



Strasbourg, 16 octobre 2008

CCPE(2008)2

**CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE)**

**Avis N° 2 (2008)
du Conseil Consultatif de Procureurs Européens**

sur

« les mesures alternatives aux poursuites »

adopté par le CCPE lors de sa 3ème réunion plénière
(Strasbourg, 15 – 17 octobre 2008)

INTRODUCTION

1. Le Conseil Consultatif de Procureurs Européens (CCPE) a été institué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 juillet 2005 avec, en particulier, la tâche de rendre des avis concernant le fonctionnement des services du ministère public et de promouvoir l'application effective de la Recommandation Rec(2000)19 du 6 octobre 2000 sur le rôle du Ministère public dans le système de la justice pénale.
2. L'Article 3 de cette Recommandation souligne que "*dans certains systèmes de justice pénale, le ministère public (...) décide des mesures alternatives à la poursuite*". L'Article 23-c de cette Recommandation indique également que le ministère public doit notamment "*veiller à ce que le système de justice pénale fonctionne avec autant de célérité que possible*".
3. Le présent Avis a été préparé conformément au Mandat confié par le Comité des Ministres au CCPE¹, en tenant compte du programme cadre d'action générale pour les travaux du CCPE² et des conclusions de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe tenue à Celle (Allemagne) du 23 au 25 juin 2004 sur le thème : « Les rapports entre le ministère public et la police ».
4. Lors de cette Conférence, les Procureurs Généraux d'Europe avaient relevé avec satisfaction une tendance à l'harmonisation des objectifs poursuivis en Europe, autour des principes d'intérêt général, d'égalité de tous devant la Loi et d'individualisation de la justice pénale, conformément notamment à la Recommandation Rec(2000)19 du Conseil de L'Europe. La Conférence avait souhaité la mise en œuvre des principes :
 - a du choix possible entre la réponse pénale et les autres modes de réponse aux actes de délinquance, quel que soit le système de légalité ou d'opportunité des poursuites en vigueur, compte tenu de la nécessité de réprimer les infractions graves au regard de l'intérêt général;
 - b du caractère sérieux, crédible et susceptible de prévenir la réitération du mis en cause et prenant en compte l'intérêt des victimes, que doit revêtir la mesure alternative;
 - c du respect dans la mise en œuvre d'un choix alternatif à la voie pénale, de prescriptions légales établissant notamment un équilibre entre le droit des victimes et le traitement objectif équitable et impartial du mis en cause.

Le CCPE est d'avis que les questions relatives à la corruption et à la criminalité grave contre l'environnement devraient également être traitées dans ce contexte.

5. En préparant cet Avis, le CCPE a également considéré les Recommandations du Comité des Ministres Rec(87)18 concernant la simplification de la justice pénale, Rec(85)11 sur la position de la victime et Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale ainsi que les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice réparatrice³. Il a également tenu compte également de la Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales⁴.
6. Pour traiter cette question, le CCPE a décidé de réaliser une étude sur l'adoption des mesures alternatives à la poursuite afin de pouvoir identifier les meilleures pratiques suivies dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et les promouvoir. A cette fin, il a effectué une enquête auprès des membres nationaux du CCPE en leur demandant de remettre leurs réponses afin de nourrir la discussion sur ce thème lors de la 2^{ème} réunion plénière du CCPE (Strasbourg, 28 – 30 novembre 2007). Le présent Avis tient compte des réponses de 23 Etats membres.

¹ Mandat adopté lors de la 1019^{ème} réunion des Délégués des Ministres, le 27 février 2008.

² Approuvé par le Comité des Ministres lors de la 981^e réunion des Délégués des Ministres du 26 novembre 2006.

³ Voir notamment la Résolution N°1 adoptée lors de la 27^{ème} Conférence des Ministres européens de la Justice (Erevan, 12 – 13 octobre 2006).

⁴ 2001/220/JAI.

DEFINITIONS

7. Est entendu comme « mesures alternatives aux poursuites » au sens du présent Avis, les mesures accompagnant l'abandon définitif, momentané, ou sous conditions des poursuites dans le cas où un délit a été commis, qui aurait sinon fait encourir à son auteur une sanction pénale comme l'emprisonnement ou l'amende avec ou sans sursis ainsi que des peines accessoires comme la déchéance de certains droits, etc.
8. Il en résulte que la procédure de « plaider coupable devant » un tribunal n'entre pas dans le champ de cet Avis car elle n'écarte pas des poursuites pénales et débouche sur une condamnation.
9. De même la « dispense de peine » qui existe dans certains Etats membres n'est pas considérée comme une alternative aux poursuites car elle suit une condamnation.

CONSIDERATIONS GENERALES

10. Le recours aux mesures alternatives aux poursuites n'est pas en contradiction avec le système, majoritaire en Europe, de légalité des poursuites, qui le plus souvent doit être compris ainsi : à chaque infraction à la loi il existe une réponse, sans que le type de réponse soit limité à la seule condamnation. Tous les systèmes connaissent de telles mesures.
11. Certains Etats membres, connaissent le système d'opportunité des poursuites, d'autres celui de la légalité des poursuites, mais leur code de procédure pénale prévoit des exceptions comme :
 - les cas où la poursuite apparaît inutile par rapport à des objectifs énumérés dont : prévenir le renouvellement de l'infraction;
 - les cas où la compensation financière ou autre est réalisée;
 - les cas d'un mis en cause mineur.
12. Dans certains pays, l'obligation de poursuite ne peut être évitée que pour les mineurs, dans le cadre de « mesures réformatrices » et dans des cas très particuliers pour des infractions mineures commises par des mis en cause primaires ou, en cas d'infraction moyenne, en cas de repentir sincère.
13. L'autorité de poursuite, dans la plupart des pays, est particulièrement bien placée pour proposer et veiller à la réalisation des réponses alternatives qui constituent bien une réponse judiciaire aux infractions commises. Parfois, cela relève de son seul choix, mais il arrive que le juge doive donner son consentement à cette formule d'abandon des poursuites.
14. Dans d'autres pays toutefois, le rôle du procureur est bien moindre que celui du juge qui seul peut décider l'abandon des poursuites, le Procureur étant tenu au strict respect du principe de légalité.
15. Les mesures alternatives doivent répondre aux objectifs qui doivent guider l'action de la justice pénale : prévenir les infractions, favoriser la réparation du préjudice subi par la société, considérer l'intérêt des victimes et respecter les droits de la défense, constituer une vraie réponse aux actes illicites, éviter la récidive.
16. Comme l'indiquent certaines législations, les mesures alternatives doivent être utilisées quand une sanction pénale ne paraît pas nécessaire pour éviter la réitération.
17. Dans de nombreuses législations intervient la notion d'acte qui ne menace pas la société de façon significative. En revanche, le recours aux mesures alternatives aux poursuites est parfois strictement encadré s'agissant des formes les plus graves de criminalité comme la traite d'êtres humains ou le terrorisme, ainsi que les crimes graves menaçant sérieusement et directement l'intérêt général.
18. Les mesures alternatives aux poursuites, dont la palette peut s'enrichir progressivement, traduisent un stade d'évolution de la société et de modernisation de la justice particulièrement bienvenu par rapport au système traditionnel limité à la prison, avec ou sans sursis, ou aux amendes, en particulier en direction des mis en cause mineurs ou encore jamais condamnés.
19. Ces mesures permettent de favoriser l'acceptation de la réponse judiciaire par le mis en cause, voire par la victime si elle y est convenablement associée. Parfois, le code prévoit que la victime peut s'opposer à toute forme d'abandon des poursuites: cette possibilité prend la forme d'un recours contre la décision de l'autorité en charge des poursuites, sous la forme d'un recours à l'autorité hiérarchique du procureur ou

d'un appel devant à la juridiction supérieure. Dans certains Etats membres il n'y a pas de mesure alternative sans accord de la victime.

20. Les mesures alternatives ont également l'avantage de ne pas désocialiser le mis en cause et au contraire favorisent sa réinsertion : dans certaines Etats membres la procédure pénale recommande l'adoption de ces mesures quand l'infraction semble avoir été le fruit plus de l'inconscience que de l'indifférence aux lois et aux interdits légaux.
21. Les mesures alternatives donnent souvent à la réparation une visibilité supérieure pour la société que le simple versement d'argent (trop superficiellement libérateur des consciences) ou l'enfermement.
22. Alternatives à l'incarcération, elles font baisser le nombre de la population carcérale dans une Europe où un grand nombre des établissements pénitentiaires sont surpeuplés et où le budget des prisons absorbe souvent une part écrasante du budget de la justice.
23. Les mesures alternatives permettent d'alléger la charge des tribunaux, mais elles constituent souvent un travail de mise en place très important pour les parquets.
24. Les mesures alternatives ne doivent cependant pas être considérées comme des mesures d'économie des moyens : en effet elles demandent des moyens matériels - notamment des locaux - et humains conséquents. Elles exigent une préparation scrupuleuse et une information sur la nature des mesures alternatives aux poursuites, leur mise en œuvre et leur suivi. Elles demandent pour leur mise en œuvre des personnes de qualité et bien formées - comme par exemple des médiateurs - aux côtés des procureurs ; ces personnes doivent être convenablement rémunérés et être plus des professionnels que des bénévoles philanthropes, tout comme des associations qui accomplissant des missions de services publics ont vocation à recevoir des subventions.
25. Dans certains Etats membres la Loi énumère limitativement les cas où il pourra être procédé à la mise en œuvre d'alternatives aux poursuites, dans d'autres cela résulte d'instructions non contraignantes. Conformément à la Recommandation Rec(2000)19⁵ et pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du Ministère Public dans ce domaine, les Etats membres devraient veiller à:
 - définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique pénale;
 - arrêter des principes et des critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles afin d'éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décision.
26. Le public devrait être informé de cette organisation et de ces lignes directrices, principes et critères. Il est recommandé que des dispositions spécifiques soient prises pour tenir compte de la mise en œuvre effective des lignes directrices susmentionnées.
27. Avant d'adopter des mesures alternatives aux poursuites, les conditions économiques, administratives et structurelles devraient être évaluées pour vérifier la possibilité de mettre en œuvre pratiquement et concrètement de telles mesures.

EXEMPLES DE MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES TIRES DE LA PRATIQUE DES PAYS DU CONSEIL DE L'EUROPE

28. Plusieurs bonnes pratiques peuvent être relevées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre des mesures alternatives aux poursuites. Le CCPE tient à attirer l'attention sur certaines d'entre elles.
29. Le "Rappel à la Loi" est très souvent utilisé dans certains Etats membres, que l'on nomme en anglais « *caution* » quand elle est faite avec une certaine solennité par un facilitateur spécialement qualifié et notamment pour les mineurs: le procureur ou toute autorité judiciaire compétente organise un entretien solennel entre lui ou son délégué et le contrevenant, au cours duquel ce dernier doit se voir rappeler la règle de droit et les risques de sanction encourus s'il recommence. L'objectif est de favoriser une prise de conscience chez l'auteur, des conséquences de son acte, pour la société, la victime et pour lui-même. Le rappel à la Loi est utilisé en cas de trouble mineurs causés à la société ou aux individus par des personnes non encore condamnées. Une autre formule approchante est pratiquée dans les systèmes de justice réparatrice, qui inclut une discussion relative à la gravité de l'acte, etc.

⁵ Voir para. 36 du Rapport explicatif.

30. Les personnes mises en cause peuvent être renvoyées vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle : le procureur ou toute autorité judiciaire compétente enjoint à l'auteur des faits de prendre contact avec un type de structure désignée par exemple une association. Il y suivra un stage ou une formation sur un thème en relation avec l'infraction par exemple en cas d'infractions routière, un stage au cours duquel outre des règles de conduite automobile, des rencontres avec des personnes lourdement handicapées à la suite d'accidents, l'aideront à prendre conscience des conséquences de la mauvaise conduite. Autre exemple: en cas de carence éducative grave à l'égard d'enfants mineurs, un stage de « parentalité » pourra être offert à des parents « dépassés ». Pour un alcoolique mis en cause: des services d'hygiène alimentaire pourront organiser des sessions; pour de jeunes mis en cause, auteurs de désordres ou de comportements racistes ou antisociaux des stages de citoyenneté pourront être proposés afin que le mineur prenne conscience de la gravité de ses actes et change de comportement.
31. La régularisation d'une situation constitutive d'une infraction tend à faire disparaître effectivement et rapidement le trouble issu de la violation de la Loi : par exemple, si un conducteur n'a pas été à même de présenter un permis de conduire lors d'un contrôle routier, on l'invitera à le présenter le lendemain. En matière de protection de l'environnement et d'urbanisme: la remise en état est souvent un remède particulièrement approprié et dissuasif par le travail qu'il occasionne.
32. Le dommage résultant des faits peut parfois être réparé, soit par la restitution du bien frauduleusement soustrait, soit par un dédommagement pécuniaire soit par l'expression d'excuses envers la victime. La réparation est parfois organisée dans le cadre d'un processus de médiation entre l'auteur et la victime qui permet de constater l'accord sur ces modalités et, pour le cas où le risque de contact entre l'auteur et la victime existe dans le futur, de prévenir la récidive – travail au sein de la communauté, par exemple.
33. La réparation pénale pour les mineurs mis en cause peut prendre la forme d'une action éducative à laquelle adhère le mineur par exemple: travail gratuit chez une personne âgée, lettre d'excuses à une victime, etc.
34. L'éloignement familial peut être imposé à l'auteur de violences familiales.
35. La personne peut être mise en observation, période au delà de laquelle elle n'est plus poursuivie si elle n'est plus suspectée d'avoir commis d'autres infractions.
36. Une transaction peut être proposée à l'auteur des faits qui accepte une sanction qui sera validée par la justice: remise du permis de conduire, travail non rémunéré, interdiction de paraître dans certains lieux, paiement d'une somme d'argent. Cette transaction, validée par un juge, s'approche beaucoup du plaider coupable mais est considérée comme « alternative aux poursuites car elle ne constitue pas une condamnation stricto sensu et n'est pas inscrite au casier judiciaire. Dans certains Etats membres, l'amende fiscale est considérée comme une forme de mesure alternative.
37. Injonction peut être faite au toxicomane de se soigner (dans certains pays on ne poursuit plus pour le simple usage de stupéfiants mais on privilégie en effet le traitement).
38. Il paraît particulièrement souhaitable et efficace pour prévenir le développement de justiciers privés, l'incompréhension de la victime, la persistance de conflits dangereux, d'associer la victime au choix de la procédure et au contenu de la mesure (cas de médiation, de réparation ou composition pénale).
39. Dans certains Etats membres, on prend également en compte la motivation de l'acte et l'attitude de l'auteur: certaines motivations comme le racisme la discrimination ou le sexe excluant le recours à l'alternative.
40. Une "repentance active" peut être appliquée dans les conditions suivantes: commission d'une première infraction sans gravité; l'auteur de l'infraction s'est rendu de lui-même et reconnaît pleinement sa culpabilité; assistance pour déterminer l'infraction: l'auteur devient collaborateur à l'action de la justice ; réparation du dommage résultant de l'infraction: l'infraction ne constitue plus un danger pour la société du fait de la reconnaissance de culpabilité.

41. Si les personnes se conforment aux mesures alternatives, elles ne seront pas poursuivies. Dans certains pays, aucune mention de la mesure ne figurera à son casier judiciaire. Dans le cas contraire de non respect de la mesure, la poursuite et la condamnation peuvent être retenues par le ministère public.

LA PLACE DE LA VICTIME

42. Il est essentiel que les droits des victimes soient préservés et que, dans les Etats qui connaissent de l'opportunité des poursuites, la victime, qu'elle soit individuelle ou constituée officiellement en un groupe, puisse exercer un recours contre le classement sans suite de sa plainte suite au recours à une mesure alternative aux poursuites. Dans certains pays, il dépend même de la victime, dans certains cas limitatifs d'infractions qui ne lèsent pas la communauté, de décider ou non si des poursuites doivent être exercées.
43. Par ailleurs la mesure alternative doit représenter une réponse sérieuse et proportionnée par rapport à l'infraction commise et au trouble ou aux souffrances qu'elle a causés.
44. La médiation et la conciliation en matière pénale peut également être utilement utilisée, le cas échéant, en articulation avec les mesures alternatives aux poursuites.

CONCLUSIONS

45. Au vu de l'enquête réalisée auprès des Etats membres du Conseil de l'Europe et dans la ligne des recommandations de la Conférence des procureurs généraux qui l'ont précédé, le CCPE est d'avis que:
- a. une justice pénale moderne et en adéquation avec les besoins de nos sociétés doit recourir aux mesures alternatives aux poursuites quand la nature et les circonstances des infractions le permettent; les autorités nationales compétentes doivent organiser la formation et l'information du public quant à la nature et aux avantages, dans l'intérêt général, des mesures alternatives aux poursuites;
 - b. la seule imposition de peines pécuniaires et de peines d'incarcération constitue une réponse insuffisamment efficace et fine à la délinquance du début de ce vingt et unième siècle : aussi bien pour éviter la récidive, réparer les dommages, que pour éteindre les conflits, répondre aux attentes de la société et des victimes;
 - c. les Etats membres doivent tenir compte des instruments et des possibilités nouvelles constituant des réponses adaptées et diverses à la délinquance;
 - d. pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, il conviendrait de veiller à définir des règles claires, des lignes directrices générales et des critères relatifs à la mise en œuvre de la politique pénale concernant les mesures alternatives aux poursuites; les autorités compétentes de l'Etat doivent donc être incitées à adopter de telles dispositions qui seront rendues publiques afin d'appliquer effectivement ces mesures alternatives;
 - e. les mesures alternatives doivent être appliquées avec impartialité, conformément aux lignes directrices nationales, le cas échéant, conformément au principe d'égalité devant la loi et en évitant tout arbitraire dans le processus de prise de décision dans les affaires individuelles.
 - f. pour garantir la transparence et la responsabilité, les procureurs doivent pouvoir rendre compte des raisons pour lesquelles ils ont recours aux mesures alternatives au niveau local, régional ou national, à travers les media ou des rapports publics sans intervention non justifiée relative à l'indépendance et l'autonomie du procureur;
 - g. des ressources matérielles et humaines appropriées doivent être allouées au ministère public et aux autres autorités de l'Etat compétentes afin qu'une réponse efficace, pertinente et rapide puisse être donnée à travers des mesures alternatives;
 - h. l'instauration de mesures alternatives ne doit pas être guidée par des motifs d'économie mais principalement par le souci de rechercher une justice de haute qualité fonctionnant avec rapidité et efficacité;

- i. les procureurs doivent engager et mettre en œuvre effectivement de telles mesures alternatives; il ne peut y avoir d'intervention non justifiée dans les activités des procureurs lorsque ceux-ci exercent leur pouvoir discrétionnaire relatif à de telles mesures.
 - j. les Etats membres et les autorités compétentes doivent développer des structures et des programmes de formation pertinents et soutenir les associations et organisations professionnelles capables d'apporter un concours de qualité à la mise en œuvre des mesures alternatives;
 - k. les mesures alternatives doivent préserver les intérêts des victimes et même permettre de mieux prendre ceux-ci en compte par la qualité de la réparation, la rapidité de la réponse et, le cas échéant, le dialogue qu'elle introduit entre le mis en cause et sa victime;
 - l. les mesures alternatives aux poursuites ne doivent jamais priver les victimes de leur droit à demander à ce que leurs droits soient sauvegardés;⁶
 - m. les mesures alternatives ne doivent jamais conduire à contourner les règles du procès équitable en imposant une mesure à une personne innocente ou qui ne pourrait être condamnée du fait d'obstacles procéduraux comme la prescription, ni quant il y a un doute sur la responsabilité de l'auteur identifié ou l'étendue du dommage causé par l'infraction ;
 - n. l'acceptation d'une mesure alternative, en cas d'exécution, doit exclure toute poursuite à raison des mêmes faits (*ne bis in idem*);
 - o. si la personne suspectée se voit proposer une mesure alternative, elle doit être informée si un refus de sa part ou un accomplissement non satisfaisant de la mesure l'expose à des poursuites pénales;
 - p. les Etats membres et les autorités compétentes devraient s'inspirer des bonnes pratiques suivies dans les autres Etats pour améliorer la qualité de leurs réponses à la délinquance, en s'inspirant notamment des informations recueillies par le CCPE;
 - q. les Etats membres pourraient envisager la possibilité de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux permettant d'exécuter sur le territoire d'un autre Etat certaines mesures alternatives comme par exemple les injonctions de soins, les stages de conduite ou de parentalité etc.;
46. Le CCPE recommande que le Conseil de l'Europe considère la question des mesures alternatives aux poursuites dans le sens de leur mise en œuvre effective dans les Etats membres ainsi que la possibilité d'élaborer un instrument approprié sur les mesures alternatives aux poursuites et leur exécution transfrontalière.
47. Le CCPE souhaite inviter à une de ses réunions un ou plusieurs procureurs provenant de systèmes judiciaires différents identifié comme ayant œuvré dans la mise en œuvre efficace des mesures alternatives aux sanction, pour être informé de son (leur) expérience et préparer un document audiovisuel destiné à être diffusé auprès des autorités compétentes.
48. Le CCPE est à la disposition du CDPC, du CCJE et de la CEPEJ pour apporter le point de vue des procureurs qu'il représente, aux travaux et réflexions de ces instances sur la question des mesures alternatives.

⁶ Voir la Recommandation N° R(85)11 du Comité des Ministres sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale.