

Strasbourg, le 21 octobre



CCPE(2008)3

**CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE)**

**Avis n° 3(2008)
du Conseil consultatif de procureurs européens sur le**

sur

« LE ROLE DU MINISTERE PUBLIC EN DEHORS DU SYSTEME DE LA JUSTICE PENALE »

adopté par le CCPE lors de sa 3^{ème} réunion plénière
(Strasbourg, 15-17 octobre 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) a été créé le 13 juillet 2005 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui lui a fixé pour tâche la formulation d'avis sur les questions relatives aux poursuites pénales et la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2000)19 du 6 octobre 2000 relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale (ci-après la Recommandation)¹.
2. Cet avis a été préparé en conformité avec le programme-cadre d'action générale pour les travaux du CCPE adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 29 novembre 2006², le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ayant également demandé au CCPE de recueillir des informations sur le fonctionnement des services du ministère public en Europe³.
3. La Recommandation précise ce qu'est le rôle des procureurs et des services du ministère public dans le système de justice pénale ainsi que les principes fondamentaux qui sous-tendent leurs interventions mais elle ne fait aucunement mention de ce que pourraient être les missions des procureurs en dehors du système de la justice pénale. Cependant, dans la plupart Etats membres, ce rôle et ces devoirs couvrent, avec une étendue variable, des compétences juridictionnelles ou pas en dehors du système de la justice pénal.
4. Il existe en Europe de nombreux systèmes différents qui régissent le rôle des ministères publics, y compris en dehors du système de la justice pénale, et qui résultent de traditions juridiques et historiques distinctes⁴. C'est aux Etats membres qu'il revient d'élaborer leurs structures juridiques et les modalités de leur fonctionnement, pour autant qu'ils respectent intégralement les droits de l'homme et les libertés fondamentales des individus, le principe de la primauté du droit et leurs obligations internationales dont, notamment, celles qui résultent de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée : « la Convention »). Le rôle du ministère public et l'ampleur de ses attributions – notamment en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et la défense de l'intérêt général – sont définis par le droit interne de chaque Etat membre. La présence ou l'absence de compétences du ministère public dans le domaine non pénal ainsi que leur étendue sont étroitement liées à l'héritage culturel aux traditions juridiques et à l'histoire constitutionnelle des nations⁵.
5. Dans la formulation de son Avis, le CCPE a accordé une attention toute particulière à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée : « la Cour ») les objectifs du Conseil de l'Europe, le principe de la primauté de droit et le

¹La primauté du droit et le respect des droits de l'homme sont les principes de base qui sous-tendent l'action des services du ministère public comme « ...l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle pénalement sanctionnée, en tenant compte d'une part, des droits des individus et d'autre part de la nécessaire efficacité du système de justice pénale ». La Recommandation ne traite pas expressément des tâches qui sont celles du ministère public en dehors du système de la justice pénale, mais elle reconnaît implicitement dans son article 1, comme indiqué dans le mémorandum explicatif, que « *dans certains pays, les procureurs peuvent se voir confier certaines autres tâches importantes dans les domaines du droit commercial ou civil, par exemple* ».

² Le programme-cadre d'action générale pour les travaux du CCPE n'a pas ignoré cette situation et a tenu compte du fait que « *Les missions du ministère public en Europe varient considérablement étant donné les différences de leurs statut et rôle dans les systèmes de justice des Etats membres du Conseil de l'Europe... des missions suivantes du ministère public peuvent être abordées, soit par la réalisation d'une étude ou d'une enquête sur leur exercice (pouvoirs et limitations dans la législation et la pratique) dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, soit en rédigeant un avis (par exemple sur la nécessité d'élaborer des lignes directrices ou des normes relatives à leur exercice)* ».

³ Mandat du CCPE pour 2007-2008 ; voir CCPE (2006)04, rev. finale.

⁴ Voir également CPE(2008)3.

⁵ Conférence de Budapest : « *La Conférence a une nouvelle fois souligné la grande diversité du rôle des ministères publics dans ce domaine qui résulte de la différence des traditions en Europe* » (voir CCPE (2005) Concl.

développement de l'identité et diversité culturelles en Europe. Dans la jurisprudence de la Cour, il était apparu que certaines violations de la CEDH n'étaient pas étrangères aux missions des ministères publics étrangères au système de la justice pénale et où l'accent avait été mis sur l'exigence de procédures appropriées⁶. Il a aussi été pris note de 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 droit⁷ ainsi que des conclusions produites en réponse par le Comité des Ministres⁸.

6. Dès qu'ils ont eu l'opportunité de se pencher sur le sujet, les procureurs généraux d'Europe étaient conscients de ce que « ... *les interventions hors du domaine pénal des services du ministère public ne pouvaient trouver d'autres justifications que la mission générale qui leur est fixée d'agir « au nom de la société et en défense de l'intérêt général » afin d'assurer l'application de la loi telle que prévue par la Recommandation Rec(2000)19 et que cette mission n'était pas de nature à remettre en cause le principe de la séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ni le fait qu'en dernière instance, il incombait aux juridictions de jugement compétentes – et à elles seules – de régler les différends après avoir entendu les parties* »^{9 10}.
7. A l'issue de la Conférence de Bratislava où avait été évoquée la question du rôle extra-pénal des procureurs, la Conférence de Celle a reconnu, dès le départ que « ...*dans la plupart des systèmes juridiques, les ministères publics avaient également des missions parfois substantielles dans les domaines commercial, civil et administratif, voire même des responsabilités dans le contrôle de la légalité des décisions prises par les gouvernants*¹¹ ». Cela dit, la même Conférence avait tenu à reconnaître l'absence de principes directeurs en la matière à l'échelon international et avait donné instruction à son Bureau de lui soumettre un document de réflexion pour sa prochaine session plénière.
8. En conséquence, le document de réflexion présenté lors de la Conférence de Budapest en 2005¹² qui résumait et proposait une évaluation des réponses à un questionnaire préparé par le Bureau, a servi de premier outil d'analyse des activités extrapénales des ministères publics, et les conclusions des réunions de la CPGE qui s'en inspiraient ont constitué les premières réflexions systématiques de l'Europe sur le sujet. Cette Conférence devait conclure « *que cette question importante et complexe méritait que, lors d'une phase d'examen ultérieure, plus ample considération lui soit accordée* »¹³.
9. La Conférence de Moscou (2006) devait conclure que « ...lors de la Conférence, les meilleures pratiques objet du débat sur la protection effective des personnes par les services des ministères publics et qui ressortissent des compétences extra pénales de ces derniers, devraient faire l'objet d'un examen en vue d'une éventuelle application de cette expérience

⁶ Voir e.g. les cas *Brumarescu c. Roumanie* (28342/05), *Nikitin c. Russie* (50187/99), *Grozdanoski c. ex-République yougoslave de Macédoine* (21510/03), *Rosca c. Moldavie* (6267/02), *LM c. Portugal* (15764/89), *P. V. c. République slovaque* (10699/05).

⁷ Texte adopté par la Commission permanente au nom de l'Assemblée le 27 mai 2003.

⁸ Voir doc. CM/AS(2004)Rec1604 rev. finale, 4 février 2004.

⁹ Le CCPE s'est également inspiré des documents de travail et des conclusions de plusieurs des sessions tenues par la Conférence des procureurs généraux d'Europe (CPGE) : 4^{ème} session (Bratislava, République slovaque, 1-3 juin 2003) où la question a été pour la première fois proposée au débat prévu pour la conférence suivante ; 5^{ème} session (Celle, Basse-Saxe, Allemagne, 23-24 mai 2004) où il a été procédé pour la première fois à l'examen de la question ; 6^{ème} session (Budapest, Hongrie, 29-31 mai 2004) qui a vu s'organiser un débat à propos du premier rapport sur le sujet soumis, par ailleurs, à de plus amples investigations ; 7^{ème} session (Moscou, Fédération de Russie, 5-6 juillet 2006) et Conférence des procureurs européens (CPE) réunie à Saint-Pétersbourg (Fédération de Russie, 2-3 juillet 2008), entièrement consacrée à ce thème.

¹⁰ Conférence de Celle, voir CPGE(2008)Concl.

¹¹ Voir doc. CPGE (2004) Concl.

¹² Voir doc. CPGE (2005)02.

¹³ Voir CPGE (2005) Concl.

positive par les Etats membres dont les services du ministère public se sont vus reconnaître de telles compétences »¹⁴ .

10. La Conférence des procureurs généraux d'Europe (Saint-Petersbourg, 2008) a souligné « ... *la nécessité croissante dans nos sociétés européennes de protéger efficacement les droits des groupes vulnérables, notamment les enfants et les jeunes, les témoins, les victimes et les personnes handicapées ainsi que les droits socio-économiques de la population en général. Ils se sont dits convaincus du rôle crucial que jouent les procureurs dans ce contexte. De surcroît, la participation croissante de l'Etat au règlement de problèmes d'actualité tels que la protection de l'environnement, les droits des consommateurs ou la santé publique, peut conduire à une extension du rôle du ministère public, dans le respect plein et entier de la CEDH* »¹⁵.
11. Les points de vue exprimés par la Conférence des procureurs généraux de l'Europe (CPGE) ont été adoptés par le CCPE. Sur la base des réponses de 43 Etats membres au questionnaire tel qu'amendé à Popowo (4-5 juin 2007)¹⁶, un nouveau rapport circonstancié a été élaboré et présenté à la Conférence de Saint-Petersbourg¹⁷. Lors de cette conférence ont été formulés plusieurs impératifs particuliers en matière d'attributions extrapénales¹⁸, qui sont reflétés dans le présents avis.
12. Par ailleurs, la préparation du présent Avis a fait appel à certains documents adoptés par d'autres instances et organisations internationales dont, notamment, les Nations Unies¹⁹ et la Communauté des Etats indépendants²⁰.
13. Sur la base des travaux issus des réunions de la CPGE, des sessions du CPE et du CCPE cet Avis se propose de recenser les statuts, les pouvoirs, les pratiques et les fructueuses expériences que les ministères publics de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont pu connaître dans leurs activités en dehors du système de la justice pénale et de formuler des conclusions visant à la promotion et à l'optimisation de ces activités. La formulation de cet Avis a montré le besoin de considérer dans les travaux à venir l'importance des principes de la Recommandation au regard des compétences des ministères publics dans le domaine extra pénal.

II. SITUATION ACTUELLE

14. Au regard des réponses au questionnaire, des conclusions des CPGE et des sessions du CPE, le CCPE a défini les grandes lignes suivantes concernant la situation du rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale.
15. Deux groupes principaux d'Etats membres ont pu être identifiés : ceux dont les ministères publics n'ont aucune compétence en dehors du système de la justice pénale et ceux dont ces

¹⁴ Voir doc. CPGE (2006), 6 juillet 2006, paragraphe 7.

¹⁵ Conférence de Saint-Petersbourg, voir CPE (2008)3.

¹⁶ Le questionnaire portait sur certaines compétences extra pénales, sur leur origine, le rôle des procureurs, l'application pratique des plus importantes de ces compétences, sur les réformes envisagées, les types d'organisations des services des ministères publics, les pouvoirs spéciaux et le rôle de décisionnaire éventuellement reconnu aux procureurs et sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne et des Cours constitutionnelles des Etats membres.

¹⁷ Voir rapport de l'Association, Prof. Andras Zs. Varga *in* CCPE-Bu (2008) 4 rev.

¹⁸ Voir doc. CPE (2008)3, paragraphe 8.

¹⁹ Voir Résolution 17/2 : « Renforcement de la primauté du droit par le développement de l'intégrité et de la capacité des ministères publics » adoptée par la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (UN doc. E/2008/30) ainsi que les Standards sur la responsabilité professionnelle et la Déclaration sur les devoirs et les droits des procureurs approuvés par l'Association Internationale des Procureurs.

²⁰ Voir la loi-cadre sur le ministère public adoptée par l'Assemblée interparlementaire des Etats membres de la Communauté des Etats indépendants, 16 novembre 2006.

mêmes services ont certaines attributions – voire des pouvoirs étendus – en dehors du système de la justice pénale.

16. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, il s'avère que les ministères publics ont certaines attributions et compétences en dehors du système de la justice pénale²¹. Leurs domaines de compétence sont très variés et concernent, *entre autres*, le droit civil, le droit de la famille, le droit du travail, le droit administratif, le droit électoral ainsi que la protection de l'environnement des droits sociaux et des groupes vulnérables tels que les mineurs, les handicapés et les personnes en situation économique de précarité. Dans certains Etats membres, les compétences et la charge de travail des procureurs dans ces domaines l'emportent même sur le rôle qui leur est dévolu en matière de poursuites dans le système de la justice pénale. Par contre, les services des ministères publics de certains Etats déclarent que leurs attributions dans ce domaine ne sont pas particulièrement importantes ou qu'ils n'ont à les exercer que très rarement dans la pratique²².
17. Les ministères publics de certains Etats membres n'ont aucune compétence en dehors du système de la justice pénale²³.
18. En matière de droit civil, les compétences en cause concernent différentes branches du droit tel que le droit civil, le droit de la famille, le droit du travail, le droit commercial, le droit de l'environnement ou le droit de la sécurité sociale et portent sur divers domaines tels que : la nullité des mariages, les déclarations de décès, la recherche en paternité ou l'annulation d'une décision d'adoption, le maintien des personnes dans des établissements de soins, la limitation de la capacité juridique des personnes, la protection des droits des enfants, la révocation d'administrateurs ou la dissolution de sociétés, les droits patrimoniaux et la défense des intérêts de l'Etat, la privatisation, l'indemnisation de dommages éventuellement causés par l'appareil judiciaire, le contrôle de l'exercice de certaines professions réglementées, la dissolution d'associations de droit civil, la déclaration de violations du droit du travail ou du droit de la sécurité sociale ainsi que la gestion de l'environnement. Par ailleurs, dans certains pays, les procureurs sont habilités à intervenir en tant que représentants légaux de l'Etat et peuvent engager des instances, notamment contre des personnes soupçonnées d'avoir porté atteinte à des biens publics.
19. Dans certains Etats membres, non seulement le ministère public peut agir pour protéger juridiquement les intérêts et les droits des particuliers, mais il est habilité à intervenir en cas de violation des droits de nombreux justiciables. De telles compétences en matière de supervision de l'application de la loi et de légalité de certains actes qui sont le fait d'instances de l'Etat et d'autorités locales, font du ministère public un instrument fondamental de la protection des droits et des libertés d'importants groupes de particuliers ou du public en général.
20. Il y a deux particularités communes aux situations concernées par les missions de droit public. Dans tous les pays où les procureurs ont compétence pour superviser les activités des autorités administratives, ils ont également la possibilité d'engager des actions en justice contre les décisions prises par de telles autorités. Certains Etats relèvent que les services des ministères publics ont le droit de formuler, par exemple, des avis sur les projets de loi relatifs à la structure de l'appareil judiciaire, aux règlements intérieurs ou au droit positif. Des compétences spécifiques ont été reconnues à certains ministères publics par exemple, à propos de décisions administratives : formulation d'avis juridiques sur des propositions de lois,

²¹ Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, France, ex-République yougoslave de Macédoine, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, San Marin, République slovaque, Espagne, Turquie et Ukraine.

²² Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Danemark, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Moldavie, San Marin, Slovénie.

²³ Estonie, Finlande, Géorgie, Islande, Malte, Norvège, Suède, Suisse et systèmes judiciaires du Royaume-Uni.

demande de médiation impérative ou règlement à l'amiable avant toute action en justice contre l'Etat, contrôle du respect des règles de détention, suivi et contrôle de l'exécution des lois, mission d'avertissement, de protestation ou de contestation, avec ou sans pouvoir de suspension d'une décision prise par une instance administrative, motion fondée sur une exception d'inconstitutionnalité, action en contestation de la validité d'une élection ou d'un référendum, présence active aux séances du Cabinet et participation à des commissions d'enquête parlementaires. Dans certains pays, les procureurs sont également investis de certaines missions dans les domaines du droit civil, administratif, social ou du droit du travail ; mais l'élaboration d'avis consultatifs peut alors être la seule tâche qui leur soit confiée.

21. Du point de vue du droit procédural, certaines compétences sont limitées au seul engagement d'instances judiciaires (ce qui est caractéristique de leurs attributions en matière de droit civil, mais vaut également pour certaines missions en matière de droit public) tandis que dans d'autres cas – généralement lorsqu'il s'agit de droit public – ces compétences s'exercent directement hors de la sphère proprement judiciaire (réclamations, vérifications, rappel à l'ordre, etc). Dans certains pays, afin d'éviter un encombrement des tribunaux – les procureurs se sont vus donner des pouvoirs de décider sur certaines requêtes par les particuliers, avec la possibilité des parties concernées de saisir un tribunal.
22. Les actions en justice – indépendamment des règles de procédure qui les régissent (procédures civiles ou administratives spéciales) – sont inscrites dans le cadre normal de la procédure judiciaire à laquelle les procureurs sont partie. Les ministères publics n'ont pas fait mention de l'existence de facultés ou de pouvoirs spéciaux lorsque les procureurs prennent part à des procédures civiles en tant que requérants : ils y ont alors les mêmes pouvoirs et facultés que les autres parties à l'instance. Leur rôle n'est pas exclusif : la procédure peut tout aussi bien être engagée par d'autres personnes intéressées. En pareils cas, les procureurs n'ont rigoureusement aucun pouvoir de décision en ce qui concerne l'appréciation au fond des affaires et leurs interventions se limitent à l'engagement de la procédure par le dépôt d'une requête au civil.
23. Dans la quasi-totalité des pays concernés pratiquement tous les ministères publics compétents dans ce domaine ont la possibilité d'engager de nouvelles actions en justice et d'utiliser les voies de recours ordinaires et extraordinaires (appels), en leur qualité de parties à la procédure. Néanmoins, des règles pourront être identifiées (interdiction d'un recours extraordinaire ou proposition de réouverture des affaires; interdiction d'un accord au nom d'une partie).
24. Dans certains Etats membres, les ministres public disposent également de quelques compétences particulières telles que leur rôle dans l'administration et la gestion de l'appareil judiciaire ou encore leurs fonctions de conseil des pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif.
25. Les objectifs fixés aux activités des procureurs, en dehors du système de la justice pénale et indépendamment de leurs différences de fond ou de forme, sont davantage concordants : veiller au respect de la primauté du droit (exécution des décisions prises démocratiquement, principe de la légalité, respect de la loi, recours contre les infractions à la loi), protéger les droits et les libertés des personnes (et, pour l'essentiel, de celles qui ne peuvent les protéger par elles-mêmes – mineurs, SDF (personnes sans domicile fixe), handicapés mentaux –, protéger le patrimoine et les intérêts de l'Etat, défendre l'intérêt général (ou l'ordre public), harmoniser les compétences juridictionnelles des tribunaux (recours spéciaux contre les décisions de justice définitives dans l'intérêt de la loi ou interventions en tant que parties dans les procédures engagées devant les plus hautes instances judiciaires).
26. Les ministères publics qui ont des compétences étendues en dehors du système de la justice pénale disposent souvent d'unités spéciales ou d'entités mixtes au sein de leur structure organisationnelle en charge de ces attributions extrapénales. Dans certains Etats membres, il n'existe pas de département spécifique mais les missions en cause sont confiées à des procureurs spéciaux nommés selon les besoins par les instances auxquelles ils appartiennent

et en fonction du nombre de dossiers à traiter ; il peut être interdit à ces procureurs d'intervenir dans des procédures pénales.

27. Par ailleurs, le CCPE a pris note de pratiques occasionnelles inappropriées des ministères publics intervenant en dehors du système de la justice pénale et qui ont été relevées par la Cour et par certaines Cours constitutionnelles²⁴ ou qui ont pu motiver les critiques d'autres organes du Conseil de l'Europe à cet égard, les circonstances les plus troublantes concernent le rejet sans motif de requêtes introduites devant des tribunaux civils ou des interventions dans une procédure judiciaire sans véritable raison (intérêt de l'Etat, bien public ou protection des droits) et en violation du principe d'égalité des armes, l'annulation de décisions de justice définitives en violation du principe de « force de la chose jugée » (*res judicata*)²⁵ ou encore la participation de procureurs à des collèges de magistrats membres de Cours suprêmes qui suppose confusion entre la fonction décisionnaire des juges et les tâches imparties aux procureurs ou enfin l'existence d'un droit sans limite à engager des actions en justice.
28. Il est un fait que dans de nombreux Etats pays, les procureurs contribuent à l'élaboration d'une jurisprudence. Leur rôle en la matière ne doit pas leur permettre d'intervenir sans contrôle sur la prise de décision par les juges.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

29. Actuellement, les activités du ministère public en dehors du système de la justice pénale sont principalement déterminées par les besoins de la société dans la protection des droits de l'homme et de l'intérêt public.
30. En plus du rôle des tribunaux et d'autres institutions telles que l'ombudsman, le rôle du ministère public dans la protection des droits de l'homme défini par les lois internes des Etats membres est très apprécié²⁶.
31. Cependant, il n'existe pas de normes juridiques internationales communes ou de règles applicables aux tâches, aux fonctions et à l'organisation du ministère public en dehors du domaine pénal. Dans le même temps, tous les systèmes juridiques font de cette entité un instrument de protection important des droits de l'homme, de préservation de la légalité et de la primauté du droit et de défense de la société civile. La grande diversité des fonctions des ministères publics en dehors du système de la justice pénale est le produit de traditions juridiques et historiques nationales. La définition de leur statut et des procédures institutionnelles et juridiques qui régissent leurs fonctions de protection des droits de l'homme et du bien public – dans le respect du principe de la primauté du droit et des obligations internationales de l'Etat – relève de la souveraineté de ce dernier. L'harmonisation des systèmes en vigueur dans la « grande Europe » repose sur les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
32. Il incombe à tous les Etats d'Europe de développer et de renforcer la capacité de leurs instances et organes à défendre les droits de l'homme, s'agissant, notamment, des tribunaux et des ministères publics. Leur efficacité dans la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait s'accommoder de l'affaiblissement de certaines procédures au profit de certaines autres mais implique, au contraire, leur développement simultané ; leur

²⁴ Voir CCPE-Bu (2008)4 rev.

²⁵ Le principe de « force de la chose jugée » n'a rien d'absolu comme en témoignent certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la loi prévoyant certaines exceptions à ce principe (voir affaires *Ryabykh c. Russie*, requête No. 52854/99, *Pravednaya c. Russie*, requête No. 69529/01, *Sergey Petrov c. Russie*, requête No. 1861/05).

²⁶ Conférence de Saint Petersburg, voir CPE (2008) 3, voir aussi les discours du Secrétaire général Terry Davis et du Commissaire aux droits de l'homme Thomas Hammarberg à cette Conférence (www.coe.int.ccpe).

objectif commun vise la protection des droits et des libertés des personnes et des citoyens ainsi que des intérêts individuels de la société et de l'Etat.

33. Dans bon nombre d'Etats européens, l'importance du rôle de l'ombudsman ne cesse de croître (qu'il s'agisse de sa compétence générale ou de sa spécialisation dans la protection des droits individuels, notamment des femmes et des enfants). Il est nécessaire qu'un nombre suffisant d'entités, d'organisations et de responsables se posent la question de la protection des droits de l'homme et de la défense des libertés fondamentales. Il doit être possible pour chacun de choisir par quels moyens procéduraux (officiels ou pas) ses intérêts seront défendus, y compris s'agissant des structures que la société civile met à sa disposition.
34. Dans un état démocratique les procureurs peuvent avoir ou ne pas avoir des compétences en dehors du système de la justice pénale. Le CCPE invite les Etats membres à s'assurer que l'exercice de ces compétences reste subordonné aux principes suivants :
- a. s'agissant des tâches et activités confiées aux procureurs en dehors du domaine de la justice pénale, le principe de la séparation des pouvoirs devra être respecté tout comme le rôle des tribunaux dans la protection des droits de l'homme ;
 - b. l'action du procureur agissant en dehors du système de justice pénale doit être guidée par l'impartialité et l'équité ;
 - c. les fonctions en cause doivent s'exercer « au nom de la société et en défense de l'intérêt général »²⁷, pour assurer l'application de la loi, en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales et dans le cadre des missions confiées aux procureurs par la loi, en tenant compte des principes de la Convention ainsi que de la jurisprudence de la Cour;
 - d. de telles compétences reconnues aux procureurs doit être réglées par la Loi et de façon aussi précise que possible ;
 - e. aucune intervention injustifiée dans les activités des ministères publics ne saurait être autorisée ;
 - f. lorsque leurs interventions s'inscrivent en dehors du domaine de la justice pénale, il conviendra que les procureurs jouissent des mêmes droits et obligations que n'importe quelle autre partie à l'instance et qu'ils ne bénéficient d'aucun privilège dans la procédure judiciaire (« égalité des armes ») ;
 - g. l'intervention des ministères publics hors du cadre de la justice pénale, au nom de la société et en défense de l'intérêt général ne saurait emporter violation du principe de la force exécutoire des décisions de justice devenues définitives (*res judicata*) à quelques exceptions près, s'agissant de celles fixées par les obligations internationales de l'Etat et, notamment, par la jurisprudence de la Cour;
 - h. la loi devrait contraindre les procureurs à motiver leurs interventions et à rendre leurs conclusions accessibles aux personnes ou institutions impliquées ou intéressées par chaque dossier en cause ;
 - i. le droit que peuvent avoir des personnes ou des institutions impliquées ou intéressées dans des affaires de droit civil à contester des mesures ou l'absence de décisions des procureurs devra être garanti ;
 - j. les développements de la jurisprudence de la Cour relative aux activités déployées par les procureurs en dehors du domaine pénal seront suivis attentivement afin de s'assurer que le fondement juridique de ces activités et la pratique correspondante soient parfaitement conformes aux décisions correspondantes de la Cour.
35. En fonction du nombre d'affaires, les ministères publics dotés de compétences en dehors du domaine pénal sont invités, si nécessaire, à mettre sur pied des unités spécialisées ou en l'absence, des procureurs spécialisés dans leurs structures organisationnelles ainsi que suffisamment de ressources financières et humaines compétentes pour gérer les activités extrapénales.

²⁷ Conférence de Saint Petersburg, voir CPE (2008) 3.

36. Les ministères publics concernés devraient organiser et développer dans leurs activités en dehors du domaine pénal, une coopération ou des échanges avec les ombudsmen et les organisations de ce type ainsi qu'avec les structures de la société civile dont, notamment, les mass-médias.
37. Des circulaires ou des lignes directrices qui résument les bonnes pratiques et les recommandations destinées à harmoniser, le cas échéant, l'approche des activités des procureurs en dehors du domaine pénal devraient être élaborées.
38. Les Etats membres ou les ministères publics concernés devraient mettre sur pied des programmes de formation à l'intention des procureurs engagés dans ce type d'activités en dehors du domaine pénal.
39. Les Etats membres ou les ministères publics concernés devraient échanger leurs expériences notamment leurs meilleures pratiques ainsi que leurs textes législatifs et tous autres instruments normatifs.
40. Le CCPE recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'envisager l'élaboration des principes européens communs, en particulier sur le statut, les pouvoirs et la pratique du ministère public en dehors du système pénal. La question doit être traitée à la lumière de la protection des droits de l'homme, des libertés fondamentales, du principe démocratique de la séparation des pouvoirs dans un Etat et de l'égalité des armes.

**CONSEIL CONSULTATIF DES PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE)**

Avis N° 3 (2008) sur

**« Le rôle du ministère public en dehors du système juridique pénal »
adopté par le CCPE lors de sa 3-ème réunion plénière
(Strasbourg, 15 – 17 octobre 2008)**

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Le CCPE considère que les Etats dont les ministères publics ont des compétences extra pénales, doivent s'assurer que ces fonctions soient accomplies en conformité avec les principes d'un Etat fondé sur la démocratie et la primauté de droit et tout particulièrement que :

- a. le principe de la séparation des pouvoirs est respecté en relation avec la mission des procureurs et les activités confiées en dehors du domaine de la justice pénale tout comme le rôle des tribunaux dans la protection des droits de l'homme ;
- b. le procureur agissant en dehors du système de justice pénale est guidé par l'impartialité et l'équité ;
- c. les fonctions en cause doivent s'exercer « au nom de la société et en défense de l'intérêt général », pour assurer l'application de la loi, en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales et dans le cadre des missions confiées aux procureurs par la loi, en tenant compte des principes de la Convention ainsi que de la jurisprudence de la Cour;
- d. de telles compétences reconnues aux procureurs sont régies par la loi et de façon aussi précise que possible ;
- e. il n'y aura aucune intervention injustifiée dans les activités des ministères publics;
- f. lorsque leurs interventions s'inscriront en dehors du domaine de la justice pénale, il conviendra que les procureurs jouissent des mêmes droits et obligations que n'importe quelle autre partie à l'instance et qu'ils ne bénéficient d'aucun privilège dans la procédure (« égalité des armes ») ;
- g. l'intervention des ministères publics hors du cadre de la justice pénale, au nom de la société et en défense de l'intérêt général ne saurait emporter violation du principe de la force exécutoire des décisions de justice devenues définitives (*res iudicata*) à quelques exceptions près, s'agissant de celles fixées par les obligations internationales de l'Etat et, notamment, par la jurisprudence de la Cour;
- h. les procureurs seront contraint uniquement par la loi à motiver leurs interventions et à rendre leurs conclusions accessibles aux personnes ou institutions impliquées ou intéressées par chaque dossier en cause ;
- i. le droit que peuvent avoir des personnes ou des institutions impliquées ou intéressées dans des affaires de droit civil à contester des mesures ou l'absence de décisions des procureurs sera garanti ;
- j. les développements de la jurisprudence de la Cour relative aux activités déployées par les procureurs en dehors du domaine pénal seront suivis attentivement afin de s'assurer que le fondement juridique de ces activités et la pratique correspondante soient parfaitement conformes aux décisions correspondantes de la Cour ;
- k. les ministères publics concernés organisent et développent dans leurs activités en dehors du domaine pénale, une coopération ou des échanges avec les ombudsmen et les organisations de ce type ainsi qu'avec les structures de la société civile dont, notamment, les mass-médias ;
- l. les Etats membres ou les ministères publics concernés échangent leurs expériences notamment leurs meilleures pratiques ainsi que leurs textes législatifs et tous autres instruments normatifs ;
- m. les Etats membres ou les ministères publics mettent sur pied des programmes de formation à l'intention des procureurs engagés dans ce type d'activités en dehors du domaine pénal ;
- n. des circulaires internes ou des lignes directrices qui résument les bonnes pratiques et les recommandations destinées à harmoniser, le cas échéant, les

approches de l'activité des procureurs en dehors du domaine pénal sont élaborées.

Le CCPE recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'envisager l'élaboration des principes européens communs, en particulier sur le statut, les pouvoirs et la pratique du ministère public en dehors du système pénal. La question doit être traitée à la lumière de la protection des droits de l'homme, des libertés fondamentales, du principe démocratique de la séparation des pouvoirs dans un état et de l'égalité des armes.