

Forum sur la justice internationale

L'article 689-11, al. 2, du Code de procédure pénale

**Le monopole du ministère public à l'épreuve de la Convention
européenne de sauvegarde des droits de l'homme et
des libertés fondamentales**

Damien Roets¹

Février 2015

En application du second alinéa de l'article 689-11 du Code de procédure pénale, issu de la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, « la poursuite [des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale] ne peut être exercée *qu'à la requête du ministère public* ». Les victimes de tels crimes sont donc *de jure* privées du droit de se constituer partie civile par la voie de l'action. Cette disposition de la loi du 9 août 2010 viole l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (I). Elle engendre, par ailleurs, un risque de violation de son article 2 § 1 (II). En l'absence d'une intervention du législateur, elle devrait pouvoir être neutralisée par les juridictions d'instruction (III).

¹ Professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Limoges, OMIJ, responsable du Master de droit pénal international et européen.

I/ Le monopole du ministère public : une violation de l'article 6 § 1 de la CESDH

À la veille de l'arrêt de Grande Chambre *Perez c. France* du 12 février 2004, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) relative au contentieux de l'action civile était d'une complexité telle qu'il était bien difficile d'identifier de manière exhaustive les cas dans lesquels l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales² (CESDH) était ou non applicable audit contentieux. Dans l'arrêt *Perez*, la Cour EDH clarifie les critères d'applicabilité de l'article 6 § 1 au contentieux de l'action civile, en affirmant : 1° que, « en tout état de cause, l'applicabilité de l'article 6 se conçoit même sans demande de réparation pécuniaire³ » ; 2° qu' « il suffit pour cela que la procédure soit déterminante pour le "droit de caractère civil" en cause⁴ » ; 3° que « le fait que [la partie civile] puisse choisir de ne pas demander réparation à un moment donné de la procédure ne fait disparaître ni le caractère civil de son action, ni son droit de présenter sa demande ultérieurement⁵ ».

L'article 6 § 1 de la CESDH étant applicable au contentieux de l'action civile, la partie civile bénéficie *ipso facto* des divers droits composant le droit générique à un procès équitable, dont celui d'accéder à un tribunal consacré par le célèbre arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975⁶ (alors qu'elle n'est encore, par hypothèse, qu'une simple victime non encore partie au procès). Pour les victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) voulant mobiliser la justice pénale française, le droit d'accéder à un tribunal n'est autre que le droit de se constituer partie civile devant le pôle de l'instruction compétent (le pôle spécialisé du TGI de Paris compétent en matière de crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre). Lorsqu'un système juridique donné, comme le nôtre, permet aux victimes de *déclencher* une instance pénale (puisque, en cas de constitution de partie civile, le ministère public a l'obligation de mettre en mouvement l'action publique⁷), ce droit d'accès à un tribunal pénal doit être garanti – quoi que l'on pense, par ailleurs, d'un point de vue purement théorique, et comparativement au procès pénal de *common law*, du fait qu'une victime d'infraction puisse être partie au procès pénal -. Dans l'arrêt *Perez*, après avoir affirmé qu'« une plainte avec constitution de partie civile rentre dans le champ d'application de

² « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

³ § 65.

⁴ *Ibid.*

⁵ § 63.

⁶ Cf. §§ 35 et 36.

⁷ Crim. 8 déc. 1906, S. 1907, 1.377, note Demogue (arrêt souvent dit « Laurent-Atthalin », du nom du conseiller rapporteur).

l'article 6 § 1 de la Convention⁸ », la Cour EDH rappelle opportunément que, « dans sa Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale adoptée le 6 octobre 2000, le Comité des Ministres [du Conseil de l'Europe] estime que les victimes doivent avoir la possibilité de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites, *notamment en les autorisant à les mettre en œuvre elles-mêmes*⁹ » (sa seule réserve concerne « l'action civile à des fins *purement* répressives¹⁰ », c'est-à-dire celle à l'occasion de laquelle la victime ne demande même pas « l'obtention d'une réparation symbolique¹¹ »). Partant, l'article 689-11, al. 2, du Code de procédure pénale viole manifestement le droit pour les victimes de crimes relevant de la compétence de la CPI d'accéder au juge pénal français, et cela d'autant plus si l'on combine les exigences de l'article 6 § 1 de la CESDH avec celles découlant de son article 2 § 1.

II/ Le monopole du ministère public : un risque de violation de l'article 2 § 1 de la CESDH

Certains des droits garantis par la CESDH, on le sait, font peser sur les États une obligation positive de punir les actes qui en constituent des violations. Il en est notamment ainsi du droit au respect de la vie consacré par l'article 2 § 1 de la Convention : dans son arrêt de Grande Chambre *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, la Cour EDH évoque le « devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations¹² ». Et, dans un arrêt de Grande Chambre *Marguš c. Croatie* du 27 mai 2014, la Cour de Strasbourg a eu l'occasion de préciser que l'obligation positive de punir les atteintes à la vie s'impose avec une particulière acuité lorsque lesdites atteintes revêtent la forme de crimes internationaux, les États ayant, selon elle, « l'obligation universellement reconnue [...] de poursuivre et de punir les auteurs de violations graves des droits fondamentaux de l'homme¹³ ».

La possibilité pour les victimes de crimes relevant de la compétence de la CPI de se constituer partie civile par la voie de l'action est incontestablement de nature à permettre à la France de satisfaire à l'obligation procédurale d'enquêter (*i. e.*, en l'occurrence, d'instruire) sur de telles violations, issue, elle aussi, de l'article 2 § 1 de la CESDH¹⁴. En effet, outre qu'elle facilite mécaniquement l'émergence d'affaires et, donc, les occasions d'enquêter, cette possibilité est de nature à pallier la possible inertie d'un

⁸ § 71.

⁹ § 68 (souligné par nous).

¹⁰ § 69.

¹¹ § 70.

¹² § 104 (dans le même sens, cf., par ex., Cour EDH, *Mahmut Kaya c. Turquie*, 28 mars 2000, § 85 ; *Kiliç c. Turquie*, 28 mars 2000, § 62 ; *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne*, 22 mars 2001, § 86 ; *Calvelli et Ciglio c. Italie*, GC, 17 janv. 2002, § 51 ; *Perk et autres c. Turquie*, 28 juin 2006, § 54).

¹³ Cour EDH, GC, 27 mai 2014, *Marguš c. Croatie*, § 139.

¹⁴ Cf., par ex., Cour EDH, GC, 27 sept. 1995, *McCann et autres c. Royaume-Uni*, § 161.

parquet toujours pas réellement indépendant¹⁵ et qui, pour des raisons d'ordre politico-diplomatique, peut ne pas vouloir exercer l'action publique. Dans une telle situation, la victime, en se constituant partie civile, conforte en quelque sorte le caractère universel de la compétence... universelle, laquelle ne saurait être exclusivement entre les mains d'un ministère public *national* dès lors que les actes en cause portent atteinte l'ordre public *international*. S'agissant de crimes aussi graves que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, il peut d'ailleurs être soutenu que, lorsque le ministère public n'agit pas, l'action civile peut éventuellement n'être que « purement répressive ». Il convient, en outre, d'observer que la faculté pour les victimes de crimes relevant de la CPI d'accéder au juge pénal contribue *de facto* à garantir la complémentarité de celle-ci.

L'article 689-11, al. 2, du Code de procédure pénale, en instituant le monopole du ministère public dans le déclenchement des poursuites induit donc le risque de violation(s) de l'article 2 § 1 de la CESDH, ce qui rend d'autant plus nécessaire sa neutralisation.

III/ La nécessaire neutralisation de l'article 689-11, al. 2, du Code de procédure pénale par les juridictions d'instruction

Pour mettre le droit français en conformité avec les exigences du droit européen des droits de l'Homme, la meilleure solution consisterait, bien évidemment, en l'adoption définitive, par le Parlement, de la proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du Code de procédure pénale *dans sa version enregistrée à la Présidence du Sénat le 6 septembre 2012* (et non dans celle votée en première lecture le 26 février 2013, qui maintient malencontreusement le monopole du ministère public). La version de l'article 689-11 proposée en septembre 2012 renvoie à l'article 689-1 du Code de procédure pénale. Si elle était adoptée, les victimes pourraient se constituer partie civile par la voie de l'action aux conditions de droit commun prévues par l'article 85 du Code de procédure pénale.

Mais, même sans la réécriture de l'article 689-11 du Code de procédure pénale, les juridictions d'instruction devraient pouvoir juger recevables les plaintes avec constitution de partie civile déposées par des victimes de crimes relevant de la compétence de la CPI, puisque dans ses célèbres arrêts du 15 avril 2011 (relatifs à la garde à vue) l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a affirmé sans ambages que « les États adhérents à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, sans attendre d'être attaqués devant elle ni d'avoir modifié leur législation¹⁶ ». En se fondant sur le droit d'accès au juge pénal tel que consacré par la Cour EDH,

¹⁵ Peut-être l'adoption du projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM (PRMX1306704L) voté en 1^{ère} lecture par l'AN en juin 2013, puis par le Sénat en juillet 2013, pourrait-elle changer la donne...

¹⁶ Ass. Plén., 15 avr. 2011, Bull. crim. 2011, Ass. Plén., n° 1 (dans le même sens, v. Ass. Plén., 15 avr. 2011, Bull. crim. 2011, Ass. Plén., n° 3 et Ass. Plén., 15 avr. 2011, Bull. crim. 2011, Ass. Plén., n° 4).

interprétant l'article 6 § 1 de la CESDH, dans son arrêt de Grande Chambre *Perez c. France*, renforcé par l'obligation positive d'enquêter sur les atteintes à la vie constituant autant de violations graves des droits fondamentaux de l'homme mise en exergue dans l'arrêt de Grande Chambre *Marguš c. Croatie*, les juridictions d'instruction pourraient donc sans barguigner, et sans attendre l'hypothétique réécriture de l'article 689-11 du Code de procédure pénale, mettre fin au monopole du parquet.

Publié sur www.ihej.org, le 23 février 2015

Mise en page : Isabelle Tallec

Copyright © 2015 IHEJ - Institut des hautes études sur la justice