvoir de poursuivre dans la même affaire et ne devrait pas porter atteinte au droit du prévenu d'obtenir une décision sur la même affaire par une autorité indépendante et impartiale exerçant des fonctions judiciaires.» Les travaux de rédaction de la déclaration ont commencé à Bordeaux (France) et se sont achevés à Brdo (Slovénie).

*Concernant les procédures judiciaires dans lesquelles le ministère public agit en qualité de partie principale (paragraphes 12 à 16)*

41. Dans les affaires dans lesquelles le ministère public agit en qualité de partie principale (plaignant, demandeur ou défendeur), il le fait en qualité de partie à la procédure comme toute autre partie. Il peut agir en qualité de demandeur lorsqu'il engage une action en justice, traduisant son adversaire devant un tribunal, ou en tant que défendeur si un demandeur se retourne contre le ministère public. Comme les autres parties, le ministère public peut former un recours contre des décisions qu'il juge mal fondées. Dans certains systèmes juridiques, le ministère public peut aussi former un recours ou demander un contrôle juridictionnel dans l'intérêt public, même dans les affaires dans lesquelles il a obtenu le résultat qu'il recherchait, que ce soit en qualité de demandeur ou de défendeur, voire de partie « jointe ». En pareil cas, les règles applicables aux autres parties régiront le recours du ministère public.

*Paragraphe 12*

42. Le principe énoncé au paragraphe 12 a une portée très précise. Il exige l'égalité des armes entre les parties au litige. Il ne faut pas y voir une obligation d'égalité géométrique mais plutôt, comme l'a dit la Cour à plusieurs reprises, une égalité des parties devant le tribunal. C'est-à-dire qu'une partie ne devrait pas être dans une position de net désavantage vis-à-vis d'une (des) autre(s). En tout cas, lorsque le ministère public souhaite soutenir la thèse d'une ou de plusieurs parties contre celles d'une autre, aucun effort ne devrait être épargné pour garantir la transparence et respecter le principe du contradictoire.

*Paragraphe 13*

43. Le principe énoncé au paragraphe 13 repose, en particulier, sur l'article 6 de la Convention et doit être interprété à la lumière du principe du procès équitable et des principes d'impartialité, d'objectivité et de transparence mentionnés aux paragraphes 4 et 6 de la recommandation. Le devoir des parties de divulguer les informations et les éléments de preuve conditionne le caractère contradictoire qui s'attache à la procédure judiciaire. Il fait écho au paragraphe 29 de la Recommandation Rec(2000)19 qui exige du ministère public qu'il transmette les informations en sa possession qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès.

Toutefois, comme indiqué dans l'exposé des motifs de la Recommandation Rec(2000)19, il faut réserver les cas où un intérêt public primordial justifie que soit préservée la confidentialité de certains documents et informations, par exemple lorsque la loi prévoit la protection de certaines sources d'information pour des raisons de sécurité ou de respect de la vie privée d'une partie (tierce). Ces cas doivent demeurer exceptionnels<sup>8</sup>.

#### *Paragraphe 14*

44. Dans certains Etats membres, le ministère public a la faculté de mener des enquêtes avant le procès, souvent sous la forme de vérifications ou d'inspections (par exemple des documents sociaux d'une entreprise ou d'une organisation). Les informations obtenues par le ministère public à la suite de ces enquêtes peuvent être le fondement de procédures judiciaires ultérieures. Le paragraphe 14 établit clairement que ces enquêtes préalables au procès (quelle que soit leur nature) devraient être prévues par la loi pour respecter pleinement le principe de légalité. Toute personne soumise à de telles enquêtes devrait être en mesure d'affirmer ses droits et être informée du contexte dans lequel les enquêtes sont menées. De plus, le ministère public devrait agir ouvertement, sans chercher à avoir un avantage procédural déraisonnable en dissimulant, jusqu'à la dernière minute, les informations obtenues dans le cadre de ces enquêtes.

45. Comme l'enquête menée avant le procès peut avoir des conséquences considérables pour les parties intéressées, celles-ci devraient avoir la possibilité de rectifier toute information trompeuse ou erronée qui pourrait avoir été obtenue, ou de demander une assistance ou une représentation spécialisée. Par exemple, lorsqu'une enquête concerne un enfant et sa vie familiale, les parents devraient pouvoir bénéficier de l'aide d'organisations de protection de l'enfance. Ces garanties peuvent être dans l'intérêt général ou public ainsi que dans celui des parties concernées. Elles ne devraient toutefois pas empêcher le ministère public de prendre des mesures pour prévenir la destruction ou la disparition d'éléments de preuve. Dans ces cas, les règles de procédure devraient autoriser le tribunal à évaluer, très tôt, les mesures prises par le ministère public et leurs conséquences pour toute procédure judiciaire future.

---

8. Recommandation Rec(2000)19 et exposé des motifs, Conseil de l'Europe, avril 2001, p. 37.

46. Les enquêtes préalables au procès, mal menées par le ministère public ou qui le sont en apparence, risquent de soulever des questions sur l'équité de la procédure et, en particulier, sur l'atteinte éventuelle à l'obligation, qui découle du principe d'égalité des armes, d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de plaider sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage vis-à-vis de son adversaire<sup>9</sup>. Pour contrer ce risque, les Etats membres voudront peut-être envisager de prévoir des règles régissant les circonstances et la manière dont le ministère public devrait mener des enquêtes avant le procès.

### *Paragraphe 15*

47. Le principe énoncé au paragraphe 15 découle de la jurisprudence de la Cour. Dans le cadre de leur marge d'appréciation et selon leurs traditions juridiques, en conformité avec les principes de la prééminence du droit, les Etats membres sont libres de conférer au ministère public des compétences lui permettant de représenter devant les juridictions les justiciables en faveur desquels la loi accorde cette possibilité. Il appartient cependant au justiciable concerné de décider du moment où il met fin à ce pouvoir de représentation.

48. Le ministère public n'est pas non plus tenu de poursuivre la représentation d'une partie s'il juge préférable, du fait d'une décision de justice rendue ou d'une autre circonstance justifiée, de se retirer. Même si le justiciable défend son propre intérêt, il pourrait se poser une question de principe touchant l'intérêt public ou général, auquel cas le ministère public pourrait souhaiter rester partie à la procédure.

49. La représentation d'un justiciable par le ministère public suppose qu'il soit dûment informé par le ministère public des questions procédurales pertinentes qui affectent ses intérêts. De même, si le ministère public décide de se retirer, le justiciable concerné devrait être informé de son intention en temps utile. Ce droit à l'information est un principe essentiel qui sous-tend le paragraphe 15 car le ministère public ne devrait pas agir pour le compte d'une personne sans que celle-ci en soit dûment informée.

50. Comme au paragraphe 10, la formulation du principe énoncé au paragraphe 15 essaie de trouver un juste équilibre entre le droit d'accès des

---

9. Voir *Bulut c. Autriche*, 22 février 1996, paragraphe 47, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II.

justiciables à un tribunal et les droits et obligations statutaires des membres des ministères publics, en particulier de ceux qui ont le statut de magistrat (par exemple en France).

### *Paragraphe 16*

51. Le principe énoncé au paragraphe 16 a pour objet de placer, dans la mesure du possible, le ministère public sur un pied d'égalité avec les autres parties pour ce qui est du droit de former un recours et du droit à une révision d'une décision de justice.

### *Concernant les procédures judiciaires dans lesquelles le ministère public agit en qualité de partie intervenante ou de partie jointe (paragraphe 17 à 21)*

52. Le ministère public agit en qualité de partie intervenante ou de partie jointe lorsqu'il souhaite faire part au tribunal de son avis sur l'application de la loi dans une affaire dans laquelle il n'agit pas en qualité de partie principale. Dans certains systèmes juridiques, le ministère public doit avoir communication officielle de la procédure à mener dans certaines circonstances précises. En France et aux Pays-Bas, par exemple, sont notamment visées les affaires relatives à la paternité, à la tutelle des mineurs, à la protection juridique des majeurs, aux mesures de soins psychiatriques prises sans le consentement du patient ainsi qu'aux procédures d'insolvabilité et de faillite.

53. En pareils cas, le ministère public ne participe pas à la conduite de la procédure et ne peut même pas, dans certains systèmes juridiques, prendre part à l'audience. A la place, le ministère public soumet son avis par écrit au tribunal ou oralement lorsqu'il est présent à l'audience. Son rôle n'est alors pas celui de demandeur ou de défendeur ; il n'a pas non plus pour mission de s'opposer à l'une ou à l'autre des parties principales. Le ministère public se limite plutôt à donner un avis sur les questions litigieuses, du point de vue de l'intérêt public. A cet égard, le rôle du ministère public pourrait être considéré comme étant celui d'un consultant juridique auprès du tribunal ou d'un *amicus curiae* (voir paragraphes 55 et 56 ci-dessous).

54. Dans certains pays, comme la France et les Pays-Bas, le ministère public peut tirer avantage des informations et des documents qui n'ont pas été mis à la disposition des parties principales à la procédure ou dont l'existence leur est inconnue, à condition naturellement que le principe du contradictoire entre parties principales soit respecté. La jurisprudence de la Cour de

cassation française exige que l'avis écrit du ministère public soit mis à la disposition de toutes les parties au moins le jour de l'audience et avant le début de cette dernière, et le juge peut toujours ajourner l'audience pour donner aux parties le temps d'examiner l'avis et de répondre. En qualité de partie intervenante ou de partie jointe, le ministère public ne peut modifier le litige tel qu'il est plaidé ou défendu par les parties, se limitant à formuler des observations sur la base juridique et sur l'issue du litige. Le ministère public doit soulever des questions d'ordre ou d'intérêt public, par exemple l'application du droit étranger, même si les parties principales ne le font pas.

55. Dans certains Etats membres, le ministère public est habilité à présenter son avis devant un tribunal sans intervenir dans l'affaire en qualité de partie (*amicus curiae*). Ce rôle peut être comparé à celui des avocats généraux de la Cour de justice de l'Union européenne qui interviennent publiquement et de manière impartiale. Ainsi, en exerçant un tel rôle, le ministère public ne représente-t-il aucune des parties à l'affaire ni l'intérêt public en tant que partie.

56. Lorsque le ministère public intervient en qualité d'*amicus curiae*, son rôle devrait alors se limiter à expliquer les règles juridiques à appliquer et à exprimer son avis sur la manière d'interpréter les instruments juridiques pertinents. L'avis du ministère public ne devrait pas avoir d'effet contraignant sur le tribunal. Ce dernier peut donc accepter ou rejeter librement l'avis du ministère public. Etant donné que l'avis du ministère public peut influencer sur la décision rendue par le tribunal, les parties à l'affaire devraient avoir pleine connaissance de cet avis et avoir la possibilité d'y formuler des observations.

### *Paragraphe 17*

57. Ce paragraphe suggère que les parties à la procédure devraient être informées soit par le ministère public, soit par le tribunal, de la décision du ministère public d'agir en qualité de partie intervenante ou de partie jointe. Ce principe découle du principe du contradictoire consacré à l'article 6 de la Convention et vise à éviter que ne soient rendues des « décisions surprises » pour les parties.

58. Là encore, la loi et la procédure varient selon les Etats membres. Certains Etats membres définissent clairement le moment où le ministère public peut agir en justice en qualité de partie intervenante ou de partie jointe et la manière dont il peut le faire (voir l'exemple de la France ci-dessus), tandis que, dans d'autres Etats, le pouvoir d'intervention du ministère public est

régi par la pratique plutôt que par la loi. Dans tous les cas, cependant, le principe général qui est respecté est celui d'informer les parties à la procédure, soit par le ministère public, soit par le tribunal, de la décision du ministère public d'agir en qualité de partie intervenante ou de partie jointe.

#### *Paragraphes 18 et 19*

59. Les paragraphes 18 et 19 se réfèrent à la possibilité de formuler des observations sur l'avis écrit du ministère public et de soumettre des contre-arguments par souci de clarté et de transparence juridiques. Certains Etats membres ont récemment modifié leur législation pour souligner clairement que ces avis ne s'imposent pas au tribunal. Dans certains Etats membres, il est clairement précisé que l'avis du ministère public devrait être mis à la disposition des parties à l'affaire et que celles-ci devraient avoir la possibilité d'y formuler des observations.

60. Il est aussi entendu, aux fins de la présente recommandation, que l'avis écrit que le ministère public présente avant le procès devrait être mis à la disposition de toutes les parties et ce, suffisamment à l'avance pour qu'elles puissent l'examiner, et que, dans le cas contraire, le procès pourrait être ajourné.

61. Dans certaines affaires, il est préférable que le ministère public présente au tribunal un avis écrit étayé d'éléments de preuve, qui peut encourager les parties à parvenir à un accord.

62. Le principe énoncé aux paragraphes 18 et 19 et les autres principes énoncés dans cette partie reposent sur le droit à un procès équitable et sur le droit à une procédure contradictoire. Ce droit suppose en principe la possibilité pour les parties à un procès pénal ou civil d'avoir connaissance de toutes les preuves rassemblées ou de toutes les observations déposées et d'y formuler des observations, en vue d'influer sur la décision de justice (voir *Borgers c. Belgique*, 30 octobre 1991, Série A n° 214-B; *Lobo Machado c. Portugal*, 20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I; *Vermeulen c. Belgique*, 20 février 1996, paragraphe 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I; *Nideröst-Huber c. Suisse*, 18 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I; *Van Orshoven c. Belgique*, 25 juin 1997, paragraphes 37, 38 et 41, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III; *K.D.B. c. Pays-Bas* ainsi que *J.J. c. Pays-Bas*, 27 mars 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II; *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, paragraphe 65, CEDH 2001-VI; et *Fretté c. France*, n° 36515/97, CEDH 2002-I).



### *Paragraphe 20*

63. Ce paragraphe va dans le sens de la jurisprudence établie de longue date par la Cour, à savoir que le ministère public ne devrait pas se retirer avec le tribunal même s'il ne participe pas de fait aux délibérations du tribunal. On ne peut attendre des parties à la procédure qu'elles aient confiance dans l'impartialité du tribunal si le ministère public accompagne le ou les juges qui se retire(nt) pour délibérer.

### *Paragraphe 21*

64. L'objet de ce paragraphe est identique à celui du paragraphe 16. Même si le ministère public n'intervient pas en qualité de partie principale à la procédure, certains systèmes juridiques lui accordent la possibilité de demander la révision d'une décision de justice lorsque celui-ci estime qu'une question d'intérêt public est en jeu.

### *Concernant les principes de sécurité juridique et d'autorité de la chose jugée*

#### *Paragraphe 22*

65. Les principes de sécurité juridique et d'autorité de la chose jugée sont essentiels dans une société démocratique. Le paragraphe 22 vise à préserver l'inviolabilité de ces principes.

66. Aux fins du paragraphe 22, une décision de justice est considérée définitive lorsque toutes les procédures de recours et/ou les recours internes (par exemple la cassation ou la révision) dont disposent les parties ont été épuisés ou lorsque les parties n'ont pas respecté le délai fixé pour interjeter l'appel. La décision définitive d'un tribunal qui a tranché une affaire au fond, qui ne peut faire l'objet d'aucun recours ordinaire, a autorité de la chose jugée. Une fois définitive, la décision devrait être irréversible. La prérogative spéciale du ministère public de demander la nullité d'une décision définitive (irréversible et peut-être exécutée) a été considérée par la Cour comme contraire au droit à un procès équitable en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention (voir *Brumarescu c. Roumanie*, Requête n° 28342/95). La Cour n'a pas exclu la possibilité qu'un recours spécial contre une décision définitive puisse servir l'intérêt public, mais elle a affirmé qu'un juste équilibre entre les différents intérêts devait être garanti.

67. La règle susmentionnée fait l'objet de quelques exceptions, certes limitées. Dans sa Recommandation n° R (2000) 2, le Comité des Ministres

recommande aux Etats membres de réexaminer ou de rouvrir certaines affaires au niveau interne à la suite des arrêts de la Cour<sup>10</sup>. Il est toutefois précisé que tout réexamen ou toute réouverture devrait être exceptionnel et clairement justifié, et avoir pour but la réalisation d'intérêts fondamentaux de l'Etat de droit.

68. Cela étant, l'interprétation de ce qu'est la finalité d'une décision de justice peut varier d'un système juridique d'un Etat membre à l'autre. Il existe des systèmes juridiques qui font une distinction essentielle entre les voies de recours « ordinaires » (recours sur le droit et les faits devant une juridiction supérieure) et les voies de recours « exceptionnelles » (réouverture de l'affaire sur les faits ou proposition de cassation au plus haut niveau juridictionnel sur une question de droit). Si une telle distinction s'applique, la règle sur la finalité risque de se limiter à l'épuisement des voies de recours ordinaires (ou à l'expiration du délai pertinent sans qu'un recours ait été formé). En pareil cas, les voies de recours « exceptionnelles » ou extraordinaires sont considérées comme des instruments spéciaux pour contrôler la justesse de la décision « définitive ». Toutefois, le droit d'exercer ce recours de contrôle est généralement accordé, de façon identique, à toutes les parties à la procédure et dans les mêmes délais. Dans les systèmes juridiques qui ne font pas une telle distinction, une décision est définitive lorsque toutes les procédures de recours et/ou les recours internes (par exemple la cassation ou la révision) dont disposent les parties ont été épuisés ou lorsque les parties n'ont pas respecté le délai fixé pour interjeter l'appel.

69. Dans certains autres Etats membres, même lorsque le ministère public n'a pas pris part à une affaire jugée, le ministère public peut présenter une motion spéciale pour demander la nullité de la décision définitive du tribunal. Ce rôle est différent de celui de l'*amicus curiae* (voir le paragraphe 55 ci-dessus), auquel le ministère public n'est pas partie et exprime uniquement un avis non contraignant, ou de celui d'une partie concernée.

70. Afin de respecter pleinement le principe d'égalité des armes, la recommandation exige que les parties à la procédure initiale soient informées de la procédure de révision et qu'elles aient la possibilité, si elles le souhaitent,

---

10. Recommandation n° R (2000) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne à la suite d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, du 19 janvier 2000. Voir également la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes, du 12 mai 2004 (voir l'alinéa II du dispositif et le paragraphe 7 de l'annexe).

de s'y joindre. Il est toutefois possible d'y déroger dans le cadre de certaines procédures de révision qui n'affectent pas les droits et les obligations des parties, tels qu'établis dans la décision en faisant l'objet (par exemple le pourvoi dans l'intérêt de la loi, connu en Belgique et aux Pays-Bas).

### **Rôle du ministère public en tant qu'organe de contrôle**

71. Dans cette partie sont décrits les principes qui devraient régir les actions du ministère public lorsqu'il agit en tant qu'organe de contrôle. Ce rôle, lorsqu'il existe, varie considérablement d'un Etat membre à l'autre, en fonction des traditions, des règles et des pratiques juridiques particulières qui s'appliquent à la répartition des pouvoirs de l'Etat et aux rapports entre les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif. Comme dans d'autres domaines, la présente recommandation n'essaie pas de définir la nature du rôle de contrôle du ministère public, mais elle se limite à fixer des lignes directrices générales pour établir des mesures de sauvegarde et des garanties, en particulier dans les cas où ces pouvoirs sont largement fixés.

72. Les fonctions de contrôle confiées au ministère public en dehors du système de justice pénale nécessitent d'ordinaire de veiller au respect des normes dans des domaines comme ceux de la concurrence, de l'emploi, de la santé et de la sécurité publiques, des lois antidiscriminatoires et, de manière plus générale, des droits de l'homme, de la gestion de l'environnement et des ressources nationales, et même du déroulement correct des élections et des référendums. Les exemples nationaux ci-après donnent une idée du type, de l'ampleur et de la diversité de ce rôle de contrôle des ministères publics dans les Etats membres.

73. En Hongrie, le contrôle exercé par le ministère public peut concerner les autorités administratives ainsi que les associations et fondations de droit civil (non pas leur activité en tant que telle, mais la légalité de leur fonctionnement formel). A cette fin, le ministère public peut exiger la production des dossiers pertinents. Il peut, lorsqu'il s'oppose à un refus de consentement d'une entité privée, demander une décision de justice fondée simplement sur l'absence de coopération de cette entité. Les organes administratifs ont, en général, l'obligation légale de coopérer avec le ministère public.

74. Aux Pays-Bas et dans certains autres Etats membres, le ministère public joue un rôle important en ce qui concerne les documents d'état civil. Dans ces pays, le ministère public est l'organe de contrôle en charge des registres de l'état civil et, à ce titre, il contrôle à la fois les services de l'état civil et les

registres de l'état civil que ces services constituent, conservent et mettent à jour, et à partir desquels ils délivrent les documents qui contiennent les données des actes et des registres (copies ou extraits d'actes, livrets de famille, certificats, etc.). De manière générale, les officiers de l'état civil qui rencontrent des difficultés dans l'accomplissement de leurs activités doivent en référer au ministère public qui est alors tenu de leur donner toutes les instructions nécessaires. Il peut, par exemple, s'assurer du bon fonctionnement des services et vérifier les registres, en faisant, le cas échéant, rectifier certaines erreurs, ou en prenant les dispositions nécessaires pour y remédier. Le plus souvent, le ministère public doit être consulté lorsqu'il convient de transcrire des actes ou des décisions d'une juridiction étrangère ou d'apprécier leur force probante et leurs conséquences quant à l'état des personnes. Le ministère public fait également procéder par l'officier de l'état civil à l'apposition de mentions sur les actes. Le rôle important dévolu au ministère public dans ces pays est justifié par le fait que les registres de l'état civil sont des registres publics et que les actes de l'état civil sont des actes authentiques (c'est-à-dire des actes ayant une force probante accrue), qui constatent et consignent les événements ou les décisions qui affectent le statut personnel et/ou familial d'une personne : naissance, mariage, partenariat, divorce, décès, établissement de filiation, adoption, reconnaissance, etc. La bonne tenue des registres de l'état civil, leur mise à jour et la fiabilité des données qu'ils contiennent sont nécessaires pour protéger tant l'intérêt public de l'Etat que l'intérêt des personnes concernées. Quiconque doit pouvoir justifier de son statut personnel et familial, et l'Etat doit disposer de registres de l'état civil dont le contenu est aussi exact que possible et éviter, dans la mesure du possible, toute fausse déclaration ou tout acte frauduleux.

75. Dans certains Etats membres comme la République de Moldova, les membres du ministère public sont habilités à réclamer des documents, des données et d'autres informations à des personnes morales et à leurs personnels, y compris à leurs représentants, quel que soit leur type de contrôle. Dans ces pays, le ministère public est aussi habilité à faire comparaître devant lui des fonctionnaires et des personnes privées, et à demander des explications ou des informations orales ou écrites. Les membres du ministère public peuvent aussi pénétrer, sans décision de justice, dans les bureaux des institutions et des entreprises publiques ainsi que dans ceux d'autres entités juridiques.

76. En Fédération de Russie, le ministère public peut demander à tout organe administratif de modifier ou d'annuler tout acte juridique qu'il a

adopté lorsqu'il juge cet acte non conforme à la loi. Si cet organe refuse d'obtempérer dans le délai fixé par la loi, le ministère public est habilité à demander une décision de justice reconnaissant que l'acte est nul et non avenu. Le ministère public peut aussi soumettre des propositions aux autorités publiques compétentes en vue d'adopter un nouvel acte normatif.

### *Paragraphe 23*

77. Ce paragraphe énonce de nouveau, dans le contexte particulier du rôle de contrôle du ministère public, les principes essentiels nécessaires à une bonne administration de la justice dans un Etat démocratique, tels que l'indépendance, la transparence et la prééminence du droit. On part de l'idée que toute intervention du ministère public exerçant son rôle de contrôle, qui n'a pas pour objectif de poursuivre un but d'intérêt public, tel que prévu par la loi, devrait être considérée comme illégale. En outre, lorsqu'il exerce ce rôle, le ministère public devrait être à l'abri de toute interférence, externe ou interne, impropre ou indue.

### *Paragraphe 24*

78. Ce paragraphe concerne uniquement l'exercice du rôle de contrôle du ministère public par rapport à des entités privées en raison de l'importance accordée à la protection de la propriété privée dans un Etat démocratique. En conséquence, dans le cas d'entités privées, une simple suspicion de faute ne suffit pas. Des motifs raisonnables et objectifs devraient exister avant que le ministère public puisse agir. La situation des biens publics est différente et les normes de contrôle le sont nécessairement.

79. Aux Pays-Bas, par exemple, le ministère public a un rôle de contrôle explicite vis-à-vis des fondations, basé sur la supposition que celles-ci peuvent facilement être abusées étant donné que les conditions de leur création sont moins strictes que celles qui s'appliquent à une entreprise. Lorsqu'il existe des motifs raisonnables et objectifs de penser que l'entité privée a violé ses obligations légales, le ministère public est autorisé à demander des informations et à inspecter les comptes. Si la fondation ne veut pas coopérer et refuse de fournir les informations demandées ou de donner l'accès à l'inspection, le ministère public a la possibilité (prévue par la loi) de demander une décision de justice. Lors de l'audience, la fondation peut alors présenter ses observations et contester l'action proposée par le ministère public devant un tribunal.

### *Paragraphe 25*

80. Ce paragraphe réaffirme l'un des principes essentiels de la prééminence du droit, à savoir que les actions des autorités et entités publiques (comme celles de tout autre organe ou personne), en l'occurrence celles du ministère public, peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. En vue d'éviter tout litige pour autant que cela soit possible, le paragraphe propose que les entités concernées par l'action du ministère public aient la possibilité de présenter tout d'abord leurs observations quant aux raisons qui motivent leur non-respect.

## **Coopération nationale et internationale**

### *Paragraphe 26*

81. Le paragraphe 26 reconnaît l'importance, dans les Etats démocratiques modernes, des autorités, autres que le ministère public, qui ont des compétences analogues ou connexes ; par exemple, celle du médiateur qui se développe et est chargée de la protection générale ou de la protection des droits de l'homme, des services de santé et des services sociaux publics, et des organismes de protection des consommateurs et de l'environnement. Le rôle de la société civile dans la protection des droits individuels et collectifs est aussi reconnu.

82. Ce paragraphe encourage en conséquence le ministère public à établir et, le cas échéant, à développer une coopération ou des contacts avec ces acteurs importants pour mieux s'acquitter de sa mission, comme énoncé au paragraphe 2 (représenter l'intérêt général ou public, protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et soutenir l'Etat de droit). A titre d'exemple, en Fédération de Russie, le Procureur général accueille dans ses locaux le Conseil consultatif et scientifique qui comprend des représentants d'organisations non gouvernementales et de milieux universitaires afin de faciliter l'échange de vues et de coordonner des activités visant la protection des droits de l'homme.

### *Paragraphe 27*

83. La Recommandation Rec(2000)19 énonce des mesures détaillées sur le développement de la coopération internationale entre les ministères publics des Etats membres et la mise en place d'une entraide judiciaire (paragraphe 37 à 39) qui peuvent utilement être étendues, le cas échéant, aux

travaux menés en dehors du système de justice pénale. Les mesures visant à favoriser les contacts directs entre les membres de ministère public ayant des compétences similaires dans différents pays, comme indiqué dans la Recommandation Rec(2000)19, incluent la diffusion d'outils documentaires, l'établissement de listes de points de contacts et la désignation d'agents de liaison, l'établissement de contacts personnels, la mise sur pied de sessions de formation et de sensibilisation, l'enseignement de langues étrangères, le développement de la communication par internet et l'organisation de séminaires de travail sur les questions d'entraide. Les mesures relatives à l'entraide incluent celles visant à faciliter la transmission des demandes et à favoriser la spécialisation de certains membres du ministère public dans le domaine de la coopération internationale. L'expression «en dehors du cadre des traités internationaux pertinents» inclut les arrangements et les actions fondées sur la réciprocité.

# Sales agents for publications of the Council of Europe

## Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

### BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -  
The European Bookshop  
Rue de l'Orme, 1  
BE-1040 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 231 04 35  
Fax: +32 (0)2 735 08 60  
E-mail: info@libeurop.eu  
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services  
Avenue du Roi 202 Koningslaan  
BE-1190 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 538 43 08  
Fax: +32 (0)2 538 08 41  
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com  
http://www.jean-de-lannoy.be

### BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.  
Marka Marulića 2/V  
BA-71000 SARAJEVO  
Tel.: + 387 33 640 818  
Fax: + 387 33 640 818  
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

### CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.  
22-1010 Polytek Street  
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1  
Tel.: +1 613 745 2665  
Fax: +1 613 745 7660  
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
http://www.renoufbooks.com

### CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.  
Marasovićeva 67  
HR-21000 SPLIT  
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803  
Fax: + 385 21 315 804  
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

### CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.  
Klecakova 347  
CZ-180 21 PRAHA 9  
Tel.: +420 2 424 59 204  
Fax: +420 2 848 21 646  
E-mail: import@suweco.cz  
http://www.suweco.cz

### DENMARK/DANEMARK

GAD  
Vimmelskaftet 32  
DK-1161 KØBENHAVN K  
Tel.: +45 77 66 60 00  
Fax: +45 77 66 60 01  
E-mail: reception@gad.dk  
http://www.gad.dk

### FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
PO Box 128  
Keskuskatu 1  
FI-00100 HELSINKI  
Tel.: +358 (0)9 121 4430  
Fax: +358 (0)9 121 4242  
E-mail: akatilaus@akateeminen.com  
http://www.akateeminen.com

### FRANCE

Please contact directly /  
Merci de contacter directement  
Council of Europe Publishing  
Editions du Conseil de l'Europe  
FR-67075 STRASBOURG cedex  
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81  
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10  
E-mail: publishing@coe.int  
http://book.coe.int

### Librairie Kléber

1 rue des Francs-Bourgeois  
FR-67000 STRASBOURG  
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88  
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80  
E-mail: librairie-kleber@coe.int  
http://www.librairie-kleber.com

### GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE  
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co KG  
Auf dem Esch 4  
D-33619 BIELEFELD  
Tel.: +49 521 91101 13  
Fax: +49 521 91101 19  
E-mail: uno-verlag@wbv.de  
www.uno-verlag.de

### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.  
Stadiou 28  
GR-105 64 ATHINA  
Tel.: +30 210 32 55 321  
Fax: +30 210 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr  
http://www.kauffmann.gr

### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service  
Pannónia u. 58.  
PF. 1039  
HU-1136 BUDAPEST  
Tel.: +36 1 329 2170  
Fax: +36 1 349 2053  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
http://www.euroinfo.hu

### ITALY/ITALIE

Licosa SpA  
Via Duca di Calabria, 1/1  
IT-50125 FIRENZE  
Tel.: +39 0556 483215  
Fax: +39 0556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
http://www.licosa.com

### NORWAY/NORVÈGE

Akademika  
Postboks 84 Blindern  
NO-0314 OSLO  
Tel.: +47 2 218 8100  
Fax: +47 2 218 8103  
E-mail: support@akademika.no  
http://www.akademika.no

### POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC  
25 Obrocnow Street  
PL-03-933 WARSZAWA  
Tel.: +48 (0)22 509 86 00  
Fax: +48 (0)22 509 86 10  
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl  
http://www.arspolona.com.pl

### PORTUGAL

Marka Lda  
Rua dos Correiros 61-3  
PT-1100-162 LISBOA  
Tel: 351 21 3224040  
Fax: 351 21 3224044  
Web: www.marka.pt  
E mail: apocio.cientes@marka.pt

### RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir  
17b, Butlerova.ul. - Office 338  
RU-117342 MOSCOW  
Tel.: +7 495 739 0971  
Fax: +7 495 739 0971  
E-mail: orders@vesmirbooks.ru  
http://www.vesmirbooks.ru

### SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl  
16 chemin des Pins  
CH-1273 ARZIER  
Tel.: +41 22 366 51 77  
Fax: +41 22 366 51 78  
E-mail: info@planetis.ch

### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd  
PO Box 29  
GB-NORWICH NR3 1GN  
Tel.: +44 (0)870 600 5522  
Fax: +44 (0)870 600 5533  
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk  
http://www.tsoshop.co.uk

### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co  
670 White Plains Road  
USA-10583 SCARSDALE, NY  
Tel: + 1 914 472 4650  
Fax: +1 914 472 4316  
E-mail: coe@manhattanpublishing.com  
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe  
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: http://book.coe.int



La Recommandation CM/Rec(2012)11 sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale complète la Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale qui a été adoptée à l'automne 2000. Combinées, ces deux recommandations forment des normes européennes pour les activités du ministère public, avec un ensemble de principes définissant le statut, les attributions et la pratique du ministère public dans tous les domaines du droit dans un État démocratique moderne.

Quelle que soit la nature de ses compétences – en droit pénal, civil, administratif ou autres – le ministère public doit s'en acquitter en respectant pleinement les principes de la prééminence du droit, des droits de l'homme et d'autres principes fondamentaux pour toute société démocratique.

La présente recommandation repose sur un certain nombre de sources ainsi que sur la pratique des ministères publics de nombreux États membres du Conseil de l'Europe qui ont des responsabilités étendues en dehors du système de justice pénale. Un rapport, élaboré en 2008 à la demande du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) du Conseil de l'Europe, a d'ailleurs non seulement mis en exergue la diversité des systèmes juridiques dans les États membres mais a également montré que les ministères publics dans la plupart des 47 États membres du Conseil de l'Europe ont des responsabilités dépassant le système de justice pénale de leurs pays. Ces attributions sont fondées sur différentes branches du droit et visent à protéger l'intérêt public de même que les droits et intérêts légitimes des individus, en particulier ceux qui appartiennent aux groupes de populations socialement vulnérables.

Dans son ensemble, la recommandation représente un pas en avant dans le renforcement de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisque la façon dont le ministère public exerce son rôle, dans le système de justice pénale et en dehors, est cruciale pour la protection de ces droits et libertés.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Sur ses 47 États membres, 28 sont aussi membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

**www.coe.int**

Editions du Conseil de l'Europe  
<http://book.coe.int>  
 ISBN 978-92-871-7671-4  
 8 € / 16 \$ US



9 789287 176714

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE