

**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^e 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-Pétersbourg (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.

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.