



**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  
inconvénients »**

**Note de présentation par M. Marc ROBERT  
Procureur Général, Cour d'Appel de Riom (France)  
Président du bureau de Coordination**

Pourquoi ce thème ?

La *Recommandation n° R (87) 18* adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 septembre 1987 sur "*la simplification de la justice pénale*" a émis le souhait que le principe de l'opportunité des poursuites - dont le champ d'application et les conditions de mise en oeuvre étaient, dans le même temps, précisés - soit adopté ou son application étendue toutes les fois que le contexte historique ou institutionnel des Etats membres le permettraient.

S'agissant de ces derniers, qui privilégient le système de la légalité des poursuites, cette même recommandation leur suggérait d'introduire ou de développer le recours à des méthodes comparables, telles soumettre le déclenchement de certaines poursuites à des conditions préalables, ou autoriser le juge à suspendre sous condition les poursuites ou à mettre fin à ces dernières.

Le parti-pris en faveur de l'opportunité des poursuites était fondé, selon *l'exposé des motifs*, sur la nécessité pour les Etats de :

- réduire la pression s'exerçant sur l'appareil judiciaire
- éviter d'engager des poursuites pénales dans les cas où elles ne répondent pas à l'intérêt public
- offrir un moyen approprié et rapide de traiter les "*infractions mineures en fonction des circonstances*", tant dans l'intérêt du mis en cause que dans celui de la victime
- tirer le meilleur parti de moyens disponibles.

Treize ans après, la *Recommandation n° (2000) 19* sur "*le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*" n'a pas accordé de développements particuliers à cette question, se contentant de se référer, purement et simplement, au texte précédent (cf. *l'exposé des motifs*, art.3), tout en préconisant, sur un plan général, la détermination de principes et de critères susceptibles de servir de référence dans les affaires individuelles afin d'éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décisions (cf. *recommandation n° 36a*).

Entre-temps, et dans le sens préconisé en 1987, la grande majorité des Etats se sont attachés à accroître les moyens de diversion afin de permettre au système de justice pénale de faire face à la montée des contentieux en réservant à l'audience de jugement la connaissance des affaires les plus graves, et en confiant la responsabilité de cette diversion soit au ministère public (cf. le développement des "alternatives aux poursuites"), soit au juge.

Parallèlement, les différences entre les systèmes dits de l'opportunité et les systèmes dits légalistes se sont, en partie, estompées, les premiers d'entre eux s'attachant à inscrire dans la loi les critères de l'opportunité ainsi que les garanties devant l'accompagner dans l'intérêt des différentes parties.

Pour autant - et souvent à l'occasion de vastes réformes de nature institutionnelle et statutaire renforçant l'autonomie de leur ministère public ou, au contraire, limitant des prérogatives jugées trop larges - plusieurs Etats précédemment régis par le principe de l'opportunité des poursuites, ont adopté le système dit de la légalité, réduisant d'autant la part d'appréciation des procureurs.

Il est aujourd'hui temps de dresser un bilan des avantages et inconvénients de chaque système au regard de la *Recommandation de 1987* et en tenant compte des principes directeurs communs arrêtés en 2000.

La *Conférence de Celle* aura ainsi notamment à débattre des questions suivantes :

- Compte-tenu de l'impossibilité pour les systèmes pénaux de porter à l'audience de jugement toutes les infractions qui leur sont dénoncées, quel est le système le plus pertinent et le plus efficace, notamment en terme de rapidité et de cohérence, mais aussi de prévention de la réitération du mis en cause et de protection de la victime ?
- L'opportunité des poursuites est-elle compatible avec la nécessaire autonomie du ministère public ou en constitue-t-elle, au contraire, l'une des manifestations? Plus précisément, eu égard à l'organisation hiérarchique du ministère public et au lien qui l'unit, dans bien des cas, au pouvoir Exécutif ou au pouvoir Législatif, l'opportunité des poursuites fait-elle courir un risque d'arbitraire et d'iniquité ?
- La nette distinction entre les missions du juge et du magistrat du ministère public, garantie essentielle pour le justiciable au regard de la jurisprudence de la *Cour de Strasbourg*, est-elle compatible avec la reconnaissance de pouvoirs de diversion à ce même juge? Ne risque-t-il pas d'être alors, tout à la fois, "juge et partie"? Dans le même sens, comment faire en sorte que la légalité des poursuites ne se traduise pas par un renforcement corrélatif des pouvoirs d'appréciation de la police lors de la constatation des infractions au regard de la *recommandation n° 21* ?