

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (87) 18

DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES

CONCERNANT LA SIMPLIFICATION DE LA JUSTICE PÉNALE¹

*(adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987,
lors de la 410^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Considérant qu'une action commune visant à accélérer et à simplifier la justice pénale doit tenir compte des conditions prévues notamment aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ;

Eu égard à l'augmentation des cas soumis à la justice pénale, notamment ceux dont l'auteur est passible d'une peine légère, et aux problèmes posés par la durée de la procédure pénale ;

Considérant que le retard pris par les décisions pénales jette le discrédit sur le droit pénal et porte atteinte à une bonne administration de la justice ;

Considérant qu'il pourrait être remédié aux lenteurs de la justice pénale, non seulement par les ressources qui lui sont attribuées et par la façon dont ces ressources sont utilisées, mais aussi par une meilleure définition des priorités dans la conduite de la politique criminelle, tant en ce qui concerne la forme que le fond, par :

- le recours au principe de l'opportunité des poursuites ;
- le recours, pour traiter les infractions mineures et les contentieux de masse :
 - à des procédures dites sommaires,
 - à des transactions par les autorités compétentes en matière pénale et autres autorités intervenant, comme substitut à des poursuites,
 - à des procédures dites simplifiées ;
- la simplification de la procédure juridictionnelle ordinaire ;

Compte tenu des conclusions de la réunion des ministres européens de la Justice tenue à Montreux le 10 septembre 1981,

1. Lors de l'adoption de cette recommandation, le Délégué de la République Fédérale d'Allemagne, en application de l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, a réservé le droit de son Gouvernement de se conformer ou non aux paragraphes II.a.3 et II.a.4 de la recommandation.

Recommande aux gouvernements des Etats membres de prendre, tout en tenant compte de leurs principes constitutionnels et de leurs traditions juridiques, toutes mesures utiles pour l'application des principes suivants :

I. L'opportunité des poursuites

a. Principe de l'opportunité des poursuites

1. Le principe de l'opportunité des poursuites devrait être adopté ou son application étendue toutes les fois que le contexte historique et la constitution des Etats membres le permettent ; si tel ne devait pas être le cas, il conviendrait de mettre au point des mesures visant à la même finalité.

2. Le pouvoir de renoncer à engager des poursuites ou d'y mettre fin pour des raisons d'opportunité devrait être déterminé par la loi.

3. La décision de renoncer aux poursuites, en vertu de ce principe, n'a lieu d'intervenir que si l'autorité de poursuite dispose d'indices suffisants de culpabilité.

4. Ce principe devrait être appliqué sur une base générale telle que l'intérêt public.

5. En exerçant ce pouvoir, l'autorité compétente devrait s'inspirer notamment, au sens du droit national, du principe général de l'égalité de tous devant la loi et de l'individualisation de la justice pénale, et plus spécialement :

- de la gravité, de la nature, des circonstances et des conséquences de l'infraction ;
- de la personnalité du suspect ;
- de la condamnation envisageable ;
- des effets de cette condamnation sur le suspect ; et
- de la situation de la victime.

6. Le classement par opportunité peut être pur et simple, assorti d'un avertissement, d'une réprimande ou d'une admonestation, ou soumis au respect par le suspect de conditions telles que des règles de conduite, le versement d'une somme d'argent, le dédommagement de la victime ou la mise sous probation.

7. Le consentement du suspect devrait être recueilli dans tous les cas où il est envisagé un classement sous condition. En l'absence de ce consentement, l'autorité de poursuite devrait être dans l'obligation de poursuivre le suspect à moins qu'elle ne renonce à l'accusation pour une autre raison.

La non-contestation de la mesure prise ou l'exécution d'une condition imposée au sens du paragraphe 6 peuvent être assimilées à un consentement.

Il faut définir des règles garantissant que le consentement est donné en connaissance de cause, librement et sans contrainte.

8. De manière générale, l'arrêt de la procédure peut être temporaire, jusqu'à prescription des poursuites, ou définitif.

9. En ce qui concerne le classement sous condition, cet arrêt devrait être définitif dès la constatation de l'exécution des obligations.

La décision ne peut être assimilée à une décision juridictionnelle et en suivre les règles, notamment quant à son inscription au casier judiciaire, que lorsque le délinquant présumé a reconnu sa culpabilité.

10. Dans la mesure du possible, la décision de classement devrait être portée à la connaissance du plaignant.

11. La victime devrait être mise à même de faire valoir ses intérêts lésés par l'infraction devant un tribunal civil ou pénal.

12. La notification au suspect n'est pas nécessaire si le classement revêt la forme d'un renoncement pur et simple à l'ouverture des poursuites.

b. *Mesures ayant le même objectif que le principe de l'opportunité des poursuites*

Les Etats qui, du fait de leur évolution historique et de leur constitution, appliquent le principe de la légalité des poursuites devraient introduire ou développer le recours à des méthodes qui, bien que différentes de celles de l'opportunité des poursuites, ont néanmoins les mêmes objectifs que celles-ci, et surtout :

i. le nombre de cas dans lesquels le déclenchement des poursuites est soumis à une condition devrait être augmenté ; en particulier, lorsque l'intérêt public ne prévaut pas, la demande ou le consentement de la victime peut être une condition préalable aux poursuites ;

ii. la loi devrait permettre au juge de suspendre sous condition les poursuites ou de mettre fin à ces dernières dans des cas et selon des procédures similaires à celles que connaissent les autorités de poursuite dans le système de l'opportunité.

II. Procédures sommaires, transactions et procédures simplifiées

a. *Décriminalisation, procédures sommaires et infractions mineures par nature*

1. Les systèmes juridiques qui font la distinction entre infractions administratives et infractions pénales devraient procéder à la décriminalisation des infractions, notamment des infractions de masse dans les domaines du droit routier, fiscal et douanier, à la condition qu'il s'agisse de délits mineurs par nature.

2. Pour le traitement de ces infractions, pour lesquelles l'élément matériel prime l'élément moral (intention coupable), tout Etat devrait recourir à des procédures sommaires, procédures écrites et qui n'impliquent pas en premier lieu l'intervention du juge.

3. Aucune mesure de contrainte physique, notamment la détention provisoire, ne peut être ordonnée.

4. Les sanctions ainsi infligées devraient être principalement de nature pécuniaire et leurs taux, déterminés par la loi, devraient normalement être fixes ou forfaitaires. Une sanction restrictive ou privative de droits, mais à l'exclusion de toute privation de liberté, peut être infligée dans les cas prévus par la loi.

5. Ces sanctions pécuniaires peuvent être perçues sur-le-champ par l'agent verbalisateur ou notifiées ultérieurement au suspect par l'autorité compétente, administrative ou judiciaire, qui peut recourir, dans ce cas, à des moyens informatisés d'encaissement, compte tenu de la masse des affaires à traiter.

6. Cette façon de procéder, qui doit être considérée comme une proposition, devrait pouvoir être acceptée expressément ou tacitement, le paiement de l'amende ou l'exécution de la sanction valant acceptation. En cas d'acceptation tacite, la procédure de notification doit sauvegarder sans ambiguïté tous les droits du destinataire.

7. L'acceptation de cette proposition, en cas d'exécution, doit exclure toute poursuite à raison des mêmes faits (*ne bis in idem*).

8. Cette procédure doit réserver au suspect le droit de se voir traduire devant une instance judiciaire.

b. *Transactions*

1. A la lumière de leur constitution, les Etats membres devraient revoir leur législation eu égard aux pouvoirs de l'autorité compétente en matière pénale et des autres autorités intervenant à ce stade de la procédure de recourir à des transactions, en particulier pour les infractions mineures, sur la base des principes suivants :

2. La loi précisera les conditions de transaction proposées par les autorités au suspect, notamment :

i. le paiement du montant de la transaction à l'Etat ou à une institution d'utilité publique ou de bienfaisance ;

ii. la restitution des biens et avantages tirés de la commission de l'infraction ;

iii. l'indemnisation appropriée de la victime qui devrait soit être acquise préalablement à la transaction, soit constituer un élément de celle-ci.

3. La compétence dont jouissent les autorités concernées pour transiger et les catégories d'infractions visées devraient être déterminées par la loi. L'autorité devrait pouvoir, à l'avantage du suspect, réviser sa proposition, compte tenu des objections éventuelles de celui-ci.

4. L'autorité devrait préciser les circonstances dans lesquelles elle aura recours aux transactions et adopter des lignes directrices et un barème des sommes à payer pour les transactions, afin que soit respecté aussi scrupuleusement que possible le principe de l'égalité devant la loi. Dans ce but, il est utile de publier ces circonstances, ces lignes directrices et ce barème.

5. Le suspect qui ne désire pas transiger devrait toujours rester entièrement libre de ne pas répondre à la proposition ou de la rejeter.

6. L'acceptation de la transaction exclura définitivement l'exercice de l'action pénale si le suspect a rempli les conditions qui lui ont été proposées.

7. L'autorité publiera, en préservant l'anonymat des suspects, un rapport annuel sur la manière dont elle aura exercé ses pouvoirs de transaction.

c. *Procédures simplifiées dans les affaires mineures en raison des circonstances*

1. Dans le cas des infractions mineures en raison des circonstances, lorsque les faits paraissent bien établis et qu'il paraît certain que le prévenu est l'auteur de l'infraction, il peut être fait recours à des procédures simplifiées, c'est-à-dire à des procédures écrites diligentées par l'autorité judiciaire, faisant l'économie de la phase d'audience et débouchant sur des décisions assimilables à des jugements, telle l'ordonnance pénale.

2. Une telle ordonnance pénale doit contenir les éléments nécessaires à la bonne information du prévenu quant aux conséquences de son acceptation, et celle-ci doit lui être signifiée de manière claire et nette, un délai raisonnable étant laissé à l'intéressé pour rendre éventuellement possible la consultation d'un conseil.

3. Les sanctions infligeables par voie d'ordonnance pénale devraient être limitées aux sanctions pécuniaires et à la déchéance de droits, à l'exclusion de toute peine privative de liberté.

4. L'acquiescement du prévenu à l'ordonnance pénale peut être exprès ou tacite, et entraîne par lui-même l'assimilation de l'ordonnance à un jugement prononcé en la forme ordinaire, avec toutes les conséquences de droit (application du principe *ne bis in idem*, possibilité d'exécution forcée, inscription au casier judiciaire).

5. L'opposition du prévenu à l'ordonnance, qui n'a pas besoin d'être motivée, entraîne *ipso facto* l'annulation de l'ordonnance pénale et le recours à la procédure ordinaire, sans que l'interdiction de la *reformatio in peius* reçoive application.

6. Indépendamment de l'ordonnance pénale, il devrait être également possible de renoncer à la phase d'audience lorsque le délinquant présumé demande, avec l'approbation de l'autorité de poursuite, que soit prononcée à son encontre une peine de substitution, pourvu que le ministère public n'objecte pas à cette procédure et que le juge estime opportun de faire droit à une telle requête.

III. Simplification de la procédure juridictionnelle ordinaire

a. *Instruction avant et pendant l'audience*

1. L'instruction menée par une autorité judiciaire préalablement à la saisine de la formation de jugement constitue, lorsqu'elle existe, une garantie pour les justiciables, mais elle ne saurait revêtir un caractère universel ou obligatoire.

2. L'instruction préalable devrait être limitée aux cas où elle paraît utile à la résolution de l'affaire et à l'établissement de l'innocence ou de la culpabilité des suspects.

3. L'utilité de l'instruction préalable devrait être appréciée par une autorité judiciaire, compte tenu des résultats de l'enquête policière, de la gravité et de la complexité de l'affaire, et de la reconnaissance ou la non-reconnaissance des faits par l'inculpé.

4. S'il y a une instruction préalable, celle-ci devrait être effectuée selon une procédure excluant toutes formalités inutiles et évitant notamment la nécessité d'une audition formelle des témoins lorsque les faits ne sont pas contestés par le suspect.

5. Si l'autorité judiciaire compétente n'estime pas utile une instruction préalable, la juridiction de jugement devrait être saisie directement.

6. Dans les systèmes qui connaissent l'instruction préalable, la possibilité de se dispenser d'une telle démarche devrait être assortie de garanties à trois niveaux :

— au stade de l'enquête policière, tant par la direction et le contrôle que doit exercer l'autorité judiciaire sur l'action de la police que par une meilleure prise en compte des droits des suspects à ce stade ;

— au stade de la détention provisoire des suspects après la fin de l'enquête policière jusqu'à leur comparution devant le tribunal, étant entendu que ce processus devrait être contrôlé judiciairement dans tous les cas par un ou plusieurs juges indépendants ;

— au stade de l'audience, la juridiction devrait pouvoir procéder, durant ladite audience, à une instruction définitive, afin d'être à même de se prononcer sur la validité de l'accusation dont elle est saisie et d'ordonner, si elle le juge utile, un supplément d'information, confié à une autorité judiciaire indépendante.

7. Chaque fois que les traditions constitutionnelles et juridiques le permettent, il faudrait instituer soit la procédure des *guilty pleas*, par laquelle l'inculpé est appelé à comparaître devant un tribunal à un stade précoce de la procédure pour déclarer publiquement s'il reconnaît ou nie les charges retenues contre lui, soit des procédures analogues. En pareil cas, la juridiction de jugement devrait pouvoir décider de faire l'économie de tout ou partie de la phase d'instruction et passer immédiatement à l'analyse de la personnalité du délinquant, au prononcé de la peine et, s'il échet, à la décision sur la réparation.

8. i. La procédure du *guilty plea* devrait être appliquée par un tribunal siégeant en audience publique.

ii. Il devrait y avoir une réaction positive du délinquant à l'action introduite contre lui.

iii. Avant de prononcer une sanction dans la procédure du *guilty plea* le juge devrait avoir la possibilité d'entendre les deux parties en cause.

9. Lorsque l'instruction à l'audience subsiste nonobstant l'aveu de sa culpabilité par l'inculpé, elle devrait être réduite aux actes absolument nécessaires à l'établissement des faits, compte tenu de la procédure antérieure à la phase du jugement. L'on devrait notamment éviter dans la mesure du possible de procéder à l'audition de témoins déjà entendus par une autorité judiciaire.

b. *Procédure d'audience*

1. Le droit de chaque Etat membre devrait favoriser la jonction des procédures pénales mettant en cause le même accusé, quel que soit le lieu où les infractions ont été commises, afin d'éviter des jugements successifs par des tribunaux différents.

2. La procédure à observer pendant l'audience devrait faire l'économie de toutes les formalités inutiles. En particulier, on ne devrait pouvoir déclarer une instance nulle et de nul effet, pour vice de procédure, que dans des cas strictement définis, à savoir lorsque l'inobservation des exigences de la procédure a pu occasionner un préjudice réel aux intérêts de la défense ou de l'accusation.

3. Les Etats membres devraient envisager de permettre aux juridictions de jugement, au moins pour les infractions mineures, et compte tenu de la nature de la peine encourue, de statuer en l'absence de l'inculpé, si celui-ci a été dûment avisé de la date de l'audience et de son droit de se faire représenter par un conseil ou d'une autre manière.

c. *Comptes rendus et prononcé simplifié des décisions judiciaires*

1. Le jugement devrait être prononcé dans des délais stricts si le prévenu comparaît en état de détention provisoire pour l'affaire en cause.

2. Si les débats sont enregistrés sur support magnétique ou s'ils n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport au dossier, la transcription écrite du déroulement du procès devrait être réduite au minimum et se borner à l'établissement d'un procès-verbal sommaire.

3. Si la constitution le permet, lorsque la décision de la juridiction de jugement concerne des affaires qui ne sont pas graves, ou si les parties sont d'accord, la juridiction de jugement devrait être dispensée de rendre sa décision par écrit, qui devrait pouvoir se limiter à une mention au dossier.

4. Lorsque, dans les autres cas, une décision écrite est nécessaire, elle devrait se borner aux seules mentions utiles à l'information des parties et au contrôle de l'autorité judiciaire de recours, ou à l'information des autorités étrangères judiciaires qui pourraient être chargées d'exécuter la décision, à savoir la

motivation, la décision sur la culpabilité et, le cas échéant, la peine et le dédommagement des victimes. En ce qui concerne la procédure d'instruction ainsi que la présentation des faits et des moyens des parties, le jugement devrait simplement renvoyer aux pièces du dossier, aux conclusions écrites versées par les parties, au compte rendu sommaire des débats ou à leur enregistrement.

5. Les règles relatives à la lecture intégrale des jugements en audience publique, lorsqu'elles existent, devraient être assouplies, par exemple en permettant à la juridiction de jugement — et, si cette dernière est collégiale, à l'un de ses membres, même en l'absence des autres assesseurs — de se limiter à la lecture de la décision sur la culpabilité, la peine et le dédommagement des victimes.

6. La notification du jugement écrit, tout comme la convocation en justice, devrait suivre des formes simples et rapides, y compris la voie postale, au besoin en soumettant l'inculpé à l'obligation de déclarer, au premier stade de la procédure, une adresse légale où l'on puisse lui faire parvenir toutes les communications et notifications qui lui sont destinées jusqu'à l'issue du procès.

d. *Composition et spécialisation des juridictions de jugement*

1. A titre de principe général, la composition de la juridiction de jugement devrait, dans la mesure où la constitution et les traditions juridiques des Etats membres le permettent, être déterminée en tenant dûment compte de la gravité, de la nature, de la technicité et de la complexité de l'infraction alléguée.

2. Lorsque les affaires sont entendues par un collège de magistrats professionnels, le nombre des juges siégeant dans ce collège devrait être limité au minimum. Chaque fois que le degré de gravité de l'affaire le permet, celle-ci devrait être soumise à un juge unique.

3. L'intervention d'un jury devrait être une procédure de jugement réservée à une catégorie d'infractions graves bien déterminée. L'organisation du procès devrait tendre à faciliter la tâche du jury ; en particulier, le juge devrait exposer aux jurés aussi clairement que possible, au début de leurs délibérations, les questions à trancher et le droit applicable en l'espèce.

4. Lorsque la question de la culpabilité est tranchée par un jury ou par un collège de juges professionnels, ou conjointement par des assesseurs non professionnels et des magistrats professionnels, la décision devrait être rendue à la majorité simple ou qualifiée, sans que l'unanimité soit nécessaire.

5. Les affaires dans lesquelles l'administration de la preuve se révèle techniquement très complexe, comme en matière de criminalité économique, devraient être confiées à des fonctionnaires et à des magistrats dotés d'une formation, de connaissances et d'une expérience *ad hoc*.

6. Lorsque la constitution le permet, ces affaires devraient, le cas échéant, être traitées par les autorités de poursuite, d'instruction et éventuellement de jugement, soit instituées, soit constituées spécialement pour faire face aux difficultés que la nature et la complexité de ces affaires posent à la justice pénale.

7. Les autorités chargées de la poursuite, de l'instruction et du jugement d'une affaire devraient pouvoir, le cas échéant, disposer de l'assistance d'experts dans des domaines tels que la psychosociologie, la médecine, la psychiatrie, la comptabilité, l'économie, les finances ou la police scientifique, en nombre suffisant pour faire face à la technicité croissante de la criminalité et de l'administration des preuves.