



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**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 »**

**Intervention de M. Egbert MYJER
Avocat Général Principal
Cour d'Appel d'Amsterdam (Pays-Bas)**

Occasion offerte, occasion saisie

- Dans les années 1980, alors que j'étais encore juge au tribunal de district de Zutphen (Président de la Chambre pénale), j'étais un jour en voiture lorsqu'un policier m'a fait signe de me garer. En effet, je n'avais pas respecté un panneau de stop placé avant un carrefour. J'avais passé outre parce que je connaissais bien le quartier et que je savais pouvoir facilement traverser sans causer aucun danger. Le policier m'a demandé mon permis de conduire. L'examen de mes papiers lui a pris un certain temps. Il me les a alors remis en disant: "Le code de la route s'applique à vous aussi, Monsieur, j'espère que vous en êtes conscient". Ce fut tout. Je n'ai eu ni amende, ni avertissement officiel. Pourtant, d'un point de vue professionnel, je ne me suis jamais senti aussi embarrassé qu'à ce moment précis. Aucune sanction officielle n'aurait pu influencer aussi fortement sur mon comportement à venir.
- Pour ce qui concerne les infractions (au code de la route), les forces de police néerlandaises sont habilitées
 - à ne rien faire (à prétendre n'avoir rien vu),
 - à donner un avertissement (officieux)
 - ou (lorsqu'il s'agit d'infractions au code de la route), à infliger une amende calculée en fonction d'un barème national contre laquelle la personne concernée peut faire appel auprès du Procureur général, puis auprès du juge administratif,
 - ou (pour des infractions plus graves au code de la route ou des infractions de droit commun) à proposer une '*transactie*' ou transaction qui, en cas de non paiement, entraîne l'inculpation par un tribunal de canton. Le montant de l'amende sera alors plus élevé que celui de la transaction, à moins que l'intéressé ait de bons arguments pour expliquer pourquoi il souhaitait voir son affaire portée devant un tribunal: si tel est le cas, le montant maximal de l'amende sera normalement égal à celui de la transaction (pour les Néerlandais, qui raisonnent toujours en commerçants, payer la transaction est d'ordinaire la meilleure chose à faire),
 - ou à instruire l'affaire et transmettre le dossier au Procureur général.
- Les Pays-Bas pratiquent également le '*gedogen*', terme qui signifie littéralement « tolérance des petits écarts par rapport à la loi ». Bien que tombant sous le coup de la loi, certains actes sont plus ou moins 'tolérés'. La police n'enquêtera pas activement sur des affaires de ce type si certaines conditions sont remplies. Autrefois, une politique consistait à tolérer la prostitution (en vertu du principe que cela valait mieux que de voir sa propre femme ou sa propre fille violée). Aujourd'hui, nous pratiquons une politique de 'tolérance' vis-à-vis de la vente de haschisch et de marijuana dans un nombre restreint de ce que nous appelons *coffee-shops* (tolérance qui varie selon la position de la municipalité en ce domaine), à condition que l'établissement ne dispose que d'un stock très limité de ces substances qui ne doivent en aucun cas être vendues à des mineurs, et qu'aucune drogue dure ne soit proposée à la vente. En outre, aucune publicité n'est autorisée. Si un commerçant figurant sur la liste et remplissant strictement ces conditions (et en l'absence de toute circonstance aggravante) est néanmoins poursuivi, il est presque certain que le tribunal classera l'affaire. Par ailleurs, grâce à cette politique de '*gedogen*', le nombre de toxicomanes que comptent les Pays-Bas paraît très inférieur à celui des pays voisins. Je ne commenterai pas le fait que le '*gedogen*' ne s'applique qu'à la face visible des coffee-shops : le fait que le tenancier se fournisse en drogue (en vue de cette vente tolérée) demeure susceptible de condamnation...

- Aux Pays-Bas, le Procureur général a compétence – après que la police lui a transmis le dossier – pour
 - classer l'affaire en raison de l'insuffisance des éléments de preuve;
 - proposer une 'transaction';
 - inculper la personne concernée;
 - classer l'affaire à certaines conditions (par exemple, l'indemnisation de la victime);
 - classer l'affaire sans conditions. Le Procureur général n'a pas l'obligation légale d'inculper le suspect et de le faire comparaître en justice. L'article 167 du Code de procédure pénale de 1926 institue le principe d'opportunité et prévoit que le Procureur général peut s'abstenir de déférer une affaire au tribunal pour des raisons d'intérêt général (NB. Nous n'invoquons le principe d'opportunité que dans les affaires où les preuves de la culpabilité sont suffisantes pour les porter devant le tribunal. S'abstenir de déclencher des poursuites dans une affaire où manquent des éléments de preuve n'a rien à voir avec le principe d'opportunité.) Si une victime a fait savoir qu'elle souhaitait s'associer aux poursuites pour obtenir une indemnisation, le Procureur général prendra également en compte ses intérêts. Si le Procureur général décide de classer l'affaire, la victime a alors la possibilité– dans certains délais – de porter plainte devant la Cour d'appel (art. 12 du Code de procédure pénale). La Cour d'appel peut annuler la décision du Procureur général et ordonner des poursuites. Le Procureur général ayant précédemment ordonné le classement de l'affaire se trouve alors dans l'obligation d'engager des poursuites. Cependant, la Cour d'appel peut elle aussi prendre en compte l'intérêt général et appliquer le principe d'opportunité.

- Le principe d'opportunité se fonde sur l'idée qu'il est impossible que le droit pénal puisse prévoir toutes les circonstances dans lesquelles des infractions peuvent être commises. Des poursuites peuvent parfois léser le suspect, voire l'ensemble de la société. Le principe d'opportunité offre la possibilité de réagir de la manière la plus appropriée à un crime ou délit spécifique. Par ailleurs, si l'on tient compte du nombre total d'affaires dans lesquelles un délit a été commis et du pourcentage relatif d'affaires qui ont été résolues, il ne faut pas trop attendre du principe de la légalité qui veut que toute affaire doive pour être résolue passer en jugement (N.B. le principe d'opportunité n'a rien d'une solution de facilité pour traiter au plus vite les affaires en souffrance. Toute décision doit être prise après analyse de la meilleure façon de réagir dans une affaire donnée).

- L'application du principe d'opportunité varie en fonction du 'climat' pénal. Il fut un temps où la tendance était au classement de l'affaire, à moins que... (la 'dépénalisation' étant alors le mot magique). Aujourd'hui, elle consiste davantage à engager des poursuites, à moins que

- Il est évident que pour éviter tout arbitraire, la décision de classer une affaire doit être expliquée avec la plus grande clarté.

- Sous l'égide de la Commission des Procureurs généraux, un programme informatisé a été conçu pour recenser les crimes et délits les plus fréquents et déterminer quelles sont les conditions et circonstances atténuantes et aggravantes. Ce programme indiquera au Procureur général (ou à son assistant) quelle est la meilleure attitude à adopter dans ce cas particulier, eu égard aux circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et aux détails relatifs au suspect: faut-il proposer une transaction (et, en ce cas: de quel montant ?) ou porter directement l'affaire devant le tribunal (et, en ce cas, en quoi peuvent consister les

exigences ?). Ce programme est également connu des avocats de la défense. Si le Procureur général demande une peine plus élevée que celle prévue par le programme, il doit invoquer les raisons particulières qui la motivent.

- Le Procureur général doit systématiquement indiquer pour quelle raison il a décidé de classer une affaire. Une liste nationale énumère les différentes raisons qui peuvent justifier cette décision (les éléments de preuve sont insuffisants, le contrevenant a déjà été ‘puni’ d’une autre manière, une indemnisation a été volontairement versée à la victime, d’autres mesures sont préférables). La raison invoquée par le Procureur général peut (et sera) étudiée par ses supérieurs.
- La Commission des Procureurs généraux a ordonné que seul un certain pourcentage des affaires transmises par la police dans lesquelles il y a suffisamment de preuves pour établir la culpabilité peuvent bénéficier d’un classement inconditionnel. Ce pourcentage est régulièrement discuté avec le Procureur général principal.
- Le Ministre de la justice est chargé d’élaborer la politique pénale générale. Il est également responsable en dernier ressort devant le Parlement du pourcentage d’affaires pour lesquelles il y a eu classement inconditionnel. Il peut donner des directives générales en ce domaine.
- De facto, près de 5% des affaires dans lesquelles il n’y a pas assez d’éléments de preuve pour établir la culpabilité débouchent sur un classement sans conditions.
- Revenons au policier qui m’a inspiré ces remarques: s’il s’était contenté de m’infliger une amende, je m’en serais acquitté et aurai aujourd’hui certainement oublié toute l’histoire. En réagissant comme il l’a fait, il s’est montré à la hauteur des pouvoirs dont il était investi. Il n’aurait pu tirer meilleur parti de cette occasion pour faire œuvre de pédagogie.