



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 27 juin 2005

CDL-AD(2005)014

Avis no. 340/2005

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS  
SUR LA  
LOI FEDERALE  
SUR LA *PROKURATURA* (PARQUET)  
DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

**Adoptée par la Commission  
lors de sa 63e session plénière  
(Venise, 10-11 juin 2005)**

**sur la base des observations de**

**M. J. HAMILTON (Membre suppléant, Irlande)  
Mme H. SUCHOCKA (Membre, Pologne)**

## **I. Introduction**

1. Par une lettre datée du 27 avril 2005, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise d'établir un avis pour juger de la conformité des fonctions et des structures actuelles de la *Prokuratura* de la Fédération de Russie (*parquet*), prévues par la loi fédérale sur la *Prokuratura*, avec les normes du Conseil de l'Europe en la matière.
2. La Commission a désigné Mme Suchocka (Pologne) et M. Hamilton (Irlande) comme rapporteurs. Le présent projet d'avis se fonde sur leurs observations. Il a été adopté par la Commission à sa 63e réunion plénière les 10-11 juin 2005 à Venise.
3. La loi fédérale (n° 2202-1) sur la *Prokuratura* (*parquet*) de la Fédération de Russie (CDL (2005) 040) date du 17 janvier 1992, mais elle a été modifiée à plusieurs occasions par des lois fédérales et à la suite d'arrêts de la Cour constitutionnelle. Au cours de la même période, ont été adoptés un certain nombre d'autres textes de loi, notamment le Code de procédure pénale, qui régissent certaines des prérogatives fondamentales de la *Prokuratura* en matière de conduite des enquêtes préliminaires et de participation à la procédure pénale. Le présent avis examine uniquement la loi sur la *Prokuratura* elle-même et ne donne donc qu'un aperçu partiel des activités de cette institution. Il est néanmoins d'une importance particulière, car c'est cette loi qui, conformément à l'article 129 paragraphe 5 de la Constitution fédérale, définit les pouvoirs, l'organisation et le mode de fonctionnement de la *Prokuratura*. En conséquence, toute autre loi ordinaire concernant celle-ci doit être conforme à l'approche générale retenue dans cette loi.
4. Les observations ci-après sont fondées uniquement sur l'examen du texte de loi. Celui-ci n'a pas donné lieu à des discussions avec des juristes ou des membres de la *Prokuratura*. La Commission ne se prononce donc pas sur la manière dont la loi est appliquée ni sur les problèmes qui ne ressortent pas à la lecture du texte.

## **II. Contexte historique**

5. Le rôle historique de la *Prokuratura* en Russie est bien connu. Il a été présenté à maintes reprises. Créée sous Pierre le Grand, elle est devenue un instrument de contrôle dans la Russie tsariste et son rôle s'est encore renforcé pendant la période soviétique. Son fonctionnement sous le régime soviétique a été décrit ainsi :

*“L'action publique dans les affaires pénales ne constitue qu'un aspect du travail de la Prokuratura. Dans quasiment toute l'histoire soviétique, son importance était contrebalancée par un ensemble de fonctions de supervision. Disons pour simplifier que la Prokuratura était chargée de contrôler la légalité au sein de l'administration. Au titre de ce pouvoir, qualifié de "contrôle général de légalité", le procureur devait suivre l'élaboration des lois et règlements par les échelons inférieurs de l'administration ; enquêter sur les actes irréguliers de toute instance administrative ou de tout fonctionnaire (et les contester) ; et entendre et traiter les plaintes de la population au sujet de ces actes. De plus, la Prokuratura contrôlait le travail de la police et des prisons et la phase d'instruction des affaires pénales. Elle prenait notamment des décisions dans des domaines aussi essentiels que la détention provisoire, les perquisitions, les saisies et l'écoute de conversations. Enfin, la Prokuratura devait contrôler la légalité des procédures judiciaires. Le contrôle des procès donnait aux*

*procureurs, quel que fût leur niveau dans la hiérarchie, le droit de vérifier la légalité de tout jugement, décision ou verdict qui avait déjà pris effet (après l'examen en cassation) et par le biais d'un recours, de demander un nouvel examen par un tribunal. Fait encore plus troublant, l'obligation de contrôler la légalité des procès impliquait qu'un substitut qui conduisait l'action publique dans une affaire pénale, était aussi chargé de contrôler la conduite du juge et de formuler des recours. Ce pouvoir plaçait le procureur en théorie sinon en pratique, au dessus de l'avocat de la défense et du juge dans l'enceinte du tribunal.*

*Dans le même temps, pendant la quasi-totalité de la période soviétique, la Prokuratura et les procureurs bénéficiaient de bien plus de considération et de poids politique que les tribunaux et les juges. Dans les villes et les régions, les chefs de la Prokuratura appartenaient à l'élite politique. Ils étaient d'ordinaire membres du Comité compétent du parti communiste, sinon de son bureau (par exemple le bureau du comité de ville (gorkomburo) ou du comité de région (obkomburo). Les responsables politiques des villes et des régions avaient besoin de la coopération des procureurs et à leur tour, ils les soutenaient dans les domaines liés à la cause commune de la lutte contre la criminalité. En ce qui les concerne, les juges locaux n'étaient guère considérés. De plus, ils dépendaient des mêmes responsables du parti, qui assuraient le financement des tribunaux, y compris les avantages annexes, et qui influençaient leur carrière – les responsables locaux avaient leur mot à dire en matière de reconduction des juges lors de leur désignation périodique ou de leur révocation éventuelle."<sup>1</sup>*

6. Ce rôle prééminent de la *Prokuratura* était lié aux principes politiques d'un système dont la pierre angulaire était le rôle dirigeant du parti communiste. Ces principes, qui déterminaient les relations entre les organes politiques, constituaient la base de tout le système politique. Il en résultait un rejet de la séparation des pouvoirs et l'organisation de l'ensemble de la structure des organes d'Etat selon le concept de l'unité du pouvoir. On distinguait quatre groupes d'organes politiques dans le cadre de ce système uniforme. Le terme quelque peu énigmatique de "verticale" des organes politiques était employé pour chacun de ces groupes afin d'éviter le terme de "pouvoirs", car dans un système uniforme, il ne pouvait y avoir plusieurs pouvoirs équivalents. Le terme de "verticale" reflétait donc la nature essentielle de la structure politique : une chaîne de commandement verticale impliquant la subordination totale des organes de degré inférieur aux organes de degré supérieur et donc une forte centralisation du pouvoir. L'un des "piliers" de ce régime était la "*Prokuratura*".

7. Ce système était en vigueur dans l'ensemble des pays qualifiés de "démocraties populaires", c'est-à-dire les pays d'Europe centrale et orientale jusqu'au tournant politique de 1989-1990. A cette époque, certains pays lancèrent des réformes politiques, ce qui signifiait en général une remise en cause du principe d'unité du pouvoir et le rejet du rôle dirigeant d'un parti unique. Ces mutations ouvrirent la voie vers un système politique fondé sur la séparation des pouvoirs. Chacun de ces Etats chercha plus ou moins longtemps après à devenir membre du Conseil de l'Europe, alors que les normes européennes exigeaient une telle évolution. En conséquence, chacun d'eux reçut du Conseil de l'Europe des recommandations sous la forme de solutions concrètes pour rendre leur système conforme aux normes démocratiques européennes. La plupart de ces recommandations comprenaient des points sur la réforme du ministère public et du système judiciaire. Elles impliquaient une redéfinition des bases mêmes de la structure existante des institutions politiques. Naturellement, il était plus facile de changer de constitution et d'en rendre les principes

---

<sup>1</sup> Solomon et Foglesong, *The Procuracy and the Courts in Russia: A New Relationship?*, in: *East European Constitutional Review*, Vol. 9 no 4, automne 2000.

généraux conformes aux exigences du Conseil de l'Europe que de modifier les dispositions détaillées de la législation qui régissaient les différentes institutions politiques. C'est pourquoi, certains Etats réalisèrent ces réformes assez rapidement tandis que d'autres continuent aujourd'hui encore de se heurter à des difficultés à cet égard.

8. Les nombreuses modifications de la loi examinée ici montrent que ce processus de réforme a aussi eu lieu dans la Fédération de Russie. Le présent Avis vise à déterminer dans quelle mesure ce processus peut être considéré comme mené à bien ou à se demander si la loi ne reflète pas encore pour beaucoup les concepts du système antérieur.

### ***III. Les normes européennes sur le ministère public***

9. La réforme du ministère public dans les pays d'Europe centrale et orientale a été particulièrement difficile en raison de l'absence de modèle de parquet commun à tous les pays européens. Les normes européennes portent sur les problèmes du judiciaire, mais elles ne comportent pas de catalogue de principes précis et clairement formulés définissant la place du ministère public auxquels un Etat démocratique ne peut déroger. Ce n'est que bien plus tard que des recommandations soulignant la nécessité d'assurer l'indépendance du ministère public ont été adoptées (Recommandation (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe).

10. Outre la distinction entre droit romain et *Common Law*, il y a d'autres différences essentielles entre les systèmes de poursuites qui ne suivent pas toujours cette distinction. Ainsi, on distingue entre les pays qui appliquent le principe de la légalité des poursuites et ceux où les poursuites sont discrétionnaires. Dans certains pays, le procureur contrôle l'enquête, alors que dans d'autres, le procureur et l'enquêteur sont indépendants l'un de l'autre. Dans certains systèmes, les procureurs font partie de la magistrature, tandis que dans d'autres, ils appartiennent à l'exécutif. Alors que les procureurs du judiciaire sont indépendants par nature, ceux qui relèvent de l'exécutif peuvent être totalement indépendants du gouvernement (comme en Irlande, en Finlande, en Nouvelle-Ecosse, en Tasmanie et prochainement en Irlande du Nord) ou dépendre plus ou moins du ministère de la Justice ou d'un Avocat général nommé sur une base politique. Lorsqu'ils sont soumis à un contrôle, celui-ci peut aller d'une supervision générale (comme en Angleterre) jusqu'à un contrôle quotidien des décisions prises ; les procureurs peuvent avoir compétence pour édicter des instructions particulières sous réserve de contrôles étroits comme l'obligation de motiver l'instruction et d'informer le Parlement (ainsi, en Colombie britannique). Le parquet peut obéir à une organisation hiérarchique ou respecter l'autonomie des différents procureurs. Enfin, dans ce qui est peut-être le degré ultime de contrôle démocratique, les procureurs sont élus aux Etats-Unis.

11. Les normes reconnues à l'échelle internationale sont muettes en général sur la façon dont le ministère public doit être organisé. L'instrument le plus important est la Recommandation (2000) 19 du Comité des Ministres (du 6 octobre 2000). Ce texte, qui n'a pas de caractère contraignant, porte uniquement sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale. Il ne s'intéresse pas aux autres fonctions qui peuvent être assignées aux procureurs.

12. La Conférence des Procureurs généraux d'Europe du Conseil de l'Europe a réalisé récemment une étude sur les compétences du procureur en dehors du domaine pénal dans les

Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>. Celle-ci a montré que dans la plupart des pays, le procureur a d'autres fonctions que celles des poursuites pénales. Dans la plupart des pays qui faisaient auparavant partie de l'Union soviétique ou du bloc soviétique, les procureurs conservent leurs fonctions de supervision. De plus, même si l'on exclut ces pays, dans un nombre important d'Etats d'Europe occidentale, le procureur remplit d'importantes fonctions hors du domaine de l'action publique<sup>3</sup>. L'auteur du commentaire sur l'étude laisse entendre qu'on peut regrouper en trois catégories les bases légales définies pour autoriser l'intervention du procureur dans des affaires de droit civil et administratif : la protection de l'intérêt de l'Etat, de l'intérêt public et des droits de l'homme.

Le document de réflexion présenté par la Conférence des Procureurs généraux du Conseil de l'Europe estime que les compétences du procureur peuvent être légitimes et conformes au principe de prééminence du droit si certains critères sont respectés. Ainsi, le procureur doit exercer ses compétences de manière à respecter le principe de séparation des pouvoirs, y compris le respect de l'indépendance des tribunaux, l'égalité des parties (égalité des armes) et la non-discrimination. S'agissant de la séparation des pouvoirs, outre, le respect de l'indépendance du tribunal, le texte évoque la nécessité de respecter la compétence décisionnelle de la présidence et les problèmes qui peuvent être soulevés par la présence du Procureur Général au Conseil des Ministres<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> See András Zs Varga, Document de réflexion : Compétences des procureurs en dehors du domaine pénal dans les pays membres du Conseil de l'Europe, accessible par le lien suivant:

[http://www.coe.int/T/F/affaires\\_juridiques/coopération\\_juridique/Conférences\\_et\\_réunions\\_à\\_haut\\_niveau/Procureurs\\_européens/CPGE%20\\_2005\\_%2002%20-%20f%20\\_document%20de%20reflexion%20de%20Varga.pdf](http://www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/coopération_juridique/Conférences_et_réunions_à_haut_niveau/Procureurs_européens/CPGE%20_2005_%2002%20-%20f%20_document%20de%20reflexion%20de%20Varga.pdf)

<sup>3</sup> Il convient de noter que les pays de *Common Law* tendent à faire partie d'un groupe où le procureur n'exerce pas d'autres fonctions que celles de l'action publique. Cet état de chose est dû pour l'essentiel à la tendance moderne à transférer ces fonctions à des instances spécialisées chargées des poursuites. Cependant, dans une perspective historique, l'action publique relevait, dans les pays de *Common Law* d'un Avocat général, qui était responsable de la protection des intérêts de l'Etat et de l'intérêt public.

<sup>4</sup> En conclusion, l'auteur du texte propose les quinze tests suivants :

1. Outre l'octroi d'un rôle essentiel au ministère public dans le système de justice pénale, certains Etats membres du Conseil de l'Europe prévoient la participation du procureur aux procédures civiles et administratives pour des raisons liées à l'histoire, à la recherche de l'efficacité et à des considérations économiques. Cependant, pareille participation doit demeurer l'exception (*principe de l'exceptionnalité*).

2. Le rôle du ministère public dans les procédures civiles et administratives ne doit pas être prédominant et son intervention ne se justifie que si l'objectif de la procédure ne peut pas, ou peut difficilement, être atteint autrement (*principe de subsidiarité*).

3. La participation du ministère public aux procédures civiles et administratives doit être limitée et poursuivre un objectif légitime et identifiable (*principe de la spécialité*).

4. Les Etats peuvent habiliter le ministère public à défendre l'intérêt de l'Etat (*principe de la protection de l'intérêt de l'Etat*).

5. Le ministère public peut être habilité à déclencher des procédures ou à intervenir dans des procédures pendantes, ainsi qu'à utiliser diverses voies de recours afin d'assurer la légalité (*principe de légalité*).

6. Lorsqu'elle est requise au nom de l'intérêt public et/ou de la légalité des décisions (par exemple dans les affaires de protection de l'environnement, d'insolvabilité etc.), la participation du ministère public peut se justifier (*principe de l'intérêt public*).

7. La protection des droits et des intérêts de groupes désavantagés, incapables d'exercer leurs droits peut constituer un motif exceptionnel d'intervention du ministère public (*principe de la protection des droits de l'homme*).

8. Lorsque la coopération entre le ministère public et d'autres sujets de droit public – exécutif, législatif, collectivités locales – semble indispensable, les Etats membres peuvent autoriser les procureurs généraux à consulter les représentants des autorités concernées (*principe de la coopération sous forme de consultation*).

9. Le principe de la séparation des pouvoirs doit également être respecté dans le cadre des attributions extrapénales du ministère public (*principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat*).

13. Il n'y a pas de norme globale concernant les pouvoirs et l'organisation du ministère public, bien qu'un certain nombre de principes directeurs aient été définis. Il est donc nécessaire de s'inspirer des principes démocratiques généraux d'un Etat de droit. Les plus importants d'entre eux sont le principe de séparation des pouvoirs et ceux qui en découlent : l'autonomie des différentes branches du pouvoir et le principe d'équilibre des pouvoirs. C'est pourquoi, les instances chargées des poursuites ne doivent pas outrepasser les limites des domaines réservés au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif et à un appareil judiciaire indépendant. Il est donc nécessaire de supprimer les fonctions du ministère public qui ne sont pas conformes à ces principes et qui peuvent en fait mettre en danger leur mise en œuvre.

#### ***IV. Caractéristiques essentielles de la loi***

##### *1. Dispositions générales*

14. L'article 1 paragraphe 1 de la loi définit de manière concise le principe clé sur lequel repose la *Prokuratura* de la Fédération de Russie :

*"La Prokuratura de la Fédération de Russie est un système unique, fédéral et centralisé d'instances qui exercent pour le compte de l'Etat fédéral un contrôle de la conformité d'actes avec la Constitution fédérale et de l'application des lois en vigueur sur le territoire de la Fédération de Russie."*

15. L'article 1 paragraphe 2 énonce alors les principales fonctions qui peuvent être paraphrasées comme suit :

- a. Contrôle de l'application des lois par les organes politiques énumérés, qui semblent comprendre l'ensemble de l'exécutif à l'exception du Gouvernement fédéral lui-même, bien que la liste comporte certains ministères. Elle comprend les instances législatives des Sujets de la Fédération, mais pas le Parlement fédéral. Elle comprend même les responsables des organisations commerciales et non commerciales, ainsi que des instances de supervision, mais pas l'appareil judiciaire.
- b. Contrôle de la conformité avec la loi des instruments juridiques utilisés par ces organes.

---

10. L'action extrapénale du ministère public ne doit pas affecter la souveraineté du pouvoir législatif (*principe de la souveraineté du législatif*).

11. La participation du ministère public au processus de prise de décision de l'exécutif ne doit pas engager la responsabilité du ministère public à l'égard des décisions arrêtées (*principe de la responsabilité de l'exécutif*).

12. La participation du ministère public aux procédures judiciaires ne doit pas affecter l'indépendance des tribunaux (*principe de l'indépendance des tribunaux*).

13. Le ministère public ne doit jouir d'aucun pouvoir de décision en-dehors du domaine pénal et ne doit se voir conférer aucun droit supplémentaire par rapport à ceux reconnus aux autres parties devant les tribunaux (*principe de l'égalité des armes*).

14. Le ministère public ne doit pas pratiquer de discrimination entre les personnes lorsqu'il protège leurs droits et doit limiter son intervention aux cas où celle-ci paraît fondée et légitime (*principe de la non-discrimination*).

15. Lorsque le ministère public jouit de compétences en droit civil et en droit administratif, les droits et garanties énumérés dans la Recommandation Rec (2000) 19 à propos de la juridiction criminelle s'appliquent également. Il en va notamment ainsi de l'obligation pour le ministère public d'exercer sa mission de façon équitable, impartiale et objective (*principe de l'impartialité du ministère public*).

- c. Contrôle du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales par ces organes.
- d. Contrôle des enquêtes de police, des enquêtes préalables et des saisies.
- e. Contrôle de l'application des lois par les huissiers de justice.
- f. Contrôle de l'application des lois dans les prisons et les lieux de détention.
- g. Poursuites pénales.
- h. Coordination des activités de lutte contre la criminalité par les institutions de maintien de l'ordre.

16. On notera avec intérêt que les fonctions de contrôle sont énumérées avant l'action publique, ce qui laisse entendre qu'elles sont considérées comme le rôle primordial de la *Prokuratura*.

17. L'article 1 paragraphes 3 à 5 énumèrent d'autres fonctions de la *Prokuratura*. Le paragraphe 4 précise qu'elle participe aux activités législatives. En vertu du paragraphe 3,

*"Conformément à la législation fédérale sur la procédure, les procureurs participent à l'examen des affaires par les tribunaux ordinaires et les juridictions d'arbitrage (ci-après les tribunaux) et contestent les décisions judiciaires, les condamnations et les ordonnances qui sont contraires à la loi".*

## 2. Organisation et tâches essentielles

18. L'article 4 énonce certains principes qui régissent l'organisation et le fonctionnement de la *Prokuratura*. Son paragraphe 1 définit le principe d'organisation fondamental :

*"La Prokuratura de la Fédération de Russie constitue un système unique, fédéral et centralisé d'instances (ci-après "instances de poursuites") et d'institutions et fonctionne en suivant le principe de subordination des procureurs subalternes aux procureurs de grade plus élevé et au Procureur Général de la Fédération de Russie."*

19. Ce principe est détaillé dans la partie II de la loi (articles 11 à 20). Pour brosser un tableau général, des services distincts sont établis dans la Fédération, dans les Sujets de la Fédération, aux sein de l'armée et d'autres institutions spécialisées, y compris des établissements scientifiques et éducatifs, et les rédactions de maisons d'édition qui constituent des entités juridiques, et dans les villes et les districts (article 11). Le système est entièrement hiérarchisé ; en vertu de l'article 17, le Procureur Général publie "des consignes, des directives, des ordonnances, des dispositions et des instructions" qui "s'imposent à l'ensemble des membres des instances et institutions de la *Prokuratura*" (c'est-à-dire à tous les services quel que soit leur niveau).

20. L'article 4 définit un certain nombre d'autres principes clés :

- i. Indépendance de la *Prokuratura* à l'égard de l'ensemble des autres pouvoirs de l'Etat ;
- ii. Obligation d'œuvrer conformément à la loi ;
- iii. Obligation de faire preuve de transparence sous réserve de la législation sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et sur la protection des secrets d'Etat et autres ;
- iv. Obligation de rendre compte de l'état de la légalité ;

- v. Non-participation des procureurs et des enquêteurs au pouvoir exécutif ou aux associations non gouvernementales poursuivant des buts politiques ; et
- vi. Emploi à plein temps au sein de la *Prokuratura* à l'exception des activités d'enseignement, de recherche et de création artistique.

21. L'ingérence de tout autre pouvoir d'Etat dans les affaires de la *Prokuratura* est interdite par l'article 5, qui prévoit aussi que les procureurs ne peuvent être invités à se justifier ni à rendre leurs dossiers disponibles.

22. L'article 11 paragraphe 3 donne au système de la *Prokuratura* fédérale un monopole en matière de pouvoir de poursuites.

23. Selon l'article 7 de la loi, le Procureur Général et certains autres procureurs peuvent assister aux réunions de l'Assemblée fédérale et du Gouvernement fédéral, ainsi que d'autres organes exécutifs et législatifs. Selon l'article 9, les procureurs ont le pouvoir d'initiative législative.

24. L'article 8 traite des pouvoirs des procureurs en matière de coordination des activités de lutte contre la criminalité d'autres institutions. Ces pouvoirs semblent être extensifs. Ils comprennent le pouvoir de convoquer des réunions de coordination, d'organiser des groupes de travail et de demander des informations. La Commission n'a pas eu connaissance du Règlement (*Polojenie*) visé à l'article 8 qui pourrait lui donner d'autres pouvoirs. Ceux-ci ne s'étendent pourtant pas au fisc ou à la police.

25. L'article 10 traite du système de requêtes. Les procureurs doivent examiner les requêtes soumises par la population et portant sur des infractions à la loi. Il faut que les réponses soient motivées. Le procureur doit entamer des poursuites contre les auteurs d'infractions. La décision négative d'un procureur n'empêche pas le requérant de saisir lui-même le tribunal.

26. L'article 12 concerne la nomination et la destitution du Procureur Général, qui est nommé par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président de la Fédération. Si le candidat du Président est rejeté, celui-ci doit présenter un autre candidat dans les trente jours. En principe – en théorie en tout cas – ce processus peut être répété à plusieurs reprises.

27. La destitution est décidée par la même Chambre, à nouveau sur la recommandation du Président de la Fédération. En conséquence, le Procureur Général ne peut être destitué sauf si le Président le demande. En principe, le Conseil de la Fédération peut empêcher la destitution. Aucun critère n'a été fixé pour la prononcer. La durée du mandat est de cinq ans. Rien n'empêche le Procureur Général d'être reconduit dans ses fonctions.

28. Conformément au principe hiérarchique, le Procureur Général nomme à son tour les chefs des services des poursuites des Sujets de la Fédération "en accord avec" les autorités régionales (article 13). Ces procureurs sont tous subordonnés au Procureur Général auquel ils rendent compte et ils peuvent être révoqués par lui (article 13 paragraphe 1). Le Procureur Général nomme aussi les procureurs de ville et de district et les procureurs spécialisés qui lui sont de même subordonnés et qui lui rendent compte (article 13 paragraphe 2).

29. Le Procureur Général a un premier adjoint et d'autres adjoints, qui sont nommés et destitués à sa demande par le Conseil de la Fédération (article 14 paragraphe 2). L'article 14 détaille la structure hiérarchique de la *Prokuratura* Générale. Il crée un Collège composé du

Procureur Général et des cadres supérieurs, dont les fonctions ne sont pas définies. L'article 15 comprend des dispositions analogues concernant les *Prokuraturas* de degré inférieur.

### 3. *Le contrôle général de légalité assuré par la Prokuratura*

30. Le but du contrôle général de légalité (*nadzor*) réalisé par la *Prokuratura* a déjà été décrit (voir par. 15 ci-dessus). La présentation du texte donne à penser qu'il s'agit-là de la fonction primordiale de la *Prokuratura*.

31. Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle général des lois et du respect des droits de l'homme, le procureur jouit des pouvoirs suivants :

- a. entrer dans les locaux de l'une quelconque des institutions qui sont contrôlées et avoir accès à l'ensemble des documents et pièces (articles 22 et 27) ; et
- b. demander que lui soient communiqués les documents, pièces et autres informations, requérir des experts pour éclaircir les questions soulevées et procéder à des vérifications. Le droit de convoquer des personnes pour les interroger s'étend aux personnes privées (articles 22 et 27).

Il convient de noter qu'aux termes de l'article 6, les injonctions de la *Prokuratura* sont obligatoires et qu'"elles doivent être exécutées sans condition". La possibilité d'une intervention judiciaire ne semble pas envisagée.

32. Si le procureur constate une infraction à la loi, il peut choisir entre un certain nombre d'options :

- a. engager des poursuites pénales ;
- b. engager une procédure administrative ;
- c. mettre en jeu toute autre forme de responsabilité applicable ;
- d. formuler un avertissement ; et
- e. en cas d'atteinte aux droits de l'homme, le procureur peut entamer une procédure civile, mais uniquement si, pour des raisons d'âge ou autres, la victime ne peut défendre personnellement ses droits devant un tribunal, si les droits d'un grand nombre de personnes sont en cause ou si l'infraction a une signification sociale importante" (Article 22 paragraphe 2, article 27 paragraphes 2 et 3).

33. Selon l'article 21 paragraphe 2, dans l'exercice du contrôle général de l'application des lois, les services de la *Prokuratura* ne peuvent se substituer aux autres organes de l'Etat. L'article 26 paragraphe 2 comprend une disposition analogue concernant le contrôle en matière de respect des droits de l'homme. De plus, dans ce dernier cas, les services de la *Prokuratura* ne peuvent s'ingérer dans le fonctionnement et les activités administratives d'organisations.

34. Lorsque le procureur constate une infraction à la loi, il peut ordonner la libération de toute personne qui fait l'objet d'une détention administrative conformément aux décisions prises par des instances non judiciaires (article 22 paragraphe 3). Il semble qu'il ne faille pas renvoyer l'affaire devant un tribunal. Le procureur peut aussi contester tout instrument qui est contraire à la loi ou qui viole les droits de l'homme, ou saisir un tribunal pour demander que l'instrument soit annulé. Les articles 23 et 28 lui permettent de contester l'instrument auprès de l'organe qui l'a adopté. Ce recours doit être examiné dans un délai de dix jours ou lors de la session suivante s'il s'agit d'une chambre législative. La Commission ne comprend pas bien

comment cette procédure se déroule : l'organe intéressé est-il lié par l'avis du procureur sur la loi ? Y a-t-il des circonstances où la question peut ou doit être renvoyée devant un tribunal ?

35. Les articles 22 et 28 permettent aussi au Procureur de formuler des recommandations pour mettre fin aux infractions à la loi. Aux termes de l'article 24, ces recommandations sont adressées à l'organe ou au fonctionnaire habilités à cette fin et doivent être examinées sans délai. Là encore, la Commission ne sait pas bien si l'organe ou le fonctionnaire sont liés par les conclusions du procureur ; le texte semble rédigé selon l'hypothèse qu'il en va ainsi.

36. En vertu de l'article 24 paragraphe 3 :

*"Au cas où des ordonnances du Gouvernement fédéral sont contraires à la Constitution et aux lois fédérales, le Procureur Général de la Fédération de Russie en informe le Président de la Fédération."*

La portée exacte de cette disposition n'est pas très claire pour la Commission, car le Gouvernement fédéral ne figure pas parmi les organes énumérés à l'article 1 paragraphe 2 ou à l'article 21 paragraphe 1 comme faisant l'objet du contrôle de légalité assuré par la *Prokuratura*. On peut supposer que cette disposition doit rester distincte.

37. Le procureur peut, aux termes de l'article 25, prendre une ordonnance motivée demandant l'ouverture d'une procédure pénale ou administrative. On ne sait pas bien si la personne intéressée par l'ordonnance a un autre choix que de s'y conformer. Peut-elle contester la question devant un tribunal si elle n'accepte pas l'argumentation du procureur ?

38. L'article 25.1 autorise le procureur à adresser un avertissement en cas de préparation d'une infraction à la législation. Là encore, on ne précise pas si ces avertissements ont un caractère contraignant ou s'il est possible de les contester devant un tribunal.

39. S'agissant du contrôle de la violation des droits de l'homme, certains points méritent d'être relevés. Le procureur a l'obligation d'expliquer aux victimes les modalités de défense de leurs droits et de leurs libertés, et d'obtenir réparation pour elles. (article 27 paragraphe 1).

40. Les articles 29 à 31 portent sur le contrôle des enquêtes préliminaires et des perquisitions. Ces pouvoirs sont conférés au Procureur Général afin qu'il puisse assurer le respect des droits de l'homme, des droits et libertés civiles et garantir la légalité des décisions. Ses directives ont force obligatoire (article 30). Le Procureur peut procéder à une instruction lui-même ou l'assigner à un procureur subordonné (article 31).

41. Les articles 32 à 34 confèrent au Procureur Général le pouvoir de contrôler les établissements pénaux ou autres qui détiennent des personnes, afin de vérifier la légalité de la détention et le respect des droits des personnes détenues. Le Procureur contrôle aussi la légalité de l'exécution des peines non privatives de liberté.

42. Dans l'exercice de ces pouvoirs, le Procureur Général est habilité à:

- a. visiter à tout moment les lieux de détention
- b. interroger les prisonniers et les personnes détenues
- c. étudier tous les dossiers
- d. exiger de l'administration le respect des droits des prisonniers et des personnes détenues

- e. demander des explications aux membres de l'administration
- f. contester une décision et émettre des recommandations
- g. entamer des procédures pénales ou administratives
- h. prononcer les sanctions disciplinaires prévues en cas de violation de la loi.

Lorsque le Procureur Général conteste une décision de justice, l'exécution de celle-ci est suspendue. Le Procureur a l'obligation d'ordonner la remise en liberté de toute personne détenue illégalement. Les ordonnances et les injonctions du Procureur ont force obligatoire.

43. Selon les articles 21 paragraphe 2 et 26 paragraphe 2, dans l'exercice du contrôle général de légalité, les services de la *Prokuratura* ne se substituent pas aux autres organes de l'Etat. Néanmoins, les pouvoirs conférés à ces services sont très étendus et il n'existe apparemment aucune disposition relative au contrôle judiciaire de leur exercice. Aussi, l'application des dispositions de ces articles reste floue.

#### 4. *Participation aux audiences*

44. Les articles 35 à 39 ont trait à la participation du procureur aux audiences. L'article 35 autorise le procureur à prendre part aux audiences lorsque la loi le prévoit. Dans le cadre de poursuites pénales, il joue le rôle du ministère public. Il peut saisir le tribunal ou intervenir dans l'affaire à tout moment de la procédure lorsqu'il s'agit de protéger les droits civils et les intérêts légitimes de la société ou de l'Etat. Le Procureur Général peut aussi prendre part aux audiences de la Cour suprême fédérale et de la Haute Cour d'Arbitrage. Il peut aussi saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'il y a violation des droits constitutionnels au cours d'un procès civil.

45. L'article 36 prévoit le droit pour le Procureur d'introduire un pourvoi en cassation, d'introduire un "recours préalable" en première instance (*tchastny protest*) ou au titre du contrôle de légalité contre une décision de justice inique ou infondée. Le procureur peut demander les dossiers de n'importe quelle affaire ou catégorie d'affaires, même lorsque la décision de justice a pris effet.

46. Ce pouvoir a fait l'objet d'un grand nombre de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment *Riabykh c. Russie* (52854/99, arrêt du 24 juillet 2003), qui reprenait les conclusions de *Brumarescu c. Roumanie* (28342/95, arrêt du 28 octobre 1999), ainsi que *Nikitine c. Russie* (50178/99, arrêt du 20 juillet 2004). Suite à ces arrêts et aux réactions législatives qu'ils ont déclenchées, le pouvoir de contrôle de légalité a été fortement restreint. Ainsi, dans les affaires pénales, le Procureur ne peut plus<sup>5</sup> se prévaloir de ce pouvoir pour demander l'annulation d'un acquittement ou l'aggravation d'une peine. Dans les affaires civiles et pénales, le contrôle de légalité doit désormais être effectué dans les douze mois.

#### 5. *Conditions d'emploi à la Prokuratura*

47. La loi comprend un grand nombre de dispositions relatives à l'emploi dans les services de la *Prokuratura* (articles 40 à 45). La plupart n'appellent pas de commentaire. Seules deux point seront examinés ici.

48. L'article 42 paragraphe 2 interdit la détention, l'arrestation ou la fouille d'un procureur. De même est interdite la fouille de ses effets personnels ou de son véhicule, sauf lorsqu'il

<sup>5</sup> Il y a certaines exceptions à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle du 11 mai 2005, voir plus loin, note 7.

s'agit de protéger la sécurité de tierces personnes ou si un procureur est surpris en flagrant délit. Toute autre investigation concernant un procureur est exclusivement du ressort de la *Prokuratura*.

49. L'article 43 porte sur la destitution des procureurs. Celle-ci peut intervenir lorsqu'il y a eu "violation du serment du procureur et infractions portant atteinte à l'honneur de la profession". Cette dernière idée n'est pas précisée. Le serment du procureur est indiqué à l'article 40.4. Le procureur s'engage "à respecter son honneur professionnel, à être un modèle d'intégrité, de pureté morale et d'humilité, à protéger religieusement et à incarner aux yeux des autres les meilleures traditions de la profession". Il manque cependant des garanties des droits individuels des procureurs, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'emploi.

#### 6. *Les procureurs militaires*

50. Les articles 46 à 50 portent sur les instances militaires de la *Prokuratura*. Ces dispositions sont très proches de celles déjà mentionnées. Les articles 51 à 54 font référence à l'élaboration de statistiques, au financement et au sceau du procureur militaire. Ces articles n'appellent aucun commentaire.

### V. **Commentaires sur la loi**

#### 1. *Responsabilités et pouvoirs de la Prokuratura*

51. A la lumière des points essentiels examinés ci-dessus, il est clair que cette loi instaure une institution très puissante. Ce qui frappe à première vue, c'est que la *Prokuratura* n'est pas simplement ou même en premier lieu une autorité chargée des poursuites pénales. Sa fonction première est de contrôler l'appareil étatique. Si l'Etat venait à se désengager de vastes domaines d'action, elle perdrait de son pouvoir, mais tant que l'Etat est puissant, la *Prokuratura* l'est aussi. On retrouve clairement dans cette loi la structure de la *Prokuratura* telle qu'elle existait à l'époque soviétique. Des modifications positives ont tout de même été apportées : limitation de l'exercice du pouvoir de contrôle de la légalité des audiences et affirmation que la décision définitive appartient aux tribunaux.

52. Le contrôle général de la légalité semble donc être la fonction primordiale de la *Prokuratura*. C'est un facteur inquiétant. Cette fonction de contrôle extensive avait sa place dans un système d'unité du pouvoir où il n'existait ni juridiction administrative, ni cour constitutionnelle, ni médiateur. Par son pouvoir de contrôle général, le Procureur conjugait donc les fonctions de plusieurs instances. Ce pouvoir extensif n'est plus justifié dès lors qu'il existe d'autres institutions qui garantissent l'ordre juridique et la protection des droits civils. Dans un Etat de droit démocratique, ce sont les tribunaux indépendants qui ont la charge de garantir la primauté du droit. La loi étudiée ici ne respecte pas ces principes.

53. Le Procureur Général dispose de pouvoirs de contrôle de légalité très étendus comparés à ceux des tribunaux en la matière. Ceci risque de restreindre leur marge de manœuvre et freine le développement du droit administratif. Dans le même temps, le système de pétition au Procureur Général semble être une voie de recours efficace et peu chère dans le cas d'infractions commises par des fonctionnaires de l'Etat. Toute réforme devra donc veiller à proposer aux citoyens des voies de recours parallèles.

54. Le chapitre III de la Loi qui s'intitule "Contrôle général de la légalité" (*Prokurorski nadzor*) traite des instruments dont dispose le Procureur Général dans l'exercice de cette fonction et lui confère de vastes pouvoirs. Conformément à l'article 22, dans l'exercice de cette fonction, le Procureur a accès à l'ensemble des documents et pièces de l'institution contrôlée et peut demander des explications au sujet d'une infraction constatée. Le point 4 de cet article précise que "*les fonctionnaires des institutions mentionnées à l'article 21, paragraphe 1 [...] ont l'obligation de se conformer immédiatement aux injonctions de vérification et d'inspection émanant du procureur ou de son adjoint*". Conformément à l'article 6, toutes les injonctions du Procureur Général sont obligatoires. A nouveau, on peut se demander si l'étendue de ces pouvoirs ne porte pas atteinte à la notion d'équilibre, qui est inhérente à un système de séparation des pouvoirs, si elle n'abolit pas toute distinction entre les organes de l'Etat en conférant à la *Prokuratura* le rang d'autorité au-dessus de toutes les autres.

55. Ceci est d'autant plus inquiétant que l'article 21, qui énumère les institutions soumises au contrôle de la *Prokuratura*, comprend, outre des organes politiques, "*les administrations et les responsables des organisations commerciales et non-commerciales*". Ces dernières ne sont en rien distinguées des autres institutions.

56. La Commission préférerait une toute autre conception des pouvoirs de la *Prokuratura*, conforme à la Recommandation 1604 (2003) sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit (texte non-contraignant pour les Etats membres). Selon le paragraphe 6 de ce texte, les responsabilités non pénales des procureurs "*constatées dans certains Etats membres, suscitent des inquiétudes quant au respect des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe*".

Au paragraphe 7, l'Assemblée recommande aux gouvernements de Etats membres de limiter "*les pouvoirs et les responsabilités des procureurs*" "*à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soit établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions*".

57. Il s'agit ici de l'avis de l'Assemblée parlementaire, qui ne reflète pas nécessairement la pratique majoritaire dans les Etats membres. Cependant, il est clair que la *Prokuratura* russe figure parmi les instances du ministère public qui ne correspondent pas au modèle que l'Assemblée considère comme essentiel. En outre, eu égard au rôle prédominant du procureur au sein de l'administration en Russie (rôle qui ne peut guère être considéré comme limité ou exceptionnel), cette institution n'est pas conforme aux critères proposés par Varga<sup>6</sup>.

58. Une solution éventuelle pour remédier à cette situation serait de séparer le contrôle de légalité de l'exercice des poursuites pénales. A l'heure actuelle, une conclusion s'impose : le pouvoir de contrôle général de la légalité prime sur la conduite de l'action publique.

## 2. Relations entre la *Prokuratura* et les autres organes de l'Etat

59. L'article 21 détaille les institutions soumises au contrôle de légalité: "*ministères fédéraux, comités et services d'Etat, autres organes fédéraux de l'exécutif, instances représentatives (législatives) et exécutives des Sujets de la Fédération, organes de l'autonomie locale, autorités militaires [...] et responsables d'organisations commerciales et*

---

<sup>6</sup> Voir note 4 ci-dessus.

*non commerciales*". Cette liste est particulièrement longue et comprend aussi bien des instances du pouvoir législatif, exécutif, de l'autonomie locale que des organisations commerciales et non-commerciales. Lorsque l'on ajoute à cela les pouvoirs très étendus conférés à la *Prokuratura*, on peut légitimement douter que ces pouvoirs de contrôle soient conformes aux contre-pouvoirs nécessaires pour le bon fonctionnement d'un système démocratique.

60. De plus, le Procureur Général est indépendant de tous les autres organes de l'Etat qui ne peuvent pas l'obliger à se justifier ou à ouvrir ses dossiers. Il n'a pas de comptes à rendre autres qu'une présentation de l'état de la légalité. Il a le pouvoir de prendre des injonctions contraignantes pour toute la *Prokuratura*. Il nomme et destitue les principaux responsables du système. Par ailleurs, la *Prokuratura* est présente jusque dans certains établissements scientifiques, éducatifs ou d'édition. Le Procureur Général ne peut être destitué que sur recommandation du Président, et selon des critères peu précis. Le Procureur Général dispose donc de pouvoirs extrêmement étendus. En outre, la relation qui lie la *Prokuratura* au Président est de nature à laisser penser qu'en pratique la *Prokuratura* pourrait devenir une simple extension du pouvoir présidentiel.

61. Il y a également lieu de s'inquiéter au sujet de l'article 7 qui donne au Procureur Général et à certains autres procureurs le droit d'assister aux réunions de l'Assemblée fédérale, du Gouvernement fédéral, et d'autres organes exécutifs et législatifs. Il en va de même pour l'article 9, selon lequel les procureurs ont le droit d'initiative législative. Bien que l'article 4 affirme l'indépendance de la *Prokuratura* à l'égard de tous les autres organes de l'Etat et que l'article 5 interdise l'ingérence de tout autre organe de l'Etat dans les affaires de la *Prokuratura*, on peut douter de l'indépendance réelle du Procureur Général à l'égard du Gouvernement aux réunions duquel celui-ci peut assister. Ceci est contraire au paragraphe 12 de la Recommandation (2000) 19, selon laquelle "*Le ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.*" Selon le paragraphe 13 de cette même recommandation, dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir la transparence de l'exercice des pouvoirs du Gouvernement vis-à-vis du ministère public. En Russie, la relation existant entre le Procureur Général et le Président n'est pas explicitée. Si le système actuel était maintenu, il faudrait des règles plus précises.

62. En ce qui concerne le pouvoir législatif, la loi est contraire au paragraphe 12 de la Recommandation (2000) 19 selon lequel "*Le ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.*" En effet, elle permet au Procureur Général d'assister à tout moment, lorsqu'il le souhaite et sans invitation, aux séances plénières du Parlement ("*assister aux séances des chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*"). Il peut aussi se rendre aux réunions des commissions et comités des instances législatives, gouvernementales et de l'autonomie locale. La *Prokuratura* peut même participer directement au processus législatif, ce qui est encore plus éloigné des dispositions de la Recommandation. En effet, selon l'article 9, le Procureur Général a le droit d'initiative législative: il peut "*intervenir auprès des autorités législatives [...] et proposer d'amender, de modifier, d'abroger ou d'adopter des lois ou autres instruments législatifs*". Il va de soi que le procureur doit avoir le droit de transmettre son opinion sur un projet de loi débattu au Parlement qui relève de son champ de compétence. Il doit aussi pouvoir participer, sur invitation, au travail en commission lors de l'élaboration d'un projet de loi. En revanche, il ne devrait pas disposer d'un droit formel d'initiative législative. Il peut avoir le droit de transmettre une motion ou une requête au parlement ou au gouvernement, qui disposent du droit d'initiative législative. Il ne devrait pouvoir assister aux séances parlementaires qu'à

l'invitation expresse du parlement ou d'une commission parlementaire. Ces conditions sont indispensables afin de garantir l'équilibre des pouvoirs. A ce titre, l'article 9 devrait être amendé de façon substantielle afin de lever le doute sur les pouvoirs du procureur.

### 3. *La Prokuratura et la procédure judiciaire*

63. Au titre de ses pouvoirs de contrôle, le Procureur Général peut intervenir dans tout procès et demander la révision par une juridiction supérieure, même lorsqu'une décision définitive a déjà été rendue. Ce droit est désormais limité.

64. Dans l'affaire *Brumarescu c. Roumanie* (28342/95, arrêt du 28 octobre 1999), la Cour européenne des droits de l'homme a soutenu que la jouissance de pouvoirs similaires par le Procureur Général de Roumanie, qui lui conférait le droit de revenir sur un arrêt prononcé par un tribunal civil dans une affaire à laquelle il n'était pas partie, était contraire à l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour a ainsi déclaré:

*“61. Le droit à un procès équitable devant un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui énonce la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des Etats contractants. Un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause.*

*62. En l'espèce, la Cour note qu'à l'époque des faits, le procureur général de la Roumanie – qui n'était pas partie à la procédure – disposait, en vertu de l'article 330 du code de procédure civile, du pouvoir d'attaquer un jugement définitif par la voie du recours en annulation. La Cour note que, dans l'exercice de son pouvoir, le procureur général n'était tenu par aucun délai, de sorte que les jugements pouvaient être perpétuellement remis en cause.*

*La Cour relève qu'en accueillant le recours en annulation introduit en vertu du pouvoir susmentionné, la Cour suprême de justice a effacé l'ensemble d'une procédure judiciaire qui avait abouti, selon les termes de la Cour suprême de justice, à une décision judiciaire «irrévocable», ayant donc acquis l'autorité de la chose jugée et ayant, de surcroît, été exécutée.*

*En appliquant de la sorte les dispositions de l'article 330 précité, la Cour suprême de justice a enfreint le principe de la sécurité des rapports juridiques. En l'espèce, et de ce fait, le droit du requérant à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention a été méconnu.*

*Il y a donc eu violation dudit article.”*

65. Dans une affaire ultérieure, *Riabykh c. Russie* (52854/99, arrêt du 24 juillet 2003), la Cour européenne des droits de l'homme a appliqué le même raisonnement à une affaire où la procédure de révision avait été lancée par le président d'une juridiction supérieure. Il ne fait aucun doute que la Cour se serait fondée sur le même principe si le recours en révision avait émané du Procureur Général:

*"55. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil ; il consacre de la sorte le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect. Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision*

*judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention (Hornsby c. Grèce, arrêt du 19 mars 1997, Recueil 1997-II, pp. 510-511, § 40).*

*La Cour considère que le droit à un tribunal serait tout aussi illusoire si le système juridique d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire ayant acquis un caractère définitif et exécutoire soit annulée par une juridiction supérieure à la demande d'un fonctionnaire de l'Etat."*

66. Le délai d'exercice du recours en révision dans les affaires civiles et pénales est aujourd'hui limité à un an (article 396 du Code de procédure civile, article 371 du Code de procédure pénale). En outre, il faut noter que l'article 405 du Code de procédure pénale limite l'application du contrôle de légalité à des affaires qui n'impliquent pas de changement au détriment de l'accusé<sup>7</sup>. En d'autres termes, le contrôle de légalité ne permet pas de revenir sur un acquittement, de reprendre les poursuites lorsque leur arrêt a été décidé, ou de prononcer une peine plus lourde. Nous nous félicitons de cette évolution positive.

#### 4. *Fonctionnement interne de la Prokuratura*

67. Il est extrêmement difficile d'analyser en détail la structure de la *Prokuratura*. Dans quelle mesure la centralisation et l'organisation hiérarchique stricte de l'institution sont-elles rendues nécessaires par l'exercice du pouvoir de contrôle ou des autres pouvoirs conférés à la *Prokuratura*? Un tel degré de centralisation et de hiérarchisation n'est-il pas contraire à la règle d'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique, notamment en matière pénale?

68. Il semble que les membres du ministère public soient en position de faiblesse par rapport à leurs supérieurs. Cette situation est contraire à la Recommandation (2000)19, dont le paragraphe 5(d) fait référence au statut juridique des procureurs. Le paragraphe 5(e) exige que les procédures disciplinaires soient régies par la loi, afin de garantir une évaluation et des décisions justes et objectives soumises à un contrôle indépendant. L'article 43, qui traite de la cessation d'emploi des procureurs, ne reprend aucun de ces principes. Il semble que la décision de destitution appartienne aux seuls supérieurs, sans possibilité de recours prévue, du moins dans cette loi.

69. D'autres points de la loi posent problème quant à leur conformité à la Recommandation (2000)19:

- a. le paragraphe 5(f) fait référence à une procédure de recours satisfaisante. Rien dans la loi n'indique que celle-ci existe.
- b. Les procureurs doivent se voir reconnaître un droit effectif à la liberté d'expression, d'association et de réunion et de participation aux débats publics. Aucune disposition de la loi ne garantit expressément ces droits. En revanche,

---

<sup>7</sup> Suite à une décision de la Cour Constitutionnelle du 11 mai 2005, la révision d'une décision au détriment de l'accusé est possible dans des cas exceptionnellement graves de violations des normes de procédure par un tribunal, qui pourraient être considérées comme des violations de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette exception semble justifiée.

la loi fait valoir la notion de secret et indique que "le désaccord avec les décisions ou actions d'un organe politique ou d'un supérieur" peut entraîner la démission, ce qui laisse planer un doute sur l'existence d'une réelle culture du respect de la liberté d'expression.

- c. Le paragraphe 10 indique que tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Aucune disposition de la loi ne garantit ce droit.

70. La structure hiérarchique et centralisée de la *Prokuratura* ne semble pas adaptée à un système fédéral. Dans d'autres Etats fédéraux, tels que le Canada, l'Australie ou l'Allemagne, où il existe un ministère public au niveau fédéral et au niveau de chaque entité fédérée, chaque niveau a ses propres procureurs, qui sont indépendants les uns des autres. Dans les Etats où l'action publique s'exerce uniquement au niveau des entités fédérées, le Procureur fédéral n'intervient pas dans les activités du procureur de l'Etat fédéré, de la province ou du territoire. Par contre, en Russie, la *Prokuratura* Générale est présente à la fois au niveau de la Fédération et au niveau des Sujets de la Fédération, ce qui signifie que le Procureur Général peut donner des ordres aux procureurs des Sujets de la Fédération. Il dispose aussi du pouvoir de les nommer ou les destituer, même si la nomination doit se faire "en accord avec" les autorités régionales. Si l'on admet que le contrôle de l'exécution des lois comprend la supervision des instances législatives dans les Sujets de la Fédération, on voit clairement que le Procureur Général sert en fait d'instrument de contrôle centralisé. On peut cependant supposer qu'en définitive, le Procureur Général reste soumis à la décision de la Cour constitutionnelle dans les cas de délimitation des compétences entre l'Etat fédéral et les Sujets de la Fédération. Il ne faut pas oublier que la Fédération de Russie connaît une situation particulière qui appelle peut-être des solutions spécifiques et différentes de celles qui sont appliquées dans d'autres Etats fédéraux.

#### 5. *Autres questions*

71. Le paragraphe 29 de la Recommandation (2000)19 indique que "*Le ministère public veille au respect du principe de l'égalité des armes, notamment en transmettant aux autres parties – sauf exception prévue par la loi – les informations en sa possession qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès*". Aucune disposition de la loi ne reprend cette disposition. Au contraire, la notion de secret est au cœur même de la profession (notamment à travers le serment du procureur, dont la violation peut entraîner la destitution). A nouveau, il pourrait s'agir d'un problème de culture.

72. Rien ne justifie l'immunité dont bénéficient les procureurs: il ne peuvent être détenus, arrêtés ou fouillés. De plus, il faut des règles empêchant les procureurs de se juger eux-mêmes. Les procureurs ne doivent pas être au-dessus des lois.

73. La loi ne prévoit rien en termes de surveillance ou d'inspection indépendante de la *Prokuratura*.

#### **Conclusions**

74. La *Prokuratura* a connu de réelles réformes en Russie, notamment par la limitation du pouvoir de contrôle de la légalité pour les décisions de justice. Le procureur doit désormais respecter les décisions définitives des tribunaux. Il peut désormais intervenir dans des procès pour défendre les droits des citoyens uniquement si les personnes intéressées ne peuvent se

défendre elles-mêmes ou si l'infraction cause du tort à un grand nombre de personnes, ce qui justifie alors son intervention.

75. Il n'en demeure pas moins que l'impression qui prévaut à la lecture de cette loi est celle d'une institution qui est encore trop importante, trop puissante et trop peu transparente, et dont les fonctions sont trop nombreuses et risquent d'empiéter sur les compétences d'autres instances. Une institution pour laquelle la fonction de contrôle prime sur l'exercice de l'action publique et qui malgré l'étendue de ses pouvoirs, risque d'être instrumentalisée par le pouvoir présidentiel ou politique. Ces inquiétudes sont d'autant plus fortes que la *Prokuratura* est une organisation très hiérarchisée, où le Procureur Général concentre à lui seul de vastes pouvoirs. Sous sa forme actuelle, le système de la *Prokuratura* russe ne semble pas conforme à la Recommandation (2000)<sup>19</sup> et soulève de graves questions quant à sa conformité aux principes démocratiques et à la prééminence du droit.

76. Il semble donc indispensable de poursuivre les réformes. De l'avis de la Commission, c'est ainsi que le système existant de *Prokuratura* pourra être rendue conforme aux normes européennes sur le rôle du ministère public dans un Etat de droit. Il faudrait un nouvel instrument juridique, complet et qui définirait la politique à adopter. Cet instrument devrait se fonder sur les principes et normes démocratiques fondamentales. Il faudrait donc mettre fin aux pouvoirs étendus de la *Prokuratura* en matière de contrôle général de la légalité et les transférer à différentes juridictions (tribunaux de droit commun, tribunaux administratifs et Cour constitutionnelle) et au médiateur. La direction souhaitée par la Commission de Venise a été clairement formulée dans la Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire selon laquelle il faudrait que "*les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soit établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions*".