



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 »**

**Rapport par M. le Prof. Jörg Martin JEHLE  
Directeur du Département de Criminologie  
Université de Göttingen (Allemagne)**

Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux d'Europe, Mesdames et Messieurs,

Je tiens tout d'abord à remercier notre hôte, le Procureur Général de Celle, mais aussi le Conseil de l'Europe, de m'avoir invité à m'exprimer devant cette prestigieuse assemblée. C'est un grand honneur pour moi que d'apporter une contribution au thème essentiel retenu pour cette conférence. Mon intervention se fonde sur l'expérience acquise grâce à la rédaction du chapitre « ministères publics » du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale<sup>1</sup>. Par ailleurs, j'ai utilisé les résultats préliminaires d'une étude en cours de réalisation au département de criminologie de l'université de Göttingen, où j'enseigne. Cette étude, qui porte sur les fonctions du parquet en Europe, est réalisée en collaboration avec l'Angleterre et le pays de Galles, la France, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède<sup>2</sup>. Nos recherches sont basées, entre autres, sur les réponses à un questionnaire sur les ministères publics dans les Etats membres rassemblées en 1997 ainsi que sur les Recommandations R (87) 18 et R (2000) 19. Je tiens enfin à remercier le professeur Marianne Gras, coordinatrice du projet, pour son aide dans la rédaction de cet exposé.

## **I. Sources et structure de l'exposé**

### **1. Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale**

À l'occasion de sa 45<sup>e</sup> assemblée plénière, en juin 1996, le Comité européen pour les problèmes criminels a chargé le groupe de spécialistes ayant rédigé l'avant-projet de Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale de collecter des données sur la justice pénale dans toute l'Europe, sur la période allant de 1990 à 1996<sup>3</sup>. La deuxième édition, qui a bénéficié d'un financement du British Home Office, du centre de documentation et de recherche du ministère néerlandais de la Justice (WODC) et du Département fédéral des affaires étrangères de Suisse (par le biais de l'université de Lausanne), a été publiée à la fin de l'année 2003. La troisième édition, en cours de rédaction, devrait paraître vers la fin de l'année 2005.

Les données statistiques nationales publiées dans le Recueil statistique sont collectées par un réseau de correspondants nationaux qui se réfèrent aux sources officielles de chaque pays. Les questionnaires ne portent pas seulement sur des données statistiques, mais demandent aussi des informations relatives aux définitions juridiques et statistiques.

Malgré les défis que cela représente, notre groupe d'experts a consacré le deuxième chapitre du Recueil à une analyse comparée des autorités de poursuite en Europe. Ce chapitre souligne les différences et les similitudes des ministères publics dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

### **2. Le projet : Étude comparée des fonctions du ministère public dans le système pénal des pays européens**

L'élaboration du chapitre consacré au rôle du ministère public dans le Recueil statistique nous a fait prendre conscience de la nécessité de mener des recherches plus approfondies et détaillées. C'est ainsi qu'est né notre projet actuel, qui porte sur l'exploitation des informations et des données juridiques et factuelles relatives aux poursuites pénales. Bien entendu, il ne s'agit pas seulement d'explorer les fonctions et les pouvoirs du ministère public au sein du système pénal de chaque

<sup>1</sup> Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale (*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*) 2003, WODC, La Haye, disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <http://www.europeansourcebook.org/esb/>

<sup>2</sup> Nous avons eu la grande chance de bénéficier pour cela de l'aide financière de la fondation Fritz-Thyssen de Cologne.

<sup>3</sup> Projet de recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

pays, mais aussi d'aller plus loin dans la compréhension du rôle de la police et de l'engagement du tribunal avant l'action publique. Nous en sommes actuellement au stade de la collecte de données ; nous nous réunirons une dernière fois avec nos partenaires au début du mois d'octobre de cette année. Nous espérons être en mesure de présenter le résultat final de nos travaux à l'occasion d'une conférence internationale, en été 2005.

### **3. Structure de l'exposé**

Compte tenu des résultats auxquels nous sommes parvenus dans les deux projets qui viennent d'être présentés, je souhaite faire quelques commentaires sur les points suivants :

- adaptation au défi auquel est confrontée la justice pénale ;
- dépenalisation ;
- déjudiciarisation et pouvoir d'appréciation de la police ;
- pouvoir d'appréciation du ministère public ;
- résultats empiriques des enquêtes auprès des ministères publics d'Europe ;
- conclusions sur les principes de légalité et d'opportunité.

## **II. Pouvoir d'appréciation du ministère public au pénal**

### **1. Adaptation au défi auquel est confrontée la justice pénale**

Le nombre d'infractions et de personnes mises en cause fait apparaître une hausse considérable de la délinquance depuis plusieurs dizaines d'années, en Europe occidentale. Le même constat s'applique aux pays d'Europe centrale et orientale, sur ces quinze dernières années. Les « délits de masse » — infractions routières et vols — ont, en particulier, beaucoup augmenté. Comment la justice pénale s'est-elle adaptée à cet accroissement ? Il est clair que pour faire face à une telle augmentation de leur charge de travail, les ministères publics et les juridictions pénales ne peuvent qu'augmenter les effectifs ou modifier leur mode de fonctionnement. En principe, il existe trois façons de gérer l'augmentation du nombre d'affaires pénales :

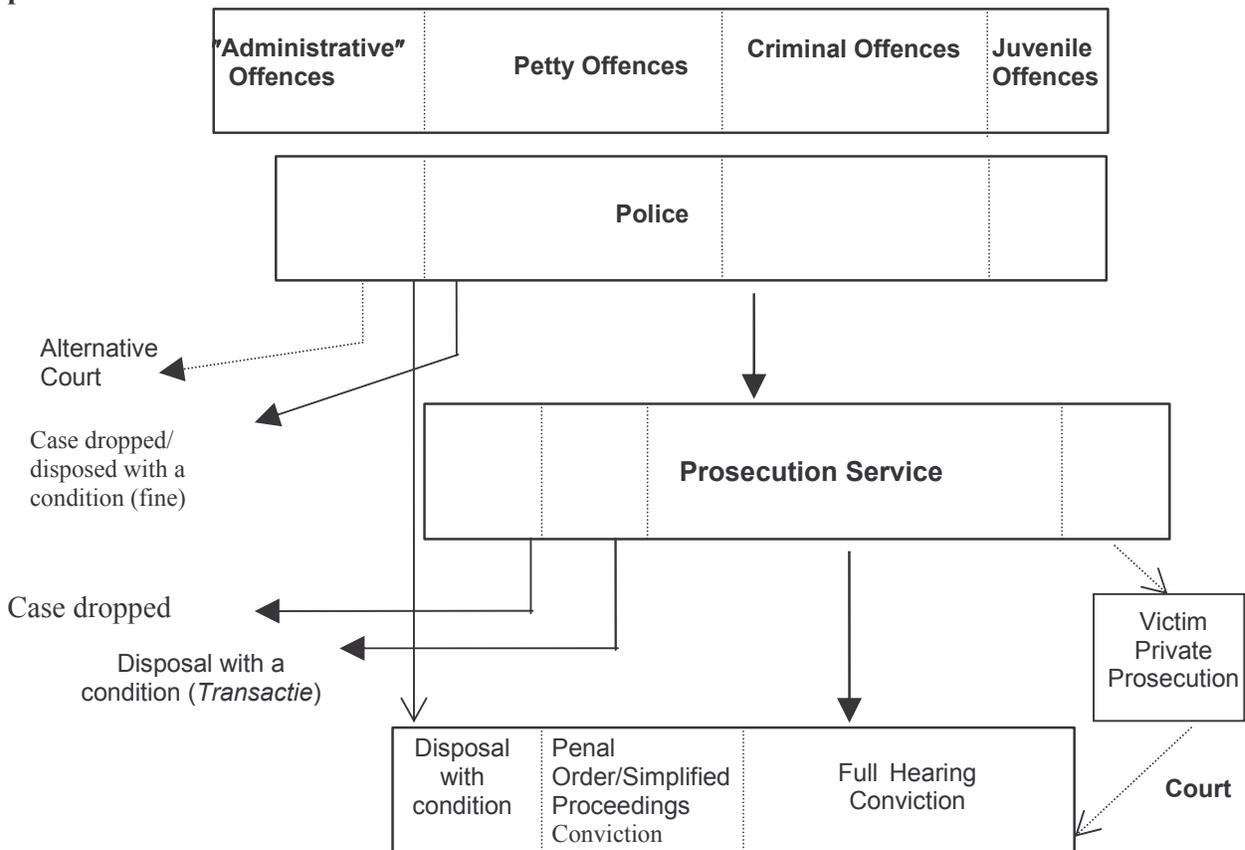
- (1) Conformément au principe de légalité, les poursuites sont, comme auparavant, engagées par le ministère public pour toutes les affaires, et, dans tous les cas, le juge entend les parties. Compte tenu de la recrudescence des infractions, il faut alors augmenter considérablement les effectifs, au niveau du parquet comme du siège. On peut se douter que cette solution, qui entraîne des coûts considérables, ne sera pas retenue. Deux autres solutions sont alors envisageables.
- (2) Dépenalisation du droit substantiel. Il s'agit d'éliminer la menace de sanction pénale pour les infractions les moins graves. Certaines infractions mineures, en particulier celles relatives au code de la route, peuvent être qualifiées d'infractions « administratives » et donner lieu à des poursuites administratives et au paiement d'une amende ; il s'agit de la solution adoptée pour certaines infractions par l'Allemagne et les Pays-Bas, par exemple. Alternativement ou en sus, il s'agit de dépenaliser des délits mineurs « classiques ». Ainsi, un seuil, d'un montant de 100 euros pourrait être fixé pour le vol ; tout vol d'une valeur supérieure à cette somme donnerait lieu à des sanctions pénales. En dessous de ce montant, des sanctions non pénales seraient prévues. Cette solution a été adoptée par certains pays d'Europe centrale et orientale. En Europe occidentale, la solution suivante a été le plus souvent privilégiée, à savoir :
- (3) Pouvoir d'appréciation accordé à la police ou au ministère public et simplification des règles de procédure pénale. Actuellement, il est possible de ne pas engager de poursuites et d'éviter une audition devant une juridiction pénale, notamment lorsque les faits incriminés sont mineurs et qu'une procédure ne serait pas dans l'intérêt général. De telles simplifications de procédure permettent de mieux maîtriser l'afflux des affaires pénales et placent le ministère public au premier plan, celui-ci endossant alors le rôle du « juge avant le juge ».

Les magistrats du parquet prennent donc manifestement une importance croissante en Europe et jouent un rôle fondamental dans le système pénal, dans la mesure où des responsabilités supplémentaires leur sont confiées dans l'évaluation des infractions portées à leur connaissance. La proposition de création d'un organe européen commun de poursuites ne fait que souligner cette tendance.

## 2. La cohérence du système pénal

Afin de comprendre le fonctionnement du système pénal des différents pays et d'établir une base de comparaison, il est nécessaire d'étudier non seulement le fonctionnement du ministère public, mais aussi d'en évaluer le rôle et les compétences dans le système pénal pris dans son ensemble. Les différentes possibilités permettant d'éviter l'engagement de poursuites sont illustrées dans le schéma suivant.

### Schéma : Déjudiciarisation et pouvoir d'appréciation aux différents niveaux de la juridiction pénale



#### Légendes schéma :

« Administrative » offences = Infractions « administratives »

Petty offences = Infractions mineures

Criminal offences = Crimes et délits

Juvenile offences = Infractions par des mineurs

Offences = Infractions

Alternative Court = Cour de substitution

Family Court = Tribunal pour enfants  
 Case dropped/disposed with a condition (fine) Transactie / Caution = Classement sous condition (amende) Transaction / Avertissement  
 Case dropped = Classement sans suite  
 Disposal with a condition (fine) = Classement sous condition (amende)  
 Disposal with condition = Classement sous condition  
 Penal Order/Simplified Proceedings/Conviction = Procédure pénale simplifiée/Condamnation  
 Full Hearing Conviction = Procès / Jugement  
 Prosecution Service = Ministère public  
 Victim Private Prosecution = Poursuites à la diligence de la victime  
 Court = Tribunal

Ce schéma illustre les différentes solutions en matière de dépenalisation et de déjudiciarisation, ainsi que le pouvoir d'appréciation dont bénéficient la police et le ministère public dans de nombreux pays. Bien entendu, il est impossible de décrire les systèmes judiciaires nationaux dans le détail. Il s'agit plutôt de les comparer schématiquement. Le nombre d'affaires traitées par le ministère public en constitue l'élément essentiel. En effet, si une proportion importante d'infractions fait l'objet d'une dépenalisation, d'une décision de police ou de mesures alternatives, le ministère public peut se consacrer à des infractions plus graves et ne plus requérir le même pouvoir d'appréciation. Si, en revanche, la police transmet toutes les infractions au ministère public, il se crée des goulets d'étranglement au niveau de l'examen des dossiers entraînant l'exercice d'un important pouvoir d'appréciation. Le schéma plus haut fait la distinction entre les différents niveaux de la procédure.

### 3. Dépenalisation

Lorsque les tribunaux sont surchargés et qu'ils ne disposent pas de ressources supplémentaires, la solution évidente est de réduire le nombre d'affaires transmises aux tribunaux. Toutefois, l'exercice du pouvoir d'appréciation au niveau du ministère public n'est pas la seule solution. Comme je l'écris plus haut, ce résultat peut aussi être obtenu par une dépenalisation (cf. schéma 1 – premier niveau).

- Certains comportements sont ainsi **dépenalisés**. Cela signifie que l'on estime qu'ils ne nécessitent pas une réponse pénale ou bien qu'ils relèvent d'une catégorie d'infraction particulière requérant une réponse d'un autre ordre, administratif, par exemple. Cela est notamment le cas des infractions routières mineures. En Allemagne, comme dans de nombreux autres pays d'Europe, une législation régit les infractions dites « administratives » (*Ordnungswidrigkeiten*).

- Bien entendu, on peut aboutir au même résultat en considérant que certaines infractions, comme le vol simple, s'il relève **techniquement** du **droit pénal**, relève d'une **voie procédurale distincte** et fait l'objet de sanctions **différentes**. Relèvent de cette catégorie les pratiques en vigueur dans quelques anciennes républiques socialistes, qui conféraient aux « tribunaux sociaux » la compétence de juger certaines infractions mineures. Aujourd'hui, l'évolution de la situation a conduit à l'existence de systèmes distincts selon les Etats : soit ces juridictions spéciales ont été supprimées, soit elles demeurent sous la forme de tribunal ou de comité afin d'alléger la mécanique pénale (comme c'est le cas en République tchèque et en Pologne). Une certaine forme de déjudiciarisation existe aussi en France. Les contraventions dites de 1<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> classe comprennent les infractions routières et les agressions mineures : elles font l'objet d'une procédure en référé par le tribunal de police. Ces catégories d'infractions ne sont plus traitées qu'en partie — voire plus du tout — par le système pénal et ses institutions.

- En outre, dans certains pays, les délits commis par des **mineurs** sont traités en-dehors du système pénal. À l'exception d'infractions graves, la police ne transmet pas les affaires au ministère public, mais à des tribunaux spéciaux (ne relevant pas du système pénal). C'est en particulier le cas d'un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale. En Pologne, par exemple, le tribunal aux affaires familiales se charge de l'instruction et de la décision, dans ces affaires.

Toutes ces formes de dépénalisation et de déjudiciarisation font, certes, intervenir la police, mais pas dans le cadre du système pénal. Elles ne sont donc habituellement pas contrôlées par le ministère public.

#### 4. Pouvoir d'appréciation de la police

Si le délit est considéré comme relevant du droit pénal, en règle générale, la police est strictement liée par le **principe de légalité** et doit transmettre toutes les infractions dont elle a connaissance au parquet. C'est du moins ce qui se passe dans pratiquement tous les pays d'Europe centrale et orientale et dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Toutefois, la police est autorisée à ne pas engager de poursuites, conformément au principe de légalité, à savoir en cas d'insuffisance des preuves, etc., mais pas pour d'autres motifs.

- La police est parfois aussi autorisée à classer des affaires sans suite conformément au principe d'opportunité. En d'autres termes, elle bénéficie d'une certaine **liberté d'appréciation** sur l'opportunité de transmettre ou non une affaire. En Angleterre et au Pays de Galles, par exemple, la police a toute latitude de ne pas engager de poursuites en liant cette décision à certaines conditions juridiques : c'est ce que l'on appelle l'avertissement, qui a valeur de condamnation. Cette anomalie s'explique par le système de *common law*, qui, traditionnellement, diffère considérablement du droit de l'Europe continentale, dans ce domaine. Jusqu'à une période récente, c'était en effet la police qui déclenchait les poursuites, le ministère public n'existant pas. Son équivalent, le *Crown Prosecution Service* (CPS) n'a été créé qu'au milieu des années 1980. Il est évident, toutefois, que la police conserve un rôle important dans la prise de décision concernant les poursuites, même si elle travaille dorénavant en collaboration avec le CPS.

Au Pays-Bas, un système de « transaction » (*transactie*) a été mis en place. Le ministère public en fixe les modalités, mais il permet à la police de ne pas engager de poursuites, conformément aux principes édictés par les Procureurs Généraux, en échange de l'exécution d'une obligation, en l'occurrence du paiement d'une amende d'un montant maximal de 350 euros. Malgré le contrôle exercé par le ministère public sur cette disposition, d'une façon générale, on peut y voir une forme de pouvoir d'appréciation de la police ; par ailleurs, le lien vis-à-vis du principe de légalité est plus lâche, du moins en ce qui concerne les délits mineurs. Il reste à déterminer s'il s'agit de la bonne solution pour lutter contre les délits de masse.

#### 5. Assimilation de la police au ministère public

Pour certains délits mineurs, la police remplit les fonctions du ministère public en sélectionnant les affaires nécessitant une enquête et celles qui doivent être transférées au parquet. Dans ce cas, elle agit sous le contrôle du ministère de la Justice. Ce type de procédure existait il y a vingt ans, au Royaume-Uni et il est resté en vigueur dans certains pays, comme la Norvège.

## 6. Pouvoir d'appréciation du ministère public

La charge de travail du ministère public dépend du nombre de dossiers qui lui sont transmis par les services de police. La façon dont le ministère public traite les affaires relevant de sa mission varie considérablement d'un pays à l'autre de l'Europe.

Pour les nécessités du Recueil européen de statistiques, trois grandes catégories de situations régissant l'engagement de poursuites par le ministère public ont été élaborées : elles sont utiles dans la mesure où elles donnent un aperçu des possibilités dont dispose celui-ci pour affronter les difficultés auquel est confronté le système pénal.

Trois grandes possibilités existent.

### a) Principe de légalité au sens strict

Dans certains pays (République tchèque, Croatie), le parquet n'a aucune liberté d'appréciation sur l'opportunité de cesser purement ou simplement les poursuites, ni d'imposer des conditions ou des sanctions à un contrevenant, conformément à un principe de légalité au sens strict. Le rôle de l'organe de poursuite se limite à présenter l'affaire pour jugement. Dans ce cas, il y a équivalence entre le nombre d'affaires introduites et le nombre d'affaires jugées, toutes les affaires devant être présentées au tribunal (sauf lorsqu'elles ne réunissent pas de preuves suffisantes ; elles sont alors classées sans suite, dans le respect du principe de légalité).

### b) Décision de classement

Dans certains pays européens (notamment en Belgique), l'organe de poursuite ne classe pas uniquement les affaires conformément au principe de légalité, mais il dispose aussi d'un certain pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'engager ou non des poursuites (et notamment, de classer une affaire sans suite lorsque cela n'est pas l'intérêt général). Cette décision ne peut être assujettie à une condition ni donner lieu à une sanction. En effet, seul le tribunal est autorisé à punir ou à fixer une obligation juridique. Au niveau du ministère public, deux solutions seulement sont possibles : soit une affaire est classée sans suite, l'acte ne donne lieu à aucune conséquence juridique, soit l'affaire est portée devant un tribunal.

### c) Classement sous condition

Dans certains pays, l'organe de poursuite ne dispose pas seulement d'une certaine liberté d'appréciation sur l'opportunité d'engager ou non des poursuites, mais il peut aussi soumettre le classement de l'affaire à certaines conditions, à savoir lier ou sanctionner l'auteur présumé de l'infraction en exigeant le paiement d'une amende, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas. Une telle mesure nécessite l'accord de l'auteur présumé. À défaut d'un accord, l'affaire est déférée au parquet. Cette condition étant remplie de façon « volontaire », cette sanction n'est pas considérée comme une condamnation.

L'indépendance conférée à l'organe de poursuite dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation varie, bien entendu, considérablement. Parfois, le ministère public est autorisé à prendre une décision de ce type en toute indépendance, c'est-à-dire de son propre chef. Dans d'autres cas, une vérification finale ou un consentement formel du tribunal est requis. Que le tribunal exerce ou non un contrôle effectif dépend des usages. En cas d'engorgement des tribunaux, on peut facilement s'imaginer que les juges manquent de temps pour prendre une décision et qu'ils ont alors tendance à s'en remettre largement aux propositions du ministère public.

Ce pouvoir d'appréciation est, bien sûr, bien encadré. Ainsi, en Allemagne, un classement sous

condition n'est possible que pour des affaires passibles de moins d'un an d'emprisonnement. Le système de la « transaction », aux Pays-Bas, ne s'applique qu'aux délits passibles de moins de sept ans d'emprisonnement. Ce qui signifie qu'en Allemagne, et très probablement aux Pays-Bas, il existe une certaine liberté d'appréciation concernant l'opportunité d'engager des poursuites pour la plupart des délits de masse. Cette souplesse considérable est limitée, sur le plan législatif, par un certain nombre de notions non spécifiques comme le caractère mineur de la culpabilité ou encore l'absence d'intérêt général d'une condamnation. Dans la pratique, toutefois, les directives émanant soit du ministère de la Justice, soit du procureur général, revêtent une importance considérable en encadrant ce pouvoir d'appréciation et en définissant les affaires pouvant faire l'objet d'un classement pur et simple. Par conséquent, la comparaison entre deux pays ne peut pas se limiter à l'étude de leur législation respective, mais doit aussi porter sur les directives émises.

En résumé, le pouvoir d'appréciation du ministère public offre une alternative : soit il existe des accusations formelles, soit la procédure est classée, sous condition ou non, par le ministère public.

#### **d) Autres formes de déjudiciarisation**

D'autres possibilités existent dans certains pays. Ainsi, en Allemagne, lorsque le ministère public décide que l'engagement de poursuites ne sert pas l'intérêt général, certaines affaires peuvent être classées, laissant cependant à la victime le choix d'exercer ou non des poursuites. Ce système souligne qu'outre l'État et la personne incriminée, il existe une « tierce » partie, dont il faut tenir compte. La prise en compte des intérêts de la victime varie considérablement d'un système pénal à l'autre, mais la question est trop vaste pour être traitée ici.

### **7. Influence du ministère public sur le tribunal**

Un exposé portant uniquement sur le pouvoir d'appréciation du ministère public s'arrêterait certainement ici. Toutefois, l'observation des interdépendances qui existent au sein de chaque système pénal montre qu'il faut aussi s'intéresser à ce qui se passe au tribunal. En effet, certaines formes de procédure aboutissent à une sanction prononcée par le tribunal, mais largement prédéterminée par le ministère public. À de nombreux égards, ces procédures peuvent être assimilées, sur le plan fonctionnel, à un classement sous condition.

Le *Strafbefehl* allemand et l'ordonnance ou la composition pénale française constituent de bons exemples à cet égard. Dans ces cas, le ministère public est chargé de tous les travaux préparatoires et prononce une condamnation (en général une amende). Il adresse la proposition au tribunal, par écrit, pour validation. Ce dernier peut alors rejeter la proposition, mais cela n'arrive que très rarement. Sur le plan fonctionnel, on peut considérer qu'il s'agit d'une décision du ministère public vérifiée et validée par le tribunal. Mais, contrairement à un classement sous condition, il s'agit d'une condamnation en bonne et due forme.

Dans d'autres pays, des procédures similaires aboutissent à une condamnation formelle, qui sont décidées, de fait, par le ministère public. De telles simplifications, qui permettent de se passer d'une audition du mis en cause et d'éventuels témoins, signifient que l'information fournie par le ministère public joue un rôle décisif<sup>4</sup>.

Il est intéressant aussi de s'interroger sur l'influence du ministère public sur les classements sans suite et sous condition effectués par le tribunal. Souvent, le tribunal se contente d'entériner la proposition du ministère public. Toutefois, dans de nombreux pays, ce type d'intervention nécessite

---

4 On peut parvenir à un résultat similaire sans procédure spéciale, lorsque le plaider-coupable modifie la teneur du procès, comme en Angleterre ou au Pays de Galles. Dans ce cas aussi, le ministère public peut exercer une influence considérable en matière d'information du tribunal

au moins l'accord du ministère public, de telle sorte que l'on peut souvent attribuer à l'influence importante du ministère public l'issue d'une part significative d'affaires portées devant les tribunaux.

### III. Résultats empiriques

#### 1. Données provenant du Recueil européen de statistiques

Comme je le précise au début de cet exposé, il a fallu, pour les besoins du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale, collecter des données auprès des parquets. Or cette tâche s'est révélée particulièrement ardue. D'une part, les structures sont d'une grande complexité et varient considérablement d'un pays à l'autre. C'est pourquoi il a été nécessaire de réduire les données collectées à quelques critères simples. D'autre part, ces statistiques sont très pauvres, dans de nombreux pays. C'est la raison pour laquelle je ne peux me prononcer que sur deux points. Premièrement, la **charge de travail du ministère public**, peut être évaluée, en volume, par le nombre d'affaires ou de procédures traitées par an. La dernière édition du Recueil européen de statistiques portait sur la période 1995-2000. Afin de permettre une comparaison entre les pays, on calcule le pourcentage des affaires traitées par 100 000 habitants. On peut en déduire que le volume et la nature des affaires varient considérablement d'un pays à l'autre.

Dans de nombreux pays (occidentaux), le pourcentage des affaires traitées par les parquets semble se stabiliser à un niveau élevé (fluctuations en hausse ou en baisse inférieures à 10%), alors que dans d'autres (Arménie, Lettonie, Lituanie, Moldova, Norvège, Pologne, Roumanie, Slovénie), on constate une augmentation remarquable, comprise entre 10% et 50% ; enfin, dans quelques pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Slovaquie), la hausse dépasse 50%.

Nous avons abordé jusqu'à présent le traitement au niveau du ministère public, dans l'ensemble. Il convient aussi de tenir compte des différents types de traitement. Toutefois, pour simplifier, nous nous contenterons de classer chaque affaire selon le critère de sa présentation ou non au tribunal, à savoir sur l'existence ou non d'une condamnation formelle.

La question qui se pose donc est de savoir quel pourcentage d'affaires le ministère public transmet au tribunal. Mon hypothèse est la suivante : plus la charge de travail du parquet est importante, plus les affaires sont nombreuses à être traitées sans intervention du tribunal, c'est-à-dire, moins d'affaires seront portées devant les tribunaux. Le tableau suivant met en évidence cette relation :

### Pourcentage des affaires portées devant les tribunaux et des affaires traitées

| Pourcentage des affaires portées devant un tribunal par 100 000 habitants en 1999 |   |   |  |  |  |
|---|---|---|--|--|--|
|   | Faible : inférieur à 33 % du nombre total des affaires traitées | Moyen : de 33 % à de 66 % du nombre total d'affaires traitées | Élevé : plus de 66 % du nombre total d'affaires traitées |  |  |
| Pourcentage des affaires classées par 100 000 habitants en 1999                   | Faible : 33 %, soit moins de 1 200                              | Slovénie  | Albanie*<br>Croatie<br>Slovaquie                         | Arménie<br>République tchèque*<br>Hongrie*<br>Lettonie<br>Lituanie |  |
|   | Moyen : 33 %, soit entre 1 200 et moins de 2 800.               | France<br>Moldova<br>Roumanie*<br>Pologne                     | Pays-Bas   | Finlande (1998)<br>Angl. & Pays de Galles                          |  |
|   | Élevé : 33 %, 2 800 et plus.                                    | Estonie*<br>Allemagne<br>Portugal*<br>Suisse                  | Autriche<br>Écosse                                       |  |  |

\* Comprend les infractions dont l'auteur n'a pas été identifié.

Source : Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale 2003, p. 91.

Ce tableau montre le pourcentage des affaires classées et de celles portées devant les tribunaux en 1999. Plusieurs pays ont été exclus de cette étude, car ils ne pouvaient pas fournir l'information demandée. Ce tableau illustre les relations entre deux facteurs (la tendance est à lire d'en haut à droite vers le bas à gauche). Plus précisément, lorsqu'un ministère public ne doit gérer qu'un nombre relativement restreint de dossiers, le pourcentage des affaires portées devant le tribunal sera élevé (cf. Hongrie), tandis que, lorsque le nombre total d'affaires à traiter est élevé, le pourcentage de celles portées devant les tribunaux est faible (comme en Allemagne).

#### 2. Exemple : traitement des affaires par le ministère public en Allemagne<sup>5</sup>

Le ministère public allemand constitue un exemple intéressant à bien des égards, en particulier parce qu'il permet d'établir facilement l'importance croissante du parquet lorsque l'on sait qu'il y a 40 ans, l'Allemagne avait adopté le principe de la poursuite obligatoire, à savoir qu'elle respectait strictement le principe de légalité.

Après traitement par les services de police qui sont, du moins en théorie, strictement liés par le

<sup>5</sup> Cf. Jörg-Martin Jehle, Criminal Justice in Germany 2003, <http://www.jura.uni-goettingen.de/privat/j-m.jehle/CriminalJustice.pdf>.

principe de légalité, les dossiers sont transmis au Procureur général. Ce dernier est aussi saisi des affaires qui lui sont rapportées directement ou dont il prend directement connaissance.

Le ministère public étant « chargé » de l'enquête, il travaille à éclaircir l'affaire et à identifier un suspect. Il a pour mission de réunir des preuves suffisantes à l'encontre de l'accusé, justifiant l'introduction d'une action en justice, c'est-à-dire de déterminer si le degré de suspicion est suffisant pour aboutir de façon raisonnablement sûre à une condamnation.

Si les indications fournies par l'enquête sont suffisantes pour présumer qu'il y a eu infraction pénale et qu'un suspect peut être désigné, le ministère public requiert une sanction pénale au tribunal compétent.

S'il s'agit d'une affaire simple et pouvant être traitée rapidement, le ministère public peut demander au tribunal des affaires criminelles, à juge unique, ou au tribunal d'échevins (*Schöffengericht*) que soit appliquée une « procédure accélérée ». Dans ce cas, il n'y a pas d'acte d'inculpation formel.

Dans les autres affaires simples, le ministère public peut solliciter une décision au pénal sans jugement préalable. Cette procédure simplifiée, sans audition, permet de traiter rapidement les affaires les moins compliquées. Toutefois, elle ne peut s'appliquer aux « *Verbrechen* » (délits passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an). En outre, les sanctions possibles dans ce type de procédure ne peuvent dépasser le paiement d'une amende ou une peine d'emprisonnement avec sursis d'un an au maximum.

Les ordonnances pénales et les procédures accélérées ne sont pas autorisées dans les affaires mettant en cause des mineurs. En revanche, le ministère public peut demander la mise en place d'une « procédure simplifiée », dans la mesure où l'affaire ne risque pas de donner lieu à un placement en maison de redressement, ni à des mesures d'amendement et de défense de l'intérêt général.

Lorsque aucun suspect n'est identifié, en l'absence d'acte criminel ou de tout autre empêchement de forme, à savoir lorsque l'affaire reste dans les limites prévues par la loi, le ministère public classe la procédure, conformément au paragraphe 170, alinéa 2 du Code de procédure criminelle. Ce classement est conforme au principe de légalité, car il est requis par la loi et ne relève pas d'une quelconque liberté d'appréciation du procureur.

Le pouvoir d'appréciation exercé conformément au principe d'opportunité entraîne une autre forme de classement. En effet, les procédures peuvent être classées sans suite lorsque la culpabilité est mineure et que le déclenchement de poursuites ne sert pas l'intérêt général. Ce classement peut donner lieu à certaines conditions, par exemple au versement d'une réparation financière au titre du tort commis, au paiement d'une amende ou à l'exécution de travaux d'intérêt public, ou encore, depuis 2000, à une médiation entre le contrevenant et la victime. En outre, le ministère public peut s'abstenir d'engager des poursuites si les faits incriminés sont des délits supplémentaires, mais accessoires, comparés au délit principal.

Pour certains délits (troubles de la jouissance, lésions corporelles mineures, actes de vandalisme, etc.), le ministère public peut conseiller des poursuites à la diligence de la victime si ces dernières ne sont pas dans l'intérêt général ; la partie lésée doit alors introduire elle-même un recours en justice. Cette possibilité n'existe pas pour les affaires impliquant des mineurs.

En 2001, le ministère public a traité 4 555 675 et 2 081 enquêtes au niveau cantonal et régional,

respectivement. Compte tenu de leur relative rareté, ces dernières ne seront pas prises en compte dans la suite du présent exposé. Le graphique suivant montre le traitement des affaires, par catégorie, et le nombre d'enquêtes, en valeur absolue et en pourcentage.

Tableau 5: Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une enquête\* et traitement des affaires – Allemagne entière - \*\*

| Case dealt with by:           | Number of persons | Percentage |
|-------------------------------|-------------------|------------|
| Total                         | 5 412 125         | 100.0      |
| Public charge(s)              | 663 714           | 12.3       |
| Application for a penal order | 603 957           | 11.2       |
| Conditional termination       | 271 663           | 5.0        |
| Other disposals               | 3 872 791         | 71.6       |

\* Uniquement affaires traitées par le ministère public au niveau régional et cantonal, en-dehors de (rares) affaires présentées au ministère public des instances régionales supérieures

\*\* Statistiques de 1997 seulement pour le Schleswig-Holstein

Source : Statistiques 2001 des ministères publics publiées par le Bureau fédéral des statistiques, Wiesbaden, tableau 2.4.

#### Rubriques du tableau :

Case dealt with by = Catégorie d'affaire

Number of persons = Nb de personnes

Percentage = Pourcentage

Total

Public charge(s) = Accusation(s) par le ministère public

Application for a penal order = Demande d'ordonnance pénale

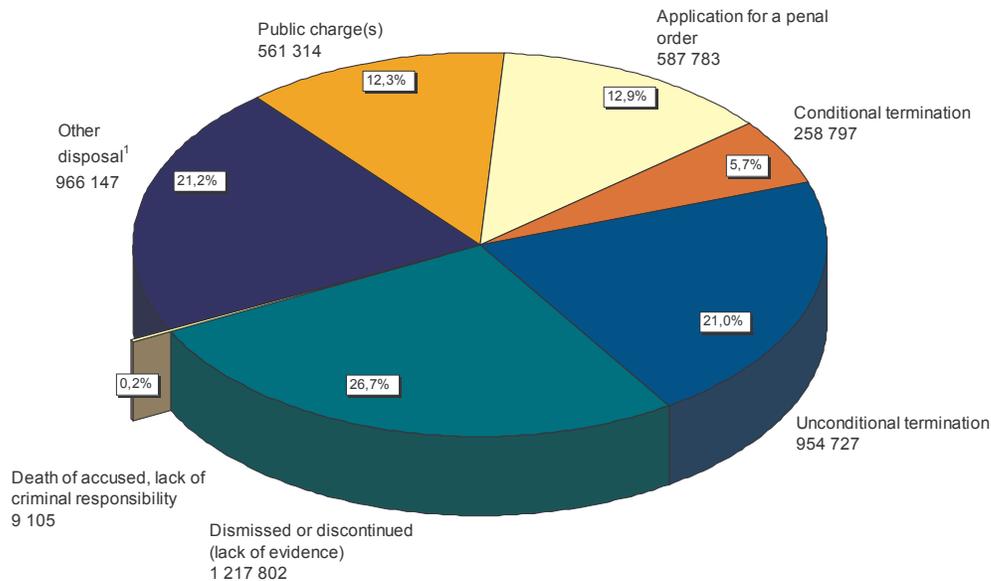
Conditional termination = Classement sous condition

Other disposals = Autres catégories de classement

Il convient de noter que moins d'un tiers des personnes incriminées sont condamnées, font l'objet d'une demande d'ordonnance pénale ou d'un classement sous condition ; les procédures à l'encontre du reste de la population sont traitées différemment. Les seules statistiques relatives à ces autres décisions, pour l'ensemble de l'Allemagne, portent toutefois sur le nombre de procédures et non de personnes.

Cette figure montre que 12 % des procédures traitées par le ministère public aboutissent à l'introduction d'accusations, 13 % à une demande d'ordonnance pénale et 6 % à un classement sous condition. 21 % des procédures sont classées sans suite : il s'agit principalement de délits mineurs perpétrés par des adultes (et relevant du paragraphe 153 du Code de procédure pénale) ou par des jeunes (paragraphe 45, alinéas 1 et 2 de la loi sur les tribunaux pour enfants) et de délits supplémentaires accessoires (paragraphe 154, alinéa 1 du Code de procédure pénale). Environ un quart des procédures donnent lieu à un classement sans suite, conformément au paragraphe 170 alinéa 2 du Code de procédure pénale, surtout en l'absence de preuves sur l'acte ou le suspect, en raison d'un empêchement (affaire relevant du régime des exceptions), ou parce que les conditions nécessaires à la poursuite de l'affaire ne sont pas réunies. Parmi les « autres » traitements des affaires, qui correspondent à un peu plus de 20 % du total, il convient de citer la transmission du dossier à une autre juridiction ou, dans le cas d'atteintes à la réglementation, de poursuites à la diligence de la victime.

Affaires traitées par le ministère public \*  
 - Ensemble de l'Allemagne –  
 Total des affaires : **Error! Not a valid link.**



\* Nombre d'affaires (et non de personnes) traitées par les ministères publics des cours régionales et locales.

Lexique du diagramme:

*Public charge:* accusations par le ministère public

*Application for a penal order:* demande d'ordonnance pénale

*Conditional termination :* classement sous condition

*Unconditional termination :* classement sans condition

*Dismissed or discontinued (lack of evidence) :* abandon ou suspension des poursuites (absence de preuves)

*Death of the accused, lack of criminal responsibility :* Décès de l'accusé, absence de responsabilité pénale

*Other disposal :* autres catégories de classement

<sup>1</sup> Dont procédures transmises à d'autres juridictions (191 355), à une autorité administrative (contraventions à la réglementation, 216 781), affaires en rapport avec d'autres questions (206 066), classement sans suite (117 258), recommandation de poursuites à la diligence de la victime (152 630), demande de complément d'enquête (485), demande de procédure simplifiée pour mineurs (20 237), demande de jugement en référé (35 573).

Source : Statistiques 2001 des ministères publics publiées par le Bureau fédéral des statistiques, Wiesbaden, tableau 2.2.

#### IV. Conclusion sur les principes de légalité et d'opportunité

Avant de tirer une conclusion des résultats décrits plus haut, je voudrais, dans un premier temps, dépasser l'analyse pure et simple afin d'indiquer plus clairement le point de vue que je défends en ce qui concerne la fonction du ministère public et les principes de légalité et d'opportunité. Celui-ci tient compte des considérations contenues dans la Recommandation n° R (87) 18 sur la simplification de la justice du Conseil de l'Europe et son rapport explicatif.

1) Il n'existe pratiquement aucun pays, en Europe, qui respecte le principe de légalité sans en prévoir des exceptions.

Dans pratiquement aucun pays d'Europe, des poursuites aboutissant à une condamnation par un tribunal ne sont systématiquement engagées. Dans la plupart des cas, on trouve soit une forme ou une autre de déjudiciarisation, soit une certaine liberté d'appréciation au stade de l'examen par la police et/ou par le ministère public.

**2) Les formes spécifiques de dérogation aux principes de légalité doivent être étudiées dans le contexte de chaque culture juridique nationale et de chaque système pénal.**

Une comparaison isolée des pouvoirs d'appréciation des ministères publics dans différents pays prête à confusion parce qu'elle ne tient pas compte de l'impact caractéristique dans chaque cas et d'éventuels équivalents fonctionnels.

**3) Lorsque cela possible, la dépénalisation matérielle doit être privilégiée, par rapport à la déjudiciarisation.**

Il faut éviter d'introduire les affaires mineures dans le système pénal si l'on ne veut pas leur donner une réponse pénale. La voie choisie par plusieurs pays, qui consiste à définir des peines et des amendes administratives, devrait être développée. Cela constituerait par ailleurs une étape importante vers la limitation de la liberté d'appréciation à laquelle donne lieu le principe d'opportunité.

**4) La police doit être liée par le principe de légalité.**

Sinon, on augmente le risque de corruption et d'influence par les politiciens et les citoyens. Si l'on considère qu'une certaine déjudiciarisation est nécessaire, au niveau de la police, pour le bon fonctionnement du système pénal, alors une telle décision doit se limiter à des délits très mineurs et faire l'objet d'un contrôle par le ministère public, en dernière instance.

**5) Au niveau du ministère public, une certaine liberté d'appréciation est nécessaire, mais elle doit rester limitée.**

Lorsqu'il n'y a pas d'intérêt public à poursuivre des infractions mineures, la nature « mineure » devrait correspondre à des critères. Ceci ne peut pas être obtenu uniquement par la dépénalisation car il est difficile de fixer la limite à de nombreux délits, comme le vol ou l'agression, au-delà de laquelle la responsabilité pénale doit être engagée et en dessous de laquelle celle-ci n'est pas nécessaire. Par conséquent, le principe d'opportunité doit faire preuve d'une certaine souplesse. Toutefois, les classements en opportunité du ministère public ne devraient porter que sur les délits. Ils devraient être clairement définis par les règles générales, et, de préférence, par des dispositions juridiques, et être examinés par le tribunal. Les délits graves doivent, en revanche, faire l'objet de poursuites.

**6) Le classement des affaires par le ministère public, même soumis à certaines conditions (paiement d'amendes), ne peut pas constituer l'équivalent d'une condamnation.**

Les classements sous condition ne doivent pas être coercitifs : le suspect doit être libre d'accepter ou non les conditions qui lui sont proposées. En outre, de telles décisions doivent être examinées et approuvées par les autorités judiciaires.

**7) La légalité et l'opportunité ne constituent pas des alternatives, mais deux principes qui se limitent mutuellement, ou, plutôt, qui se complètent.**

**Références bibliographiques**

- 1) Marcelo Aebi, Gordon Barclay, Jörg-Martin Jehle, Martin Killias: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics. Key Findings, edited by the Council of Europe, Strasbourg 2000.
- 2) Council of Europe, The Simplification of Criminal Justice, Recommendation No. R. (87) 18 and explanatory Memorandum, Strasbourg, 1987
- 3) Council of Europe, The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Recommendation Rec. (2000) 19 and explanatory Memorandum, Strasbourg, 2000
- 3) European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, edited by the Council of Europe, Strasbourg 1999.
- 4) Jörg-Martin Jehle: Prosecution in Europe. Varying Structures, Convergent Trends. European Journal of Criminal Policy and Research, 8, 27-41, 2000
- 5) Jörg-Martin Jehle: Criminal Justice in Germany 2003, Federal Ministry of Justice, Berlin 2003. Available online: <http://www.jura.uni-goettingen.de/privat/j-m.jehle/CriminalJustice.pdf>
- 6) Martin Killias, et al.: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2003, 2<sup>nd</sup> ed., WODC, The Hague. Available online under <http://www.europeansourcebook.org/esb/>