



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

Rôle des services du procureur dans la protection des Droits de l'Homme et de l'intérêt public en dehors de la sphère pénale

**Présentation par M. Jean-Jacques Zirnhelt
Président de la Conférence des Procureurs généraux de la République française**

**INTERVENTION
DE
MONSIEUR JEAN-JACQUES ZIRNHELT,
PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LA COUR D'APPEL DE DOUAI
(FRANCE)
PRÉSIDENT DE LA CONFÉRENCE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX
FRANÇAIS**

Rôle des services du procureur dans la protection des Droits de l'Homme et de l'intérêt public en dehors de la sphère pénale

Si l'on se réfère au rapport déposé le 5 mai 2008 par l'expert scientifique, Monsieur Andras Varga et qui fait la synthèse d'un questionnaire initié par le Comité Consultatif des Procureurs Européens relatif au rôle du Ministère public en dehors du domaine pénal, près de la moitié des ministères publics des Etats membres (43 ont répondu au questionnaire) n'ont pas de compétence extra-pénale ou des compétences peu importantes. L'autre moitié possède des compétences souvent étendues.

La justification de ces pouvoirs hors du champ pénal n'est pas facile à synthétiser surtout dans le temps qui m'est imparti et je vous renvoie à cette étude.

Toutefois, il est possible d'analyser le fondement juridique de ces prérogatives au regard de l'intérêt général, de l'ordre public et de la défense des droits de l'Homme et des libertés individuelles.

C'est autour de ces notions que je voudrais présenter le rôle du Ministère public en France en dehors de la sphère pénale.

* * *
*

En France, le Ministère public c'est à dire l'ensemble des procureurs généraux (au nombre de 35) et des procureurs de la République (au nombre de 181) et de leurs collaborateurs est un corps de magistrats établi près les juridictions de l'ordre judiciaire avec la mission de défendre les intérêts généraux de la Société dans le respect des libertés individuelles.

C'est son statut de magistrat qu'il tient de la Constitution qui lui attribue la mission de garantir les libertés individuelles.

Toutefois, les procureurs sont amenés à agir tant pour garantir ces libertés individuelles que pour faire respecter l'ordre public.

Bien entendu, c'est dans le domaine pénal que cette mission est la plus connue mais ce n'est pas le sujet de notre propos.

Défenseur de la loi et de l'intérêt général, le ministère public français peut intervenir devant toute les juridictions qu'elles soient civiles, commerciales ou du travail à l'exclusion des juridictions administratives.

On est ici en présence de sa mission de défense de l'intérêt général et de l'ordre public. C'est le premier point que nous aborderons.

Mais si la mission de garant des libertés individuelles que l'on peut rapprocher des principes régissant les droits de l'Homme est sous-jacente dans toutes les interventions du Ministère public compte tenu de sa qualité de magistrat, il y a des situations et des domaines clairement définis par le législateur dans lesquels le procureur général ou le procureur de la République ont l'obligation de veiller au respect de ces libertés : c'est essentiellement le contrôle des lieux privés de liberté : ce sera l'objet de ma deuxième partie.

I/ La défense de l'intérêt général et de l'ordre public -

Cette défense s'exprime principalement dans le domaine civil et dans le domaine commercial mais aussi à travers la surveillance et le contrôle des professions réglementées.

A/ Le domaine civil -

Le ministère public agit en tant que partie principale ou partie jointe.

Il est partie principale :

≡ Lorsqu'il agit d'office dans les cas spécifiés par la loi : ainsi en matière de nationalité, d'absence, pour les incapables majeurs, pour les mineurs en danger, de rectification de l'état-civil. Mais aussi en matière procédurale : le procureur général près la Cour de Cassation peut exercer un pourvoi dans l'intérêt de la loi.

≡ Lorsqu'il décide d'agir pour la défense de l'ordre public, à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci. Les domaines sont les plus variés : la seule limite est que l'ordre public doit être gravement atteint sans léser aucun autre "intérêt rival" dit la jurisprudence c'est-à-dire des intérêts purement privés. Ainsi, je peux donner l'exemple d'un appel récemment interjeté par un procureur de la République dans le cadre d'une annulation de mariage (sphère naturellement privée) mais dont le motif d'annulation reposait sur la "qualité essentielle" que

devait constituer la virginité de l'épouse.

Il a été considéré par le ministère public que poser comme condition de validité du mariage la virginité de la future épouse, portait atteinte aux principes d'égalité, de libre disposition de son corps et à la dignité et que c'était ainsi introduire une condition discriminatoire contraire à l'ordre public.

≡ Lorsqu'il représente autrui dans les cas que la loi détermine. Ainsi il représentera le préfet c'est-à-dire l'Administration, lorsque celle-ci considérera qu'un litige porté devant les juridictions judiciaire est en réalité de la compétence des juridictions administratives. De même lorsqu'une personne intente une action pour faire déclarer l'absence d'une autre personne, le procureur de la République représente dans tous les actes l'absent.

Le Ministère public intervient également comme partie jointe c'est-à-dire pour présenter des observations sur l'application de la loi dans une affaire dont il a communication soit obligatoirement soit facultativement.

Il a obligatoirement communication des procédures relevant de l'état des personnes : ainsi en matière de filiation, d'incapables majeurs, d'assistance éducative des mineurs, d'adoption.

Toutefois le Ministère public peut intervenir facultativement lorsqu'il l'estime utile au regard de la défense de l'intérêt général ou de l'ordre public ou lorsque le juge souhaite recueillir un avis.

D'autres pays, la Belgique et le Luxembourg connaissent une compétence étendue en matière civile. D'autres, de façon plus limitée (Autriche, Allemagne, Danemark, Albanie, Turquie...).

B/ Le domaine commercial -

La défense de l'ordre public est la mission première du parquet. Cet ordre public ne recouvre pas seulement la sphère pénale. Il peut s'agir de la protection de l'ordre public économique et social.

En France, le ministère public dispose de prérogatives particulières en matière économique qui concernent en premier chef les procédures collectives mais aussi d'autres secteurs (droit de société, concurrence, propriété littéraire et artistique, commissaires aux comptes...).

S'agissant des entreprises en difficultés, le parquet s'est vu confier en 1985 des pouvoirs importants renforcés en 1994 et en 2005.

La présence du parquet aux audiences est prévue dans certains cas à peine de nullité ce qui consacre le caractère indispensable de son rôle.

Il intervient dans les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaire.

Le procureur de la République a la surveillance des mandataires de justice qui interviennent dans ce domaine.

Le procureur général assure également la surveillance des commissaires aux comptes professionnels chargés de certifier les comptes des entreprises.

De même, le procureur de la République intervient en matière de registre du commerce.

Enfin le procureur général avec le premier président de la Cour d'Appel procède à l'inspection des juridictions du ressort y compris les tribunaux de commerce.

J'ajouterai que le procureur de la République et le procureur général, chacun à leur niveau géographique de responsabilité, interviennent en amont des procédures collectives dans le cadre d'organismes administratifs et économiques de détections des difficultés des entreprises.

C/ Le contrôle et la surveillance des professions réglementées -

En matière disciplinaire, la surveillance des officiers publics et ministériels est confiée au procureur général. Il est également compétent pour donner son avis sur la nomination aux offices ou études ainsi que sur la création ou la localisation.

Il s'agit des notaires, des huissiers, des commissaires priseurs, des greffiers des tribunaux de commerce.

Enfin le procureur général assure également la discipline des avocats.

Voilà très rapidement esquissé, le rôle du Ministère public en matière de défense de l'intérêt général et de l'ordre public.

II/ La défense des libertés individuelles -

Plus rare est le rôle attribué au Ministère public mais qui se justifie en France par le statut de magistrat de ce corps.

En effet, les procureurs de la République et les procureurs généraux sont chargés de contrôler le respect des libertés individuelles dans les lieux privés de liberté. Cette mission prévue par des lois diverses n'est pour l'instant pas modifiée malgré la création récente en France d'un Contrôleur des lieux privés de liberté, autorité administrative indépendante et qui répond aux règles pénitentiaires européennes adoptées par la France et l'ensemble des membres du Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006.

C'est ainsi que le procureur de la République doit , une fois par trimestre, visiter les établissements accueillant des malades atteints de troubles mentaux, recevoir les réclamations et procéder à toutes vérifications.

Il est également tenu de visiter les lieux de rétention des étrangers (les centres de rétention administrative), autant de fois qu'il l'estime nécessaire dit le texte et, au moins une fois par an.

Il en est de même pour les zones d'attente portuaire, ferroviaire ou aéroportuaire dans lesquels sont maintenus des étrangers.

Le procureur de la République doit visiter les locaux de garde à vue de son ressort et adressé au procureur général un rapport annuel sur les constatations qu'il a faites. Le procureur général intègre une synthèse de ces rapports à son rapport annuel de politique pénale adressé au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Enfin, tant le procureur de la République que le procureur général ont l'obligation de visiter les établissements pénitentiaires, le procureur général faisant un rapport annuel au Ministre de la Justice. Ils participent également aux commissions de surveillance de ces établissements.

Dans tous ces cas, c'est bien la notion de défense des libertés individuelles et de respect des droits de l'Homme qui est en jeu.