



**Conférence des Procureurs Généraux d'Europe
5ème session**

**organisée par le Conseil de l'Europe
en coopération avec le
Procureur Général de Celle, Basse-Saxe (Allemagne)**

Celle, 23 - 25 mai 2004

*** * * ***

**« Les pouvoirs d'appréciation du ministère public:
le principe d'opportunité ou de légalité, avantages et
inconvenients »**

Contribution de l'Italie

24 mai, séance plénière - débat - l'Italie

La comparaison entre les systèmes d'opportunité et de légalité des poursuites pénales met en évidence l'exemple de l'Italie comme pays où le principe de la légalité des poursuites est le plus évident et garanti par une disposition constitutionnelle. Nous n'affirmons pas que c'est le meilleur système dans l'absolu, mais nous pensons pouvoir dire que c'est celui qui nous convient le mieux, étant donné notre histoire et nos pratiques institutionnelles, et qu'il représente un arrangement constitutionnel qui équilibre les pouvoirs et donne au système juridique un rôle essentiel qui respecte celui du Parlement et du pouvoir exécutif, sans toutefois leur être assujéti.

Je crois néanmoins qu'il faudrait étudier les sphères de compatibilité entre les deux systèmes. La recommandation 19/2000 du Conseil de l'Europe tente de «dégager les grands principes directeurs communs qui devraient [] régir les ministères publics à l'aube du III^e millénaire, tout en recommandant des objectifs concrets à atteindre pour parvenir à un équilibre institutionnel dont dépendent largement la démocratie et la prééminence du droit en Europe».

La Commission de l'UE a présenté en décembre 2001 son Livre vert sur «la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen» et le document traite clairement de ce point lorsqu'il énonce que «la mixité entre les systèmes de légalité, d'une part, et d'opportunité, d'autre part, caractérise désormais la situation dans les Etats membres». (Voir article 6.2.2.1 du Livre vert).

Malgré les objections qui ont généralement été soulevées et le risque qu'un système de légalité soit moins souple et moins rapide, et qu'il puisse facilement être bloqué par la quantité de procédures qu'il suppose, il faut remarquer que la Commission de l'UE, après avoir été favorable à l'insertion du principe de l'indépendance du Procureur général européen qui «ne sollicite ni n'accepte aucune instruction» (comme le propose l'article 280b), a exprimé dans son Livre vert sa préférence pour un système d'obligation dans l'exercice des poursuites pénales. Elle a également favorisé un compromis qui tente essentiellement d'éviter le gaspillage d'énergie dans les poursuites pénales pour trois catégories de cas: ceux d'importance secondaire, ceux qui sont marginaux et ceux qui engagent une indemnisation.

En outre, il est essentiel que la capacité qu'a le Procureur général de remettre une affaire soit subordonnée à la décision d'un juge. Les multiples opinions exprimées à ce propos, qui figurent dans le rapport complémentaire du 19 mars 2003, révèlent la nature délicate de ce sujet, bien qu'il me semble que les avis convergent sur un point: la nécessité de soumettre les décisions des procureurs au contrôle d'un juge (la création d'une chambre préliminaire européenne est encore en cours de discussion).

L'article 42 du statut de la Cour pénale internationale prévoit un procureur général indépendant qui ne reçoive pas d'ordres de personnes extérieures à son service. D'autre part, dans le système de la Cour pénale internationale, le procureur général a aussi pour mission de protéger les intérêts généraux pour ce qui est du droit. Maintenant que la Cour dispose de ses propres règles de procédure et de preuve, on a mis en place un système de contrôle de l'opportunité d'instituer ou non les poursuites, qui permet à un juge, dans certains cas, d'ordonner au procureur d'entamer une procédure.

Le principe d'obligation est étroitement lié au principe d'indépendance et ces deux principes

sont nécessaires pour parvenir au principe d'égalité devant la loi. Les recommandations de l'article 26 s'appliquent tout particulièrement à ce sujet: le procureur doit tenir également compte des éléments qui sont pour et contre l'accusation, et se montrer vigilant en ce qui concerne l'égalité des individus devant la loi (un principe essentiel de notre code de procédure pénale). La recommandation 20 qui impose les mêmes obligations au premier degré de juridiction est aussi très importante à cet égard.

En réalité, la possibilité de satisfaire entièrement l'objectif de la légalité des poursuites n'existe qu'en théorie et puisqu'il est impossible de toujours tenter des poursuites en temps voulu pour tous les délits, nous devons établir des critères qui ne limitent pas l'application du principe et ne la rendent pas arbitraire.

Si l'affirmation du principe ne s'accompagne pas de systèmes garantissant son efficacité, nous obtiendrons exactement le contraire, c'est-à-dire un maximum d'arbitraire.

Les recommandations présentent des possibilités de rectification et cela fait un moment qu'en Italie, nous réfléchissons à ce sujet et que nous avons pris des mesures à cet effet. D'une part il est possible de changer l'organisation du service du ministère public, et d'autre part on peut définir des critères suffisamment rigoureux et vérifiables.

Je voudrais attirer l'attention sur ce second point car nous nous laissons souvent aller à penser que l'obligation d'instituer des poursuites est incompatible avec toute évaluation de leur opportunité. Si l'opportunité coïncide avec les exigences internes d'un jugement (c'est-à-dire avec les mêmes exigences qui justifient un jugement correctionnel) et peut être vérifiée par un juge, il n'est pas incompatible de prendre des dispositions à cet effet tout en respectant le principe d'obligation.

L'article 36 des recommandations concernant le ministère public tient compte des multiples situations nationales et recommande de favoriser la structure hiérarchique dans les services des ministères publics et de définir des lignes directrices générales pour garantir la cohérence de traitement. Je voudrais attirer l'attention sur le dernier point du paragraphe a) de l'article 36 qui suggère d'arrêter des principes et critères généraux servant de référence dans les décisions individuelles. Si de tels principes et critères généraux sont prévus, dans un premier temps par la loi puis par les critères organisationnels des services, cela renforcera certainement les garanties d'égalité de traitement pour le public. La recommandation 20 sert également cet objectif.

Le renforcement de la structure hiérarchique des services du ministère public fait l'objet d'un important débat à l'heure actuelle en Italie et les magistrats italiens (les procureurs aussi bien que les juges) sont opposés à cette solution. Le système de la légalité des poursuites et la définition par la loi de ses critères d'application ne rendent pas nécessaire le renforcement de la hiérarchie du service et, si nous nous tournons vers le passé, nous pouvons voir que le renforcement de la hiérarchie a en fait toujours relevé d'une plus grande subordination par rapport au pouvoir exécutif. Cela ne signifie pas que nous ne devrions pas favoriser l'adoption de directives, principes et critères par les responsables des services des ministères publics, comme l'indique le paragraphe b) de l'article 36, ou de systèmes de contrôle, ou encore de sanctions lorsque ces directives, etc., ne sont pas respectées et que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM en Italie) devrait détenir le pouvoir décisionnel définitif sur ces questions.

Pour en revenir aux possibilités d'adapter le principe d'obligation, nous ne devons pas oublier que même lorsque l'on dispose de tous les éléments d'un crime, il faut tenir compte de la gravité de l'événement au niveau individuel et de l'évolution du débat technique.

Le principe de la nature offensante d'un acte existe déjà dans notre code de procédure pénale (article 49) mais n'a été que très peu appliqué jusqu'à maintenant parce qu'on estime généralement que toute atteinte aux intérêts protégés est punissable. Les choses sont toutefois en train de changer.

Dans les jugements mettant en cause des mineurs (article 27 DPR 448/88), la décision de ne pas engager de poursuites au motif de la nature insignifiante des faits est permise à la demande du procureur après l'audition du mineur en cause, de la personne qui détient l'autorité parentale et de la partie lésée.

L'article 34 de la procédure spéciale concernant les jugements devant un juge de paix, qui traite des cas de faible gravité, instaure un pouvoir de la même nature qui permet au juge de clore les poursuites à la demande du procureur si les faits sont particulièrement peu importants, sans perdre de vue leur degré de fortuité et les intérêts de la partie lésée.

L'introduction d'une telle possibilité pour toutes les poursuites avait atteint un stade avancé de discussion au Parlement au cours de la rédaction du projet de loi de réforme de 1999 qui proposait de modifier radicalement le jugement correctionnel, mais l'amendement n'a pas été inclus dans l'énoncé définitif du projet de loi. Il aurait toutefois permis au ministère public d'évaluer l'insignifiance d'un fait, même si la demande du procureur restait subordonnée à la décision d'un juge, et il définissait naturellement les critères permettant de déterminer si un cas était de faible importance ou non. D'une part, il ne permettait une telle évaluation que pour les délits pour lesquels la sanction ne dépassait pas un certain niveau préalablement fixé, et d'autre part, il tenait compte de la bénignité du dommage, de la personnalité du contrevenant et du degré de fortuité du délit. Nous devons en outre prendre en considération l'intérêt de la victime et le fait que par exemple le contrevenant avait proposé une compensation pour le dommage, ou offert réparation. Cela correspond aux conditions exprimées à l'article 33 des recommandations et aussi à la teneur de la recommandation 11/85, ainsi qu'aux initiatives prises au niveau européen lorsque l'engagement a été pris aux termes de l'article 10 de la décision-cadre de mars 2001 de favoriser la médiation entre victime et contrevenant.

La dernière proposition relative à la nécessité d'introduire un instrument de ce type a été élaborée par une commission ministérielle à la fin de la dernière législature dans le cadre d'un projet de réforme du code de procédure pénale (nous n'avons pas ici à nous préoccuper du débat entre ceux qui souhaitent qu'il soit exclusivement orienté vers un jugement comme justification des poursuites et ceux qui veulent qu'il se base sur une nature substantielle pour fixer les conditions du caractère délictueux). Ce qui compte est de définir les critères d'évaluation sur lesquels un procureur peut décider de ne pas intenter de poursuites pour maintenir le principe d'obligation mais en même temps limiter la principale objection à son encontre, soit la création d'un nombre excessif de cas.

Même les systèmes fondés sur l'opportunité ont besoin que certaines orientations soient fermement établies. Dans ce cas aussi des critères doivent être fixés. Cela ne signifie toutefois

pas qu'il n'existe pas de différences radicales. D'abord, dans les systèmes où existe un pouvoir discrétionnaire, ce caractère discrétionnaire, c'est-à-dire la décision d'agir ou non, peut être subordonné à d'autres pouvoirs que la fonction juridictionnelle. Cela est impossible dans un système de légalité des poursuites, mais les recommandations nous montrent comment cela peut être évité. Tous les principes des recommandations visent à protéger le procureur général de toute influence externe, surtout pour ce qui est des cas individuels. C'est certainement un avantage que possèdent les systèmes de légalité des poursuites et les procureurs généraux indépendants.

La seconde différence est que dans les systèmes strictement d'opportunité, le contrôle d'un juge n'est pas toujours nécessaire. Le fait que la décision de ne pas poursuivre peut dans certains cas être subordonnée au contrôle judiciaire est le seul moyen de permettre un compromis avec le principe d'obligation sans le rejeter complètement. Nous estimons aussi que, de ce point de vue, le système de légalité cadre davantage avec les suggestions du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne.

La troisième différence est qu'avec ce système (la définition de critères et le contrôle judiciaire) il est plus difficile d'imaginer qu'une situation d'opportunité soit exclusivement déterminée par les besoins de l'instruction (ne pas poursuivre pour obtenir, par exemple, la collaboration de l'accusé), ou par la nature marginale des poursuites judiciaires requises (ne pas poursuivre, par exemple, dans le cas d'un délit mineur exigeant une enquête complexe lorsqu'on a de bonnes raisons de penser que l'accusé est coupable d'un délit plus important). Cette différence persiste et suppose que des choix fondamentaux soient faits pour les systèmes de poursuites pénales et de jugement, bien que le Livre vert, comme nous l'avons vu, indique aussi dans ce cas une marge de compatibilité avec le système de légalité des poursuites.

Nous estimons pour toutes ces raisons qu'il devrait exister des moyens de limiter le gaspillage des ressources que l'on constate généralement dans les systèmes de légalité des poursuites, mais nous notons avec satisfaction que les nouveaux systèmes sont réellement orientés vers un «système de légalité des poursuites, doté d'exceptions destinées à le tempérer», comme le précise la Commission de l'UE dans son Livre vert (article 6.2.2.1).