

Le classement sans suite : entre garanties et tempéraments

Itinéraire d'une procédure impartiale et déterminante

Mémoire réalisé par
Romain SMEETS

Promoteur
Thibaut SLINGENEYER

Année académique 2014-2015
Master en droit

Remerciements,

Magistrat au Tribunal de Première Instance de Namur, CATTARIN, Déborah
Secrétaire juridique, CHARLIER, Paulette
Enseignante à la Haute Ecole Libre Mosane, HALLEUX, Marie-Christine
Magistrat au Tribunal de Première Instance de Namur, HAUQUIER, Renaud
Magistrat au Tribunal de Première Instance de Namur, JULIEN, Christine

—

« L'esprit de modération doit être celui du législateur. [...] Les formalités de la Justice sont nécessaires à la liberté. Mais le nombre en pourroit être si grand qu'il choqueroit le but des lois mêmes qui les auroient établies [...] ».

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XXIX, chapitre 1.

Le ministère public juge de l'opportunité des poursuites. Tel est le prescrit de l'article 28^{quater} du Code d'instruction criminelle. Dans cette prérogative, les officiers du ministère public exercent un pouvoir discrétionnaire.

L'existence d'un pouvoir discrétionnaire peut être entendue de trois manières. D'abord, dans un premier sens faible (*weak sens*) : le fait de disposer d'un pouvoir d'appréciation (*judgment*). Ensuite, dans un second sens faible : l'état de prendre la décision en dernier ressort (*final authority*). Enfin, dans un sens fort (*strong sens*) : l'exercice de la prérogative sans être lié à des normes préexistantes (*not bound by rules*).¹

Le ministère public n'étant que le dépositaire de l'action publique, celle-ci ne pourrait être abandonnée à lui sans garanties. C'est précisément l'objet de notre étude.

Notre étude va ainsi porter sur les garanties et les tempéraments attachés au dispositif du classement sans suite. Dans un premier temps, nous allons étudier l'histoire du classement sans suite en Belgique, le principe de l'opportunité des poursuites, le caractère juridique de l'acte de classement, le classement en lui-même et son obligation de motivation (*judgment*). Dans un second temps, nous approcherons la structure hiérarchique du ministère public (*not bound by rules*) et les tempéraments au dispositif de classement sans suite (*final authority*).

¹ R., DWORKIN, *Taking rights seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1978, pp. 31 et s.

A la fin du XVIII^e siècle, les grandes puissances de l'époque se sont confrontées à un exercice plutôt insolite : celui de la codification. Le droit pénal n'y échappera pas. Les états veulent asseoir leur monopole inconditionnel sur le droit pénal et la codification est le meilleur moyen d'affirmer la dimension étatique de cette branche du droit public. Le criminel est perçu comme un individu nuisible qui rompt le pacte social. Partant, la réaction sociale ne peut se faire attendre. C'est par le truchement du droit pénal, qui a pour objectif d'assurer le pacte social, que le fautif se voit irrémédiablement sanctionné. La poursuite des infractions est affirmée et réaffirmée comme une compétence régalienn².

La codification se voulait d'imposer, sinon de proposer, « un code étatique de lois conçu comme le réceptacle intemporel d'une vérité scientifique conforme à l'ordre juste de la nature »³.

Dans ce contexte, il aurait été inconcevable pour l'état d'adhérer à une autre thèse que celle de la légalité des poursuites. Celle-ci enjoint la poursuite systématique des infractions, sans laisser une quelconque latitude pour l'autorité dans l'orientation des dossiers pénaux⁴. En effet, permettre à l'autorité de laisser des infractions impunies ne ferait qu'affaiblir le projet de l'état d'imposer la poursuite des infractions comme une prérogative exclusivement étatique.

Cette révolution entraîna un changement profond de la réalité sociologique de la loi pénale. Comme le fait remarquer J. CARBONNIER, en évinçant le système coutumier et romaniste de l'époque par un système rationnel, l'image du droit est devenue moins favorable à un éveil de l'imagination sociologique.⁵

² Y., CARTUYVELS, *D'où vient le Code pénal*, Bruxelles, De Boek, 1996, pp. 11 et 12.

³ *Ibidem*, p. 13.

⁴ C., MINCKE, « La légitimité oubliée du premier juge de l'affaire. Orientation des dossiers pénaux par le ministère public et garanties juridictionnelles », *Rev. dr. pén.*, 2003, p. 947.

⁵ J., CARBONNIER, *Sociologie juridique*, Paris, A. Colin, p. 64 (cité par Y., CARTUYVELS, *op. cit.*, note 2, p. 15).

La codification eut, de surcroît, pour prétention d'étouffer l'aspiration grandissante d'auto-institution sociale et d'autonomie légale qui précéda l'ère de la laïcisation de la raison.⁶ Mais la temporalité prométhéenne, stable, qui assure que « le progrès [se fera] par l'histoire et la maîtrise du futur par l'ordre de la loi »⁷ sera rapidement mise à mal par la réalité des choses. Une temporalité aléatoire et précaire, dionysiaque pourrait-on dire, depuis l'instant où le droit ne se satisfait plus de gérer les rapports sociaux mais aspire à devenir un vecteur du changement social⁸. Le contournement du principe rigide de la légalité des poursuites ne se fera point attendre.

Le Code d'instruction criminelle adopté par Napoléon en 1808, consacra, du moins implicitement, le principe de la légalité des poursuites. On connaîtra pourtant très rapidement le mécanisme du classement sans suite en Belgique. Le ministère public use donc dès ses débuts de ce dispositif. Une nuance est toutefois à apporter. Le classement sans suite qu'appliquait le ministère public découlait exclusivement de motifs purement techniques ou d'une injonction de ne pas poursuivre adressée par le ministre de la Justice responsable politiquement de ce choix devant le Parlement⁹.

Très rapidement, le classement sans suite pour des motifs d'opportunité va s'imposer comme une nécessité. Il était admis que mobiliser des ressources importantes sur des poursuites vaines ou sans importance était contre-productif. Ce raisonnement intuitif mais inexorable fut une constance dans tous les parquets d'instance du pays. Certes, le classement pour des motifs d'opportunités sera mobilisé modestement à son début¹⁰ mais l'usage du classement sans suite comme mécanisme régulateur verra déjà le jour quelques années plus tard.

Ainsi, en 1837, le ministre de la Justice ERNST, distille l'idée, dans une circulaire adressée aux procureurs généraux, que l'ensemble des infractions perpétrées sur le territoire du Royaume n'emportera plus essentiellement l'exercice de l'action publique.¹¹

Dès lors, l'ensemble des infractions ne devaient plus être poursuivies par les officiers judiciaires. Il n'en reste pas moins que le classement atteignait difficilement 15 % par rapport

⁶ Y., CARTUYVELS, *op. cit.* (voy. note 2), p. 13.

⁷ *Ibidem*, p.13.

⁸ F., OST, « Codifier en 1987 », *Le journal des procès*, 1987, n°116, p. 21.

⁹ C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 4), p. 947.

¹⁰ C., JANSSEN, *Le ministère public et la politique de classement sans suite*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 85.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

au nombre total des dossiers traités¹². A cette époque, le classement sans suite pour des motifs d'opportunité occupe, quant à lui, 35 % par rapport aux autres motifs de classement¹³.

Au début du XX^e siècle, le classement sans suite représente plus de 50 % de l'orientation totale des dossiers pénaux. Ce pourcentage grimpera continuellement pour atteindre plus de 70 % dans les années 80.¹⁴

C'est à partir de cette dernière période que l'on peut soutenir incontestablement que le dispositif du classement sans suite n'est plus un mécanisme sommaire qui corrige la rigidité excessive du principe de la légalité des poursuites appliqué dans sa conception la plus pure. Il devient un véritable mécanisme de régulation, filtrant le nombre de dossiers arrivant devant la juridiction répressive.

Pourtant, le législateur belge n'avait toujours pas écarté explicitement le principe de la légalité des poursuites. La doctrine et la jurisprudence avaient devancé cependant depuis longtemps le législateur sur la reconnaissance du principe de l'opportunité des poursuites. Certains auteurs de doctrine considéraient pourtant au départ cette pratique comme étant *contra legem*. Elle devînt cependant unanimement admise quelques années plus tard¹⁵. Certains auteurs justifieront cette pratique en la confondant erronément avec une règle coutumière, d'autres plus judicieusement en la déduisant de l'esprit de la législation positive¹⁶.

La jurisprudence, comme énoncée plus haut, n'a pas fait obstacle au principe de l'opportunité des poursuites. Dans plusieurs arrêts, la Cour de cassation a affirmé ce principe.

Le 13 novembre 1933, la Cour de cassation rendait déjà un arrêt en ce sens¹⁷. Dans l'affaire soumise à la Cour, un justiciable avait porté plainte auprès de l'autorité compétente. Le ministère public, en l'espèce le procureur du Roi de Hasselt et le procureur général de la Cour d'appel de Liège, n'avait pas jugé utile d'entamer des poursuites. C'était sans compter la détermination frénétique du justiciable. Ce dernier soutenait l'existence d'une cause de suspicion légitime de faux en écriture dans le chef du ministère public et invoquait l'article 542 du Code d'instruction criminelle pour asseoir ses prétentions. Cette disposition législative permet à la Cour de cassation, sur réquisitoire du procureur général près la Cour de cassation

¹² C., JANSSEN, *op. cit.* (voy. note 10), p. 75.

¹³ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴ *Ibidem*, p. 75.

¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹⁶ B., DEJEMEPPE, « Us et coutumes en matière pénale », *Rev. dr. pén.*, 1988, pp. 17-34.

¹⁷ Cass., 13 novembre 1933, *Pas.*, 1934, I, p. 63.

ou des parties intéressées, de renvoyer la connaissance d'une affaire devant une autre juridiction en cas de suspicion légitime. Dans son arrêt, la Cour de cassation déclara la demande non recevable. Pour que cette disposition puisse être invoquée, une juridiction doit en effet être préalablement saisie. Ce qui faisait défaut en l'espèce puisque le ministère public avait décidé de classer le dossier sans suite. Et la Cour d'ajouter : « qu'il n'ouvre aucun recours contre le refus du ministère public de mettre en mouvement l'action publique ; que la loi a pourvu par d'autres moyens à la garantie des droits du citoyen qui se croirait lésé par ce refus ».

La Cour de cassation admet, bien qu'implicitement, le principe de l'opportunité des poursuites. Elle ajoute d'ailleurs elle-même qu'il existe des garanties pour le citoyen, sans toutefois les préciser.

Moins de vingt ans plus tard, la Cour de cassation¹⁸ reconnaît explicitement le principe de l'opportunité des poursuites : « Le procureur du Roi [...] [peut] laisser la plainte, la dénonciation ou le procès-verbal sans suite ».

La Cour de cassation confirma en 1965 que le ministère public apprécie librement l'opportunité des poursuites¹⁹.

La Cour de cassation a donc toujours soutenu une jurisprudence constante : le principe de l'opportunité des poursuites est consacré en procédure pénale par la jurisprudence en dépit d'une consécration législative. Il existe cependant une curiosité dans la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire. En l'article 14, la loi dispose (depuis 1963) : « [...] le ministère public, s'il ne classe pas l'affaire sans suite, [...] ».

Bien qu'il n'y ait aucune consécration du principe dans le Code d'instruction criminelle ou dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale, tant la doctrine et la jurisprudence que le législateur en font référence ; comme une pratique bien ancrée dans la société.

Même si le parquet n'a pas attendu la consécration du principe de l'opportunité des poursuites pour en faire usage, il était devenu urgent que le législateur prenne ses responsabilités.

Il était devenu évident que le rapport au droit pénal, à la fin du XIX^e siècle, avait évolué. La conception interventionniste de l'état traversa une profonde crise. D'abord parce que les moyens économiques faisaient défaut. Les parquets manquaient cruellement de moyens pour

¹⁸ Cass., 24 septembre 1951, *Pas.*, 1952, I, p. 17.

¹⁹ Cass., 13 août 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 1203.

accomplir leur mission. En conséquence, il était devenu impossible de poursuivre l'ensemble des infractions. Ensuite parce que l'état interventionniste fut remis en cause dans ses fondements mêmes.²⁰

Cet état interventionniste en crise, que l'on peut qualifier d'état providence, avait perdu en partie la confiance de ses administrés. Il était donc devenu indispensable qu'il se remette en question. Face à une « demande de droit » forte, il était nécessaire de pouvoir mobiliser des règles juridiques souples, adaptées aux réalités sociales.²¹

La « demande de droit » en matière pénale²² fut particulièrement portée sur des interventions réparatrices et la Justice fut particulièrement réceptive à cette demande tant envers la victime qu'envers le traitement même de la criminalité. Ainsi, elle a adopté un traitement plus souple de la criminalité, favorisant des conduites alternatives aux procédures classiques²³. « Le droit [n'était] plus affaire de logique mais d'expérience »²⁴.

Le législateur consacra donc logiquement, en 1998, le principe du classement sans suite pour motif d'opportunité²⁵. Permettant ainsi, à un membre du ministère public, de faire obstacle à l'exercice de l'action publique.

Le principe de l'opportunité des poursuites

La loi du 12 mars 1998 transfère la réalité du principe de l'opportunité des poursuites du palais de Justice au palais de la Nation. Le législateur a effectivement adopté un nouvel article 28^{quater} dans le Code d'instruction criminelle. Celui-ci dispose, en son alinéa premier, que : « Compte tenu des directives de politique criminelle définies en vertu de l'article 143^{ter} du Code judiciaire, le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. Il indique le motif des décisions de classement sans suite qu'il prend en la matière ».

L'adoption de cet article n'entraîne aucune révolution en pratique. La proportion entre le nombre d'infractions poursuivies effectivement par le ministère public et le nombre d'infractions portées à la connaissance des autorités n'a pas évolué significativement. Cependant, c'est la première fois que le législateur belge permet explicitement à un procureur,

²⁰ N., DELLA FAILLE, et C., MINCKE, « Les mutations du rapport à la loi en droit pénal », *in déviance et société*, 2002/2, p. 135.

²¹ *Ibidem*, p. 136.

²² *Ibidem.*, p. 139.

²³ Voy., C.i.Cr., art. 216^{bis} et s.

²⁴ N., DELLA FAILLE, et C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 20), p. 137 (Citant Holmes).

²⁵ Voy., C.i.Cr., art. 28^{quater}.

rattaché au pouvoir exécutif, d'écarter la loi pénale et d'y préférer une abstention dans les poursuites.

Cette pratique contribue à lénifier la loi mais évite, notamment, une application inopportune dans des situations déterminées²⁶. On pense à des infractions qui, si elles étaient poursuivies, occasionneraient davantage d'inconvénients (à la société ou à l'individu) que de bénéfices pour la société. Pour préciser la pensée, on verrait mal mobiliser d'importants moyens financiers et humains pour poursuivre une infraction si le préjudice social qui en résulte est à ce point si faible qu'on pourrait le qualifier d'insignifiant.²⁷

En outre, le dispositif du classement sans suite peut être mobilisé pour concourir avec d'autres mécanismes à la célérité du traitement pénal.²⁸

On assiste, de cette façon, à une véritable relativisation de l'application de la loi pénale²⁹. Le principe de la légalité des poursuites dans son acceptation négative, à savoir l'obligation systématique de poursuivre, est foncièrement écarté³⁰. On s'écarte, de même, du principe de la légalité des poursuites dans son acceptation positive, à savoir qu'il est indispensable de poursuivre mais cependant pas impératif.

Encore faut-il préciser l'étendue de la règle de l'opportunité des poursuites. En effet, le ministère public pourrait, à toutes les phases de la procédure pénale, être amené à se questionner quant à l'opportunité des poursuites. Principalement durant la phase d'information. Mais on ne peut écarter ce questionnement, pour le ministère public, en phase d'instruction ou de jugement.

La première phase est celle de l'information. Le ministère public joue alors un rôle prépondérant. On conçoit de manière aisée que la prérogative du classement s'exerce à ce stade. De plus, l'action publique n'est pas encore intentée.

La phase d'instruction et de jugement, respectivement deuxième et troisième stade, est caractérisée par le fait que l'action publique est déjà intentée. Certains systèmes judiciaires autorisent le ministère public à classer un dossier sans suite alors même que l'action publique est déjà entreprise. Ce qui permet à l'autorité de dessaisir soit les juridictions d'instruction soit

²⁶ N., DELLA FAILLE, et C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 19), p. 145.

²⁷ B., BOULOC, G., STEFANI, G., LEVASSEUR, *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 2010, p. 562.

²⁸ *Ibidem*, p. 562.

²⁹ N., DELLA FAILLE, et C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 19), pp. 144 et 145.

³⁰ *Ibidem*, pp. 144 et 145.

les juridictions de jugement. Cette faculté de *nolle prosequi* par le ministère public atténue fortement l'importance de sa décision en phase d'information. Puisque dans le cas où, en phase d'information, il juge opportun l'exercice de l'action publique, il pourra toujours revenir sur cette décision en phase d'instruction ou de jugement.³¹

En Belgique, *de lege lata*, la prérogative du classement sans suite ne s'exerce que pour autant que l'action publique n'ait pas encore été mise en mouvement³². C'est une des premières garanties du dispositif. Lorsque l'action publique est mise en mouvement, le ministère public ne peut plus classer le dossier sans suite et faire obstacle à une décision émanant d'une juridiction d'instruction ou de jugement. Il serait, en effet, injustifié que le ministère public dispose d'un tel pouvoir arbitraire.

Pourtant la pratique ne semble pas aussi catégorique. L'article 132 du C.i.cr. dispose que : « Dans tous les cas de renvoi soit au tribunal de police, soit au tribunal correctionnel, le procureur du Roi est tenu d'envoyer, dans les vingt-quatre heures au plus tard, au greffe du tribunal qui doit prononcer, toutes les pièces, après les avoir cotées ». Cela implique, que la procédure repasse brièvement, et du moins partiellement, dans les mains du procureur du Roi. De sorte que « [...] il lui est [...] reconnu le droit de décider lui-même si – en dépit d'une ordonnance de renvoi par la chambre du conseil d'une cause devant le tribunal de police ou devant le tribunal correctionnel – il n'y a pas lieu pour lui de tenir cette cause en suspens, d'en retarder la fixation devant la juridiction de jugement et – au besoin – de la laisser prescrire »³³.

C'est un arrêt de la Cour de cassation du 30 mars 1847³⁴ qui est venu affirmer que l'article 132 du C.i.cr. ne s'applique qu'aux procédures engagées devant la chambre du conseil et n'est donc pas relative aux procédures devant les Cours et tribunaux. De rappeler que cette disposition a pour unique prétention d'éviter à la poursuite d'une affaire un quelconque retard lorsque cette affaire a été renvoyée devant la juridiction de jugement compétente. D'ainsi dire qu'il n'existait aucune disposition légale contraignant le procureur du Roi à faire dépôt d'une pièce au greffe de la Cour ou du tribunal. L'article 132 du C.i.cr. n'est donc d'aucune utilité

³¹ B., BOULOC, G., STEFANI, G., LEVASSEUR, *op. cit.* (voy. note 27), p. 569.

³² M.-A., BEERNAERT, N., COLETTE-BASECQZ, C., GUILLAIN, P., MANDOUX, M., PREUMONT, D., VANDERMEERSCH, *Introduction à la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2012, p. 180.

³³ A., GLESENER, « Le classement sans suite et l'opportunité des poursuites », *Rev. dr. pén.*, 1972-1973, p. 356.

³⁴ Cass., 30 mars 1847, *Pas.*, 1848, p. 305.

pour empêcher le ministère public de procéder à un abandon des poursuites après que la chambre du conseil ait rendu une ordonnance de renvoi devant une juridiction de jugement.³⁵

Le principe reste malgré tout que le jugement sur l'opportunité des poursuites se réalise au stade de l'information préliminaire. Il est à noter que le classement n'est, en principe, qu'une décision provisoire. Rien ne pourra empêcher le Procureur de réouvrir le dossier lorsqu'un nouvel élément ou des circonstances nouvelles justifient la poursuite de l'action publique³⁶. Pour autant, assurément, que cette dernière ne soit pas prescrite.

Comme écrit *supra*, la jurisprudence de la Cour de cassation a reconnu le dispositif du classement sans suite. Mais la question de la légalité du principe de l'opportunité des poursuites s'est pareillement frottée à la compétence prétorienne sur d'autres considérations juridiques. La jurisprudence a dû notamment confronter la légalité du principe au regard de la Constitution et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après Convention EDH).

En 1982, la Cour de cassation³⁷ s'est prononcée sur une hypothétique violation de l'article 6.1 de la Convention EDH. Dans cette affaire, des poursuites avaient été introduites contre une personne sur base de déclarations faites par un tiers. Le prévenu avait été condamné mais celui-ci prétendait que l'infraction qu'on lui reprochait avait été, selon ses dires, commise par le tiers lui-même. Le prévenu soutenait que le fait que ce tiers ne soit pas jugé en même temps que lui et devant la même juridiction violait les droits de la défense. La Cour de cassation déclara que bien que le ministère public ait classé le dossier du tiers sans suite et donc ait jugé l'opportunité des poursuites, la Cour d'appel n'avait pas violé de manière systématique les droits de la défense. La Cour de cassation admet donc la poursuite d'une personne sans qu'il faille poursuivre pour autant simultanément tout autre tiers potentiellement impliqué. En l'espèce, le motif de classement sans suite reposait sur le motif que ce tiers se trouvait à l'étranger, que l'extradition n'avait pas eu lieu et que dès lors il s'avérait impossible, pour le parquet, de poursuivre cette personne en Belgique.

Un second arrêt de la Cour de cassation est venu confirmer cette jurisprudence³⁸. Le principe de l'opportunité des poursuites ne viole pas le principe du droit au procès équitable au sens de

³⁵ A., GLESENER, *op. cit.* (voy. note 33), p. 356.

³⁶ *Ibidem*, p. 358.

³⁷ Cass., 22 décembre 1982, *Pas.*, 1983, p. 498.

³⁸ Cass., 4 mars 1986, *Pas.*, 1984, p. 837.

l'article 6.1 de la Convention EDH et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En 1989, la Cour de cassation s'est prononcée, non plus sur une possible violation du droit international, mais sur une possible violation de l'article 6 de la Constitution. Le demandeur en cassation alléguait que l'article 6 de la Constitution³⁹ faisait obstacle au pouvoir du procureur du Roi d'apprécier l'opportunité des poursuites. La Cour de cassation n'adhéra pas à cette hypothèse. Elle rappela que l'article 6 prévoit que tout belge placé dans une même situation doit être traité de manière égale sans distinction d'ordres. Mais que le procureur du Roi apprécie lui-même l'opportunité des poursuites en fonction « des éléments de fait et des circonstances de la cause »⁴⁰. On ne peut donc pas déduire du principe de l'opportunité des poursuites une violation des actuels articles 10 et 11 de la Constitution⁴¹.

De manière attendue, cette faculté n'a jamais été remise en cause par la jurisprudence quant à son application en pratique ; ni pour des raisons de violation du droit au procès équitable, ni pour violation du principe d'égalité.

La plus-value de l'adoption de l'article 28^{quater} par la loi de 1998 est donc d'un tout autre ordre que celui de rendre le principe de l'opportunité des poursuites légal ; quoiqu'aucune loi n'eût pu faire obstacle à un principe constitutionnel ou international. La plus-value se situe donc nettement dans l'exécution que le pouvoir exécutif a fait de cette disposition législative. Naguère, les décisions de classement sans suite ne répondaient, en effet, à aucune règle précise. Chaque parquet adoptait sa propre méthode. Il était également décevant que la partie plaignante ne soit pas avisée du motif de classement et encore moins de sa décision elle-même.⁴²

L'adoption de l'article 28^{quater} et son exécution accrurent le niveau qualitatif des garanties du dispositif du classement sans suite que l'on développera par la suite.

Le caractère juridictionnel ou administratif du classement sans suite

Une question fondamentale à se poser est l'indépendance du ministère public lorsque celui-ci juge l'opportunité des poursuites. Il convient de s'intéresser à la place qu'occupe l'institution

³⁹ Actuellement article 10 de la Constitution coordonnée.

⁴⁰ Cass., 13 décembre 1989, *Pas.*, 1990, p. 456.

⁴¹ Voy., Cass., 10 mars 1987, *Bull.*, 1987, I, n° 410.

⁴² H.D., BOSLY, « l'information », *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*, Bruxelles, La Charte, 1998, pp. 17 et s.

du ministère public dans notre société et comprendre de qui il dépend et quelle incidence exerce l'Etat sur l'institution.

Pour pouvoir comprendre pleinement la place du ministère public au sein des trois niveaux de pouvoir, il convient de tracer ses grandes lignes dans l'Histoire.

Au XIX^{ème} siècle, le ministère public est perçu comme une entité adoptant un rôle d'agent politique du pouvoir en place⁴³. C'est une institution administrative qui dépend intégralement du pouvoir exécutif par l'entremise du ministre de la Justice. Le rôle du ministère public réside alors exclusivement en une compétence technique et administrative : le principe de la légalité des poursuites est d'application (voy. *supra*). De cette manière, les décisions de classement sans suite reposent seulement sur des motifs purement techniques^{44 45}.

Au XX^{ème} siècle, l'institution du ministère public tente de se détacher, ou du moins d'acquérir une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Se développe alors une « doctrine des procureurs »⁴⁶. Celle-ci se décompose en deux idées bien distinctes. Elle avance d'abord la théorie du dédoublement fonctionnel qui aura pour ambition de faire admettre que le ministère public exerce non seulement des actes relevant de la compétence exécutive mais aussi de la compétence judiciaire. Ensuite, elle suggère d'appliquer au ministère public la théorie de la délégation directe de la nation. Ce qui voudra impliquer que le ministère public bénéficie, à l'instar des trois niveaux de pouvoir, d'une délégation directe de la nation.⁴⁷

L'autonomie négociée au siècle passé pourrait-elle se convertir en une véritable indépendance du ministère public ? Même s'il est relativement complexe de cerner une telle institution, certains auteurs de doctrine n'hésitant pas à parler de patchwork⁴⁸, l'institution ne se dirige, sans doute pas, vers une indépendance complète : de par son passé historique essentiellement mais aussi de par les inconvénients en termes de garanties qui découleraient inmanquablement de cette situation. En outre, la théorie de la délégation directe de la Nation est loin de faire l'unanimité.

⁴³ E., FRENCKEN, *Le rôle du ministère public dans une société démocratique*, Council of Europe publishing, 1997, p. 27.

⁴⁴ A contrario du jugement sur l'opportunité des poursuites.

⁴⁵ C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 4), p. 947.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 947.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 947.

⁴⁸ G., RAPAILLE, « Le ministère public : un patchwork ? », *Rev. dr. pén.*, 2003, p. 1006.

Néanmoins, la doctrine considère à ce jour que le ministère public relève pour partie du pouvoir judiciaire et pour le reste du pouvoir exécutif. Et qu'il dispose ainsi d'une indépendance limitée.⁴⁹

Il est en effet indispensable de disposer d'une institution autonome pour garantir l'impartialité du ministère public lorsque ce dernier juge l'opportunité de poursuivre. Quand il juge l'opportunité des poursuites, le ministère public est rattaché au pouvoir exécutif mais il exerce ses compétences devant les Cours et tribunaux. Cela présente un double avantage. D'une part, en exerçant ses fonctions devant les Cours et tribunaux, l'institution bénéficie d'une certaine indépendance par rapport au pouvoir exécutif sans pour autant devoir appliquer les lourdes garanties qui encadrent les décisions judiciaires (double degré de juridiction, principe du procès équitable,...). D'autre part, attaché en partie au pouvoir exécutif, cette configuration permet un contrôle, par le ministre de la Justice, des actes de classement sans suite que pose le ministère public.⁵⁰

Une réflexion plus poussée des prérogatives du ministre de la Justice sera réalisée *infra*, lorsque l'on se penchera sur les tempéraments attachés au classement sans suite.

Nous allons nous attarder, après cette étude du pouvoir exécutif, sur l'indépendance du ministère public par rapport aux juridictions de jugement. Peuvent-elles exercer elles-mêmes un jugement sur l'opportunité des poursuites ?

Il semble évident que non. Pourtant, le 9 décembre 1981, la Cour de cassation⁵¹ a dû prononcer contre un arrêt rendu par une juridiction d'appel qui, pour motiver sa décision d'acquiescement, s'était fondée sur la pratique courante du parquet de ne pas poursuivre. La Cour a rappelé qu'à moins de croire que le prévenu soit tombé dans l'hypothèse de l'erreur invincible, le juge ne peut apprécier l'acquiescement au seul motif d'une pratique de classement courante du ministère public.

La Cour confirme par conséquent que la compétence d'apprécier l'opportunité des poursuites du ministère public ne se confond pas avec la compétence des juridictions de jugement. Et que dès lors, celles-ci ne peuvent se saisir d'un argument faisant état d'une pratique habituelle du parquet et conclure à un acquiescement.

⁴⁹ C., JANSSEN, *op. cit.* (voy. note 10), p. 20.

⁵⁰ Voy., P., TROISFONTAINES, « Le Ministre de la Justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatives à caractère général ? », in *Annales de Droit de Liège*, 1983, pp. 25 et s.

⁵¹ Cass., 9 décembre 1981, *Pas.*, 1982, p. 482.

L'examen de jurisprudence ne s'arrête pas là. En 1984, la Cour de cassation⁵² confirme le principe prévoyant que le juge pénal ne statue que sur les causes qui lui sont déférées. Cela semble évident mais la Cour réaffirmera périodiquement ce principe. Dans l'arrêt de 1984, un prévenu fut condamné notamment par la Cour d'appel de Liège d'attentat à la pudeur avec violence ou menace sur personne mineure. Le prévenu se plaignait que la mère du mineur, qu'il prétendait complice, ainsi qu'un tiers qu'il prétendait trafiquant d'armes ou de drogues, n'avaient pas été poursuivis. La Cour rejeta le pourvoi.

Dans un autre arrêt, celui-ci de juin 1996, la Cour de cassation⁵³ s'exprime plus explicitement. Elle confirme sa jurisprudence en explicitant que le juge pénal ne peut aucunement donner des ordres au procureur concernant la décision de poursuivre ni même apprécier la décision de celui-ci.

Dans un arrêt ultérieur, la Cour confirmera que ce principe s'applique également dans l'appréciation pour le ministère public d'interjeter appel. Le juge pénal ne peut ordonner au procureur du Roi d'interjeter appel, ni même apprécier une telle décision⁵⁴.

Cette jurisprudence est aussi transposable au juge des référés qui ne pourrait, par son action, entraver l'action du parquet⁵⁵. Dans un arrêt de l'ancienne Cour de Verviers⁵⁶, celle-ci établissait déjà que le ministère public est seul à décider de l'opportunité des poursuites et que le juge des référés ne peut ni contrôler ni empêcher l'action du parquet. A l'époque, un arrêté venait juste d'être abrogé. Celui-ci octroyait étonnamment le pouvoir pour le juge des référés de contrôler l'action du parquet.

Enfin, il convient de s'intéresser, au sein de la magistrature assise, à une autre entité. Celle des juridictions d'instruction et du juge d'instruction. En effet, ces derniers sont aussi amenés à prendre part à l'exercice de l'action publique. Nous allons ainsi étudier les interactions que ces juridictions ont avec le ministère public dans l'opportunité des poursuites.

Sans surprise, le juge d'instruction ne dispose pas de la faculté de pouvoir porter un jugement sur l'opportunité des poursuites⁵⁷. C'est le principe même de la séparation entre la poursuite et

⁵² Cass., 3 octobre 1984, *Pas.*, 1985, p. 171.

⁵³ Cass., 4 juin 1996, *Bull.*, 1996, n° 212.

⁵⁴ Cass., 4 mars 1997, *Bull.*, 1997, n° 122.

⁵⁵ A., DE NAUW, « La décision de poursuivre, instruments et mesures », *Rev. dr. pén.*, 1976-1977, p. 455.

⁵⁶ Vervier, 23 avril 1945, *Pas.*, 1945, III, p. 84.

⁵⁷ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 455.

l'instruction⁵⁸. Pourtant, de nombreux arrêts des chambres des mises en accusation ont dû, à travers tout le Royaume, marteler infatigablement ce principe.

Les arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles et de Gand⁵⁹, en chambre des mises en accusation, ont ainsi rappelé qu'à moins que le juge d'instruction estime sa saisine irrégulière, celui-ci est tenu d'instruire, sans considération de son opinion sur l'opportunité de poursuivre.

Les arrêts successifs des chambres des mises en accusation sont venus étayer ce principe⁶⁰. Le juge d'instruction ne peut refuser de mener son instruction en avançant l'argument que l'instruction est inutile, que le résultat de celle-ci serait douteux, ou qu'aucun délit n'aurait été commis⁶¹.

La chambre des mises en accusation de Bruxelles⁶², a recadré ainsi un juge d'instruction qui avait refusé d'exécuter un réquisitoire de saisie concernant un contenu audio-visuel dans une affaire d'outrage public aux mœurs. Celui-ci estimait qu'il n'y avait pas lieu de saisir ce support puisque outre les images obscènes, le film présentait un caractère éducatif et pédagogique et qu'il estimait qu'un doute subsistait quant à l'existence d'une infraction. La Cour d'appel réforma en toute logique cette décision. Il n'appartient pas au juge d'instruction de décider s'il y a lieu ou non de poursuivre.

Bien que le procureur du Roi décide d'entamer les poursuites, la décision de poursuivre au stade de l'instruction n'est plus de son ressort. Dans cette phase, ce sont les juridictions d'instructions qui sont, aux termes des articles 127 et suivants du C.i.cr., compétentes pour décider s'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant une juridiction de fond⁶³. Ou de déclarer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre si le fait ne constitue ni crime, ni délit, ni contravention ou qu'il n'existe pas de charge suffisante contre l'inculpé⁶⁴. Comme énoncé plus haut, cela constitue une sérieuse limite quant à la prérogative du ministère public de juger l'opportunité des poursuites.

La réforme en 1998 de l'article 151 de la Constitution est venue entériner l'évolution de l'institution du ministère public quant à la place qu'il occupe parmi l'ordre judiciaire et

⁵⁸ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 455.

⁵⁹ Ch. M. Bruxelles, 5 février 1971, *Rev. dr. pén.*, 1971-1972, p. 750 ; Ch. M. Gand, 18 décembre 1956, *R.W.*, 1957-1958, p. 962.

⁶⁰ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 454 et 455.

⁶¹ Ch. M. Anvers, 13 juin 1975, *R.W.*, 1975-1976, p. 748 ; Ch. M. Gand, 1^{er} juin 1954, *R.W.*, 1954-1955, p. 1013 ; Ch. M. Gand, 6 août 1975, *R.W.*, 1975-1976, p. 753.

⁶² Ch. M. Bruxelles, 30 janvier 1969, *Pas.*, 1969, II, p. 100.

⁶³ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 455.

⁶⁴ C.i.cr., art. 128.

exécutif. Il dispose, en son paragraphe premier que : « [...] Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».

Le législateur constitutionnel, accorde au ministère public une réelle indépendance, cependant pas hermétique puisque le ministre de la Justice dispose toujours d'un pouvoir d'injonction positive et de la possibilité d'arrêter des directives contraignantes.

Certains auteurs déplorent que cette réforme n'ait pas apporté grand-chose au débat et que les problèmes sous-jacents n'aient pas été résolus⁶⁵. Nous aurons l'occasion dans le titre suivant de nous y intéresser de plus près.

Après avoir positionné l'institution du ministère public parmi les trois niveaux de pouvoir, il est temps de conclure sur la question du caractère juridictionnel ou administratif du classement.

Bien que l'article 28^{quater} utilise le verbe « juger » pour qualifier l'acte par lequel le procureur du Roi décide de l'orientation des dossiers pénaux (ce qui amène la doctrine à nommer le procureur de « premier juge de l'affaire »⁶⁶), il s'avère que le classement sans suite n'est pas une mission juridictionnelle. Au contraire, elle présente un caractère administratif⁶⁷. Cette décision est toujours provisoire et une décision de classement sans suite pourra être contournée de différentes manières. C'est ainsi qu'un justiciable peut, sous certaines conditions, citer directement un autre justiciable devant une juridiction répressive. Etant entendu, bien sûr, que l'action publique ne soit pas déjà pas éteinte.⁶⁸ Le législateur parle de compétence presque juridictionnelle⁶⁹.

⁶⁵ C., MINCKE, « La réforme de l'article 151 de la constitution : un emplâtre sur une langue de bois ? Sens ou non-sens de l'affirmation de l'indépendance du ministère public ? », *Journal des procès*, 1999, n°368, pp. 18 à 21 ; suite n°369, pp. 16 à 19.

⁶⁶ C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 4), p. 945 et s.

⁶⁷ P., TROISFONTAINES, *op. cit.* (voy. note 50), p. 28 ; *Contra*, Note des procureurs généraux émérites, « A propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1990, pp. 424.

⁶⁸ BEERNAERT, M.-A., COLETTE-BASECQZ, N., GUILLAIN, C., MANDOUX, P., PREUMONT, M., VANDERMEERSCH, D., *Introduction à la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2012, pp. 180 et s.

⁶⁹ Circulaire n° COL 12/98 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, 1^{er} octobre 1998, p. 17 ; Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

Certains auteurs de doctrine souhaiteraient voir reconnaître le caractère juridictionnel de l'orientation des dossiers pénaux⁷⁰. Mais lors de sa réforme en 1998, il semble que le législateur ne se soit pas attardé là-dessus.

Après avoir mis en exergue le contexte historique, le principe de l'opportunité des poursuites et le caractère technique du classement sans suite, il est pressant d'aborder le second chapitre. A savoir, l'obligation de motivation qu'il incombe au ministère public de communiquer au justiciable ayant introduit une déclaration de personne lésée. Cette obligation étant une des plus importantes garanties attachées au classement sans suite.

Avant cela, nous allons dresser rapidement l'état actuel du classement sans suite en Belgique sous la forme de deux tableaux brièvement commentés. Le premier tableau reprend, par type de prévention, la place qu'occupe le classement sans suite par rapport aux autres décisions d'orientation. Le second tableau reprend, quant à lui, le volume du classement sans suite par type de prévention par rapport au volume total du classement sans suite.

⁷⁰ C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 4), pp. 949 et s.

Tableau 1 ⁷¹ : Tableau reprenant, par type de prévention, le flux de sorties de l'année 2013 en fonction du type de clôture ⁷².

	Sans suite	Pour disposition	Jonction	Transaction pénale	Médiation pénale	Citation directe	Chambre du conseil	Proportion ⁷³
	n	n	n	n	n	n	n	%
<u>1. Code pénal</u>								
Vol et extorsion	154.642	13.500	22.792	1.177	541	5.124	4.046	76,62
Destruction, dégradation, incendie	25.464	1.595	3.089	63	142	412	215	82,19
Fraude	43.675	10.272	12.390	131	76	965	1.112	63,64
Assassinat et meurtre	246	59	245	0	7	71	555	20,79
Homicide involontaire	22	5	18	0	1	2	34	26,82
<u>Coups et blessures</u>								
volontaires	48.934	3.325	7.582	133	1.217	4.191	1.639	73,01
involontaires	2.671	379	1388	3	11	41	73	58,49
Libertés individuelles	29.877	2.882	6.044	54	67	344	730	74,69
<u>Famille et moralité publique</u>								
Viol & attentat à la pudeur	4.612	986	1.263	10	51	329	784	57,39
Débauche & exploitation sexuelle	2.177	348	552	36	54	169	162	62,23
Sphère familiale	18.809	4.487	7.533	5	127	382	124	59,77
Ordre public et sécurité publique	63.926	6.419	11.184	3.096	211	3.433	1.112	71,52
Foi publique	11.173	2.062	2.301	210	49	491	574	66,26
<u>2. Lois spéciales</u>								
Santé publique	7.638	299	627	339	6	357	38	82,09
Stupéfiants et dopage	19.017	4.207	3.871	1.571	226	2.124	2.259	57,15
Affaires économiques	8.910	354	1.274	176	1	152	57	81,56
Autres	39.532	4.995	6.568	535	4	1.421	334	74,04
<u>3. Autre</u>	25.367	3.182	1.797	10	9	86	476	82,02
<u>TOTAL</u>	506.692	59.356	90.518	7.549	2.800	20.124	14.324	72,24

⁷¹ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

⁷² Y sont dénombrées l'ensemble des affaires pour lesquelles une décision de clôture a été prise au cours de l'année 2013 et qui au 31 décembre 2013, se trouvent toujours dans cet état.

⁷³ Cette colonne correspond à l'importance (en termes de volume) que représente le classement sans suite dans l'orientation des dossiers pénaux.

Tableau 2 ⁷⁴ : Tableau reprenant le volume que chaque prévention occupe dans le volume total du classement sans suite ⁷⁵.

	Sans suite	
	n	%
<u>1. Code pénal</u>		
Vol et extorsion	154.642	30,52
Destruction, dégradation, incendie	25.464	5,03
Fraude	43.675	8,62
Assassinat & meurtre	246	0,05
Homicide involontaire	22	0,00
<u>Coups et blessures</u>		
volontaires	48.934	9,66
involontaires	2.671	0,53
Libertés individuelles	29.877	5,90
<u>Famille et moralité publique</u>		
Viol et attentat à la pudeur	4.612	0,91
Débauche & exploitation sexuelle	2.177	0,43
Sphère familiale	18.809	3,71
Ordre public & sécurité publique	63.926	12,62
Foi publique	11.173	2,21
<u>2. Lois spéciales</u>		
Santé publique	7.638	1,51
Stupéfiants et dopage	19.017	3,75
Affaires économiques	8.910	1,76
Autres	39.532	7,80
<u>3. Autre</u>	25.367	4,99
<u>TOTAL</u>	506.692	100

⁷⁴ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

⁷⁵ Y sont dénombrées l'ensemble des affaires pour lesquelles une décision de clôture a été prise au cours de l'année 2013 et qui au 31 décembre 2013, se trouvent toujours dans cet état.

Le premier tableau établit, incontestablement la prépondérance du classement sans suite par rapport aux autres orientations des dossiers pénaux. A quelques exceptions près, le classement sans suite représente toujours au minimum plus de 55% des décisions d'orientation pour chaque prévention énumérée dans le tableau. Ce dernier démontre à quel degré, le classement sans suite n'est pas un dispositif superflu ou non usité

Dans le second tableau, il apparaît que la prévention de « vol et extorsion » représente 30,52% du classement sans suite. Nous étudierons, *infra*, les motifs de classement afférents majoritairement à cette prévention. Deux autres préventions démontrent un classement important : la prévention de « coups et blessures volontaires ou involontaires » (10,18%) et celles concernant « l'ordre public et la sécurité publique » (12, 62%). Il appert qu'à elles seules, ces trois préventions occupent plus de la moitié des classements en 2013.

Premières considérations

Il est utile de rappeler que la répression pénale appartient à la société. Celle-ci peut, elle seule, punir l'auteur de l'infraction⁷⁶. En dépit de cette considération, il est évident qu'aucun citoyen, ni groupe de citoyens, dépourvu de tout intérêt au civil, ne pourrait s'arroger le droit d'exercer les poursuites. Le ministère public est donc le dépositaire de l'action publique et à ce titre il l'exerce seul⁷⁷. Mais le ministère public n'en est que le dépositaire. Par conséquent, il ne serait pas concevable que l'exercice de l'action publique, et partant le classement sans suite, soit une prérogative opaque, arbitraire ou absolue.

Dans un premier temps, nous mettrons en avant l'intérêt de la motivation du classement qui permet une certaine transparence du dispositif, non seulement vis-à-vis de la victime qui a procédé à une déclaration de personne lésée mais aussi vis-à-vis de la société au travers des publications, par le SPF Justice, des statistiques annuelles.

Dans le chapitre suivant, nous nous attarderons sur les garanties contre le classement arbitraire. Si le ministère public s'est vu attribuer cette prérogative, ce n'est pas pour que les procureurs du Roi rendent des décisions selon leur humeur. Sans remettre en cause leur compétence professionnelle, il est important de présenter l'impartialité objective sous-jacente dans les décisions de classement. Nous étudierons les mécanismes qui peuvent rendre l'intervention individuelle du procureur du Roi et de ses substituts moins déterminante. Nous étudierons, entre autres, les directives de politique criminelle.

Dans un troisième temps nous aborderons successivement les tempéraments au dispositif. On ne va pas remettre en cause l'utilité, ni même la nécessité, du classement. Par contre puisque l'action publique appartient à la société, et non pas au ministère public (bien qu'il représente notre société), il est essentiel que cette prérogative ne s'exerce pas de manière absolue. Il n'est pas nécessaire que ces mécanismes rendent l'action du ministère public peu déterminante, son intervention ne serait alors pas utile. Toutefois elle ne devrait pas pouvoir être qualifiée d'absolue. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette réflexion lorsque l'on abordera, dans le

⁷⁶ M., FRANCHIMONT, A., JACOBS, A., MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 65.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 65.

chapitre suivant, ces mécanismes qui sont à même de désamorcer une décision de classement sans suite.

L'obligation de motivation

Une des garanties historiques les plus notables face à l'arbitraire d'une autorité chargée de rendre des décisions contraignantes, est celle, au côté d'autres, de l'obligation de motivation. Cette exigence introduit une certaine transparence dans la décision et empêche que l'autorité adopte une attitude qui répond exclusivement à ses propres intérêts. Bien que cette obligation de motivation ne puisse, à elle seule, écarter tout risque d'arbitraire, elle trouve tout son sens lorsqu'elle est appuyée par d'autres garanties. Ainsi, il est nécessaire que cette motivation soit réelle et puisse faire l'objet d'un contrôle. Autrement, cette garantie ne serait que strictement cosmétique.

La motivation du classement sans suite, comme nous allons nous en apercevoir, résulte d'un compromis entre, une motivation optimale (qui serait très lourde) et les ressources financières et humaines limitées des parquets d'instance.

Elle n'en est pas moins appliquée au dispositif du classement sans suite par la loi de 1998. Bien qu'elle puisse déjà exister dans différents parquets, le législateur s'est enquis d'uniformiser cette pratique dans l'ensemble des parquets du Royaume. Dorénavant, l'article 28^{quater} nouveau dispose que : « [...] [le procureur du Roi] indique le motif des décisions de classement sans suite qu'il prend en la matière ».

A noter que la disposition n'utilise pas explicitement le terme « motivation » et y préfère un terme plus faible : « le motif ». Le législateur vise donc une motivation formelle⁷⁸.

Il est à préciser qu'une circulaire des procureurs généraux, fixait, depuis le 1^{er} janvier 1994, certains motifs de classement sans suite, la procédure de motivation, le contrôle interne de ces

⁷⁸ Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

décisions et l'information des victimes. Le législateur a donc transposé cette initiative dans une loi.⁷⁹

L'adoption de cette obligation par le législateur voulait répondre à deux exigences⁸⁰. La première vise à répondre à la volonté de transparence du législateur. Il était devenu indispensable de pouvoir éclairer la décision de classement au regard de sa motivation et d'ainsi apprécier si le motif est légitime et bien pensé. Mais aussi d'évaluer si la décision de classement sans suite répond ou non aux directives de politique criminelle. Une autre considération a conforté le législateur à rendre cette motivation obligatoire : celle de renforcer l'information de la victime d'une infraction pénale. Le législateur permet à celle-ci de prendre connaissance des informations relatives au classement sans suite, non seulement en étant informée de la décision de classement mais aussi en obtenant le motif de classement. Ce faisant, la personne ayant introduit une déclaration de personne lésée pourra adopter une opinion quant à la décision du parquet de classer le dossier sans suite et, au besoin, décider d'envisager une démarche devant les tribunaux.

Le législateur a consacré ce droit pour la victime d'être informée à l'article 5bis, §3, alinéa 3 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale⁸¹.

Le législateur ne manque d'ailleurs pas d'illustrer la synergie entre le ministère public et la personne ayant procédé à une déclaration de personne lésée⁸². Dans l'hypothèse où un délit est classé pour des motifs juridiques et techniques, le parquet en communique la raison précise au plaignant. Le législateur escompte, ce faisant, que le tiers lésé comprenne le bien fondé du classement ; le parquet n'ayant pas d'autre choix que d'y procéder. Dans l'autre hypothèse, où un délit est classé pour des motifs d'opportunités, recueillir l'assentiment du tiers lésé est un peu plus délicat. Le parquet est amené à se prononcer sur l'opportunité de l'intentement de l'action publique et le plaignant risque, en effet, d'avoir plus de difficulté à comprendre cette décision.

Le législateur estime qu'il est du devoir du parquet de combler le fossé entre le citoyen et la Justice par la communication de la décision de classement et de son motif. Certains sénateurs

⁷⁹ M., FRANCHIMONT, H.-D., BOSLY, I., WATTIER, M.-A., BEERNAERT, P., MANDOUX, A., MASSET, P., MORLET, *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*, Bruges, la Charte, 1998, p. 18.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 139 et s.

⁸¹ *Ibidem*, p. 18.

⁸² Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

ont ajouté que le parquet doit persuader au mieux le tiers lésé que, malgré l'intérêt personnel du plaignant de voir l'infraction poursuivie, sa poursuite n'est pas opportune compte tenu de la répercussion sociale ou d'autres considérations⁸³.

La consécration législative a trouvé un écho favorable parmi tous les principaux intéressés mais une inquiétude est apparue, avant l'adoption définitive du texte, quant à la portée de ce principe. Le ministre de la Justice est venu rappeler les dangers d'une motivation individualisée de chaque dossier. Cette masse de travail ne saurait être digérée au regard des ressources actuelles des parquets.⁸⁴

Par la motivation formelle des classements, le parquet peut répondre de manière holistique aux exigences énoncées ci-dessus. La motivation ne crée toutefois pas une lourdeur administrative trop importante. Certes en perdant inmanquablement en qualité, mais cela est la juste conséquence d'un compromis raisonnable.

En découle que le Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel ont adopté une circulaire en 1998⁸⁵ déterminant les spécificités qu'allait prendre la motivation.

Cette circulaire érige une liste exhaustive⁸⁶ reprenant les critères de classement que le parquet est amené à utiliser pour chaque décision de classement. Dans chaque dossier classé sans suite, la liste reprenant l'ensemble des critères y est annexée et le magistrat y cochera le motif qu'il retient pour justifier sa décision⁸⁷. On pourrait s'étonner de la présence d'une liste rigide qui ne laisse aucune place pour un autre critère mais cette liste comporte tout de même une trentaine de motifs. Ce qui induit, *de facto*, une certaine précision.

Il s'agit, maintenant, d'examiner brièvement l'ensemble des motifs de classement sans suite et d'en percevoir pour chaque motif, l'importance de l'usage qu'il en est fait.

⁸³ Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 140 et s.

⁸⁴ Projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 857/24, p. 3.

⁸⁵ Circulaire n° COL 12/98 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, 1^{er} octobre 1998.

⁸⁶ Annexe 1 et 2 de la Circulaire n° COL 12/98, tel que modifiée.

⁸⁷ Circulaire n° COL 12/98, pp. 17 et 18.

L'annexe de la circulaire établissant les motifs de classement sans suite est correctement structurée. L'objectif étant évidemment que le magistrat épingle le plus rapidement possible le motif adéquat de classement. La circulaire venant uniformiser les pratiques des parquets, elle reprend des critères préexistants de la pratique mais fait aussi preuve d'innovation⁸⁸. Ainsi, les motifs « pas d'infraction », « auteur inconnu », « charge insuffisante », « décès de l'auteur », « prescription », « amnistie » déjà utilisés par les parquets se retrouvent comme tels dans la circulaire. Par contre, le motif imprécis « inopportunité » ne se retrouve plus dans la circulaire. Il a fait l'objet d'un affinement considérable puisqu'il se subdivise actuellement en treize motifs. Le motif résiduaire « autre » disparaît tout simplement : il est contraire à la volonté du législateur d'introduire la transparence dans les décisions de classement.

L'annexe 1 de la circulaire de 1998 telle que modifiée par la circulaire du 26 juin 2014, répartit en deux catégories distinctes les motifs de classement : les classements de nature technique et les classements pour motifs d'opportunités. L'annexe 2 de la circulaire de 1998 telle que modifiée par la circulaire du 26 juin 2014 reprend, quant à elle, les classements qui découlent d'autres décisions d'orientation.⁸⁹

La première catégorie, celle reprenant les motifs de classement technique comporte treize motifs. Ces motifs traduisent, lorsqu'ils sont mobilisés par le ministère public, un obstacle à l'intentement de l'action publique. Ces motifs sont donc étrangers à tout jugement subjectif. Ils ne font que rapporter une réalité juridique objective. La motivation et sa communication au tiers lésé, au sens de l'article 5bis du titre préliminaire du Code de procédure pénale, présente donc un avantage pour ce dernier. De fait, dès l'instant où le ministère public conclut à une extinction ou à une irrecevabilité de l'action publique, et pour autant que les circonstances n'aient pas changé, le tiers lésé aura connaissance de cet obstacle. Il pourra ainsi s'abstenir d'engager une action pénale vouée à l'échec.

Cette première catégorie est la plus conséquente en Belgique. Pas moins de 62% des dossiers classés ont reçu ce motif en 2013 (315.019 dossiers exactement)⁹⁰. Ces classements recoupent

⁸⁸ C., JANSSEN, *op. cit.* (voy. note 10), pp. 78 et s.

⁸⁹ Ces deux annexes sont annexées à ce présent mémoire

⁹⁰ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

cinq réalités différentes : « absence d'infraction », « charges insuffisantes⁹¹ », « extinction de l'action publique en raison d'une cause externe », « irrecevabilité de l'action publique » et « auteur inconnu ».

Si les quatre dernières réalités paraissent évidentes, la première peut paraître déroutante. Comment le procureur du Roi pourrait-il être mobilisé alors que le dossier ne présente aucune infraction ?

Dans notre système pénal, l'ensemble des procès verbaux dressés par les services de police sont envoyés au parquet⁹². Cette masse astronomique de dossiers n'entraîne pas toujours la nécessité de poursuivre. La police peut, par exemple, dresser un procès-verbal constatant qu'une situation est régularisée, le dossier transmis ne constate alors aucune infraction. Tous ces dossiers sont donc archivés et une décision de classement est nécessaire.

Le nombre de dossiers traités par le parquet découle donc du flux sortant des services policiers⁹³. L'article 29 du C.i.cr. établit que le procureur du Roi prendra connaissance de tous les crimes et délits constatés par les services de police. En effet, lui seul est chargé de juger l'opportunité des poursuites. Cela a pour conséquence que les agents et inspecteurs ne peuvent pas décider de l'opportunité de dresser ou non un procès verbal lorsque ceux-ci constatent une infraction⁹⁴.

Cependant, face à l'inflation de dossiers à traiter par le procureur du Roi, le législateur a voulu impliquer davantage les services de police dans l'orientation des dossiers pénaux⁹⁵. Cette tendance répond à une simple question : est-il opportun de monopoliser l'attention du ministère public sur des dossiers qui finiront de toute manière classés sans suite ?

Le Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel a répondu par la négative en adoptant une circulaire introduisant le système des procès-verbaux simplifiés (PVS). La circulaire 8/2005 du Collège⁹⁶ instaurant les procès-verbaux simplifiés a donc eu le mérite de limiter l'afflux des dossiers vers les parquets et de réduire le nombre de classements pour des

⁹¹ Voy., Cass., 30 mai 1995, *J.L.M.B.*, 1998, p. 488.

⁹² E., DEVROE, D., REYNDERS, « Vers un appui scientifique de la politique des parquets », *Rev. dr. pén.*, 2007, I, pp. 694 et s.

⁹³ *Ibidem*, p. 698.

⁹⁴ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), pp. 460 à 461.

⁹⁵ C., DE VALKENEER, « Pour une régulation plus efficace des flux : vers davantage d'implication des services de police dans la direction à donner aux dossiers correctionnels », *in Vigiles*, 5/2012, pp. 423 et s.

⁹⁶ Circulaire n° COL 8/2005 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant l'enquête policière d'office (E.P.O.) et le procès-verbal simplifié (P.V.S.), 1^{er} juillet 2005, tel que modifié le 9 février 2012.

raisons techniques. La bouffée d'oxygène fut brève. Depuis 2007, le nombre de procès-verbaux ordinaires a repris une courbe positive et les parquets sont à nouveau de plus en plus contraints de devoir traiter des dossiers qui ne se verront attribuer systématiquement aucune réponse pénale⁹⁷.

Evoquer cette question est essentiel puisqu'une partie de la compétence du classement du procureur du Roi s'est retrouvée glissée dans les mains des services de police. Il est indispensable que ce dispositif présente, lui aussi, toutes les garanties nécessaires pour éviter tout risque d'arbitraire. Au préalable, il faut préciser que la législation belge n'autorise pas expressément l'usage des procès-verbaux simplifiés⁹⁸. C'est une directive qui fixe les conditions du procès-verbal simplifié. On se retrouve donc en présence d'un classement sans suite « policier » qui ne repose sur aucune base légale⁹⁹.

Ni le Code d'instruction criminelle, ni la loi sur la fonction de police ne permet aux services de police de juger de l'opportunité de dresser un procès-verbal. Il convient cependant de nuancer le propos. Au premier chef, les fonctionnaires de police sont appelés à porter une première appréciation sur la situation. Ils ne dresseront pas de procès-verbal dans l'hypothèse où les faits constatés, ou rapportés, ne constituent manifestement pas d'infraction¹⁰⁰. Les services des forces de l'ordre portent donc subséquentement un jugement quant au fait de dresser ou non un procès verbal. Ensuite, ils sont tenus d'allouer prioritairement des moyens humains dans les directions souhaitées par les directives de politique criminelle émanant du ministère public¹⁰¹, impliquant *de facto* une certaine sélection dans l'exercice de leur fonction.

On peut s'avancer plus loin et soutenir que la possibilité pour la police de faire usage de procès-verbaux simplifiés ne serait pas comparable à un classement sans suite. En effet, les fonctionnaires de police se basent, derechef, sur les directives produites par le collège des procureurs généraux¹⁰² pour dresser un procès-verbal simplifié. Ils ne sont donc pas amenés à exercer un pouvoir d'appréciation autonome¹⁰³. Ils ne font que se limiter à ne plus transmettre les procès-verbaux au parquet, que celui-ci a lui-même indiqués dans sa circulaire du 1^{er} juillet 2005, telle que modifiée le 9 février 2012. Ainsi, il ne sera pas communiqué au

⁹⁷ C., DE VALKENEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 424.

⁹⁸ Voy., C.i.cr., art 53 et 54 ; Loi sur la fonction de police, art. 40.

⁹⁹ C., DE VALKENEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 430.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 430.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 430.

¹⁰² Circulaire n° COL 8/2005 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant l'enquête policière d'office (E.P.O.) et le procès-verbal simplifié (P.V.S.), 1^{er} juillet 2005, tel que modifié le 9 février 2012.

¹⁰³ C., DE VALKENEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 430.

procureur du Roi l'infraction dont l'auteur est inconnu lorsque la prévention retenue est celle de grivèlerie (508*bis* et 508*ter* du Code pénal), de vol (ou de sa tentative) de bicyclette, motocyclette, sac à main ou toutes autres formes de vol simple ne présentant pas de circonstances aggravantes, etc. Il n'y aura pas non plus de communication au procureur du Roi, même dans l'hypothèse où un suspect est connu, de dégradation de conduites et de câbles lors de l'exécution de travaux d'utilité publique, de détention, d'importation, transport, fabrication ou procuration d'une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel, la non possession de carte d'identité, l'extirpation des chardons, les incendies non intentionnels par la combustion d'herbes ou par le feu d'artifice, la non-déclaration d'un changement de domicile, etc.¹⁰⁴ De par ces exemples, on constate que les faits susceptibles de faire l'objet d'un PVS sont bien cernés par la directive et que celle-ci ne laisse pas place à une appréciation trop extensive.

Dès lors, bien que la législation ne prévoit pas expressément pour les services de police de disposer d'un pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites des faits constatés, ils participent néanmoins indirectement au classement sans suite. Cela ne préjudicie en rien la compétence du ministère public qui conserve un contrôle sur le mécanisme et dispose toujours d'une image fidèle de la criminalité : les services de police communiquant leurs données chiffrées sur l'emploi des PVS¹⁰⁵.

Pour revenir aux motifs de classement technique cités plus haut, ces classements recoupent quatre réalités différentes : « absence d'infraction », que l'on vient de développer à l'instant, « charge insuffisante », « extinction de l'action publique en raison d'une cause externe », « irrecevabilité de l'action publique » et « auteur inconnu ».

Le motif « charge insuffisante » permet au procureur du Roi de classer un dossier sans suite s'il estime que le dossier n'est pas suffisamment solide pour entraîner une condamnation devant les juridictions de fond. Dans un souci d'économie de procédure, il est à même de décider de classer le dossier. Il peut par ailleurs apprécier, lorsqu'un délit lui est communiqué, s'il paraît possible de recueillir une preuve régulière¹⁰⁶.

Le critère suivant est celui de l'extinction de l'action publique. Il se décline en plusieurs motifs. Ces motifs sont singuliers puisque lorsque le classement y fait référence, celui-ci a en

¹⁰⁴ Voy., annexe 3 de la Circulaire n° COL 8/2005, tel que révisée le 9 février 2012.

¹⁰⁵ C., De VALKENNEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 430.

¹⁰⁶ Cass., 30 mai 1995, *J.L.M.B.*, 1998, p. 488.

pratique une portée définitive. L'action publique est éteinte et les faits ne peuvent plus être poursuivis. Le classement perd son caractère provisoire. Pour autant, bien sûr, que le magistrat n'ait pas commis une faute matérielle. Ces motifs sont « prescription », « décès de l'auteur », « désistement de plainte », « amnistie ».

Le critère suivant est celui de l'irrecevabilité de l'action publique. Il se décompose en plusieurs motifs également. A savoir, « incompétence des organes de poursuite et des juridictions belges », « force de la chose jugée », « immunité », « cause d'excuse absolutoire », « absence de plainte » et « *non bis in idem* ».

Enfin, le dernier motif de classement pour des raisons techniques est celui de « auteur(s) inconnu(s) ». Près d'un dossier sur trois (163.681 dossiers en 2013) s'échoue dans cette catégorie.

La catégorie des classements sans suite de nature technique est donc la catégorie la plus conséquente en Belgique et joue un rôle important dans la régulation des flux policiers. Avant de passer à la seconde catégorie, celle de l'opportunité des poursuites, nous allons rapidement dresser les principales préventions qui font l'objet des trois motifs de classement technique les plus usités : « absence d'infraction », « charges insuffisantes » et « auteur inconnu »¹⁰⁷.

Pour le motif « absence d'infraction », les préventions majoritaires qui font l'objet de ce critère de classement sont¹⁰⁸ :

Tableau 3 :

	Prévention (Top 10)	Nombre	%
	Autres	34.379	49,50
45 G	PV information et l'absence de plainte	6.175	8,89
40 C	Disparition	5.403	7,78
28 A	Pertes d'objets	4.380	6,30
43 E	Différend civil	3.511	5,05
31 B	Tentative de suicide	3.219	4,63
45 F	Agissement suspect	3.064	4,41
42 L	Différend familial	2.721	3,92
32 B	Décès autres que ceux résultant d'un crime, délit ou suicide	2.261	3,25
45 C	Menaces	2.219	3,19
48 A	Incendie volontaire	2.137	3,08
TOTAL		69.469	100

¹⁰⁷ Les chiffres correspondent à l'année 2011.

¹⁰⁸ C., De VALKENEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 432. (Chiffres et préventions cités par l'auteur).

Suivent ensuite, dans l'ordre, les préventions de faillites, non représentation d'enfants, suicide, malade sur la voie publique et coups et blessures volontaires, etc.

Pour le motif « auteur(s) inconnu(s) », les préventions majoritaires qui font l'objet de ce critère de classement sont¹⁰⁹ :

Tableau 4 :

	Prévention (Top 10)	Nombre	%
	Autres	41.414	25
17 A	Vol à l'aide d'escalade, d'effraction ou de fausses clés	23.031	13,91
17 B	Vol avec effraction dans les habitations	20.331	12,28
18 A	Vol simple	19.811	11,96
17 C	Tentative de vol à l'aide d'escalade, d'effraction ou de fausses clés	16.696	10,08
11 A	Vol à l'aide de violence ou de menace	13.985	8,45
50 B	Dégradation et destruction en général	7.890	4,76
20 J	Fraude informatique	6.182	3,73
17 H	Vol dans les véhicules	6.179	3,73
43 A	Coups et blessures volontaires	5.482	3,31
17 D	Vol de voiture à l'aide d'escalade, d'effraction ou de fausses clés	4.598	2,78
TOTAL		165.599	100

Suivent ensuite, dans l'ordre, les préventions de faillites, calomnies, vol avec effraction dans les habitations, escroquerie, vol domestique, faux en écriture civile ou commerciale par les particuliers, etc.

Pour le motif « charges insuffisantes », les préventions majoritaires qui font l'objet de ce critère de classement sont¹¹⁰ :

Tableau 5 :

	Prévention (Top 10)	Nombre	%
	Autres	31.828	50,51
43 A	Coups et blessures volontaires	12.755	17,7
45 C	Menaces	7.195	9,69
18 A	Vol simple	6.083	8 ,19
53 D	Harcèlement et stalking	3.853	5,19
50 B	Dégradations et destruction en général	3.695	4,97
55 H	Mariage simulé	2.293	3,09
17 A	Vol à l'aide d'escalade, effraction ou fausses clés	1.942	2,61
20 B	Abus de confiance	1.756	2,36
42 F	Non représentation d'enfants	1.452	1,95
75 A	Faillites	1.432	1,93
TOTAL		74. 284	100

¹⁰⁹ C., De VALKENEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 432. (Chiffres et préventions cités par l'auteur).

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 432.

Suivent ensuite, dans l'ordre, les préventions d'incendie volontaire, perte d'objets, vol à la tire, escroquerie graffiti et dégradation des propriétés immobilières.

Il résulte de ces trois tableaux, que les préventions présentées sont de faible et de moyenne gravité. Ils démontrent aussi l'importance du classement sans suite. En l'absence de pareil dispositif, les parquets seraient rapidement paralysés. Le motif « auteur inconnu » est, quant à lui, majoritairement utilisé concernant des infractions de vol.

Dans 67,64%¹¹¹ des cas, les procès verbaux transmis au parquet ne se verront pas ordonner de devoir complémentaire. La relecture du magistrat, dans ces cas-là, n'apporte donc aucune plus-value¹¹². Il serait nécessaire de corriger cette procédure chronophage, mais ce n'est pas l'objet du propos.

La seconde catégorie des motifs de classement sans suite est celle des classements pour des motifs d'opportunités. Cette catégorie comporte treize motifs de classement, comme déjà évoqué. Cette catégorie, moins significative que la première, représente toutefois près de 30 % des motifs de classement sans suite. Ce type de classement concerne 151.480 dossiers pour l'année 2013.¹¹³ Cette catégorie se compose de trois réalités distinctes : les motifs propres à la nature des faits, les motifs propres à la personnalité de l'auteur et les motifs qui découlent de la politique criminelle.

La première réalité, celle des motifs propres à la nature des faits regroupe les motifs suivants : « répercussions sociales limitées », « situation régularisée », « infraction à caractère relationnel », « préjudice peu important », « dépassement du délai raisonnable pour l'exercice des poursuites ».

Les motifs propres à la nature des faits représentent 37,2% des classements d'opportunité. Avec un net usage du motif « situation régularisée » (18,2%)¹¹⁴. Ces motifs, ont, entre autres, pour fonction d'embrasser l'adage *de minimis non curat praetor*. Adage qui prévoit que l'on

¹¹¹ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

¹¹² C., De VALKENNEER, *op.cit.* (voy. note 95), p. 433.

¹¹³ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

¹¹⁴ *Idem.*

ne dérange pas le juge pour des causes insignifiantes¹¹⁵. Ce qui est certainement le cas si la situation est régularisée ou si le préjudice est peu important.

Il est important d'insister sur le fait que l'adage *de minimis non curat praetor* s'applique au parquet dans l'exercice de sa compétence d'orientation des dossiers pénaux mais que la juridiction de jugement ne peut adopter un tel raisonnement¹¹⁶. Le juge, lorsqu'il déclare les faits établis ne pourrait faire l'usage de cet adage et acquitter le prévenu.

En 1956, la Cour de cassation¹¹⁷ confirme que lorsque le juge déclare établi un fait mis à charge du prévenu, le juge ne peut l'acquitter au seul motif que le fait est peu grave. En l'espèce, il s'agissait d'une personne qui avait apposé des inscriptions sur la voie publique à des endroits non prévus. Le tribunal correctionnel de Gand, statuant en degré d'appel, après avoir jugé les faits établis, avait acquitté le prévenu. Cette décision allait être en toute logique soumise à la censure de la Cour de cassation. Et celle-ci d'exposer : « le fait punissable ne peut échapper à l'application d'une peine que dans les cas où la loi prévoit une cause de justification ou d'excuse absolutoire »¹¹⁸. Il est certain que l'adage *de minimis non curat praetor* n'est consacré dans aucun texte pénal. Partant, le juge pénal a violé les dispositions légales. Le jugement fut réformé. Dans l'état actuel du droit, le juge pénal, s'il tient compte de l'importance faible des faits peut soit établir un *obiter dictum* dans son jugement soit prononcer le plancher de la peine, soit décider, avec l'accord du prévenu, d'une suspension du prononcé de la condamnation¹¹⁹.

Ce qu'il faut retenir de ce développement est sa conséquence indirecte : le ministère public tient compte de la pratique du magistrat pour faire porter devant lui une infraction. La politique du juge, même s'il ne juge pas de l'opportunité des poursuites, n'en détermine pas moins, dans cette hypothèse, la décision prise par le parquet de poursuivre ou non l'infraction¹²⁰.

Les motifs propres à la personnalité de l'auteur comportent les motifs : « absence d'antécédents », « faits occasionnels découlant de circonstances spécifiques », « jeunesse de

¹¹⁵ M.-A., BEERNAERT, N., COLETTE-BASECQZ, C., GUILLAIN, P., MANDOUX, M., PREUMONT, D., VANDERMEERSCH, *op. cit.* (voy. note 32), pp. 180 et s.

¹¹⁶ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 455

¹¹⁷ Cass., 12 mars 1956, *Pas.*, 1956, I, p. 739.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 456.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 456.

l'auteur », « conséquences disproportionnées des poursuites pénales – trouble social », « comportement de la victime », « indemnisation de la victime ».

Les motifs propres à la personnalité de l'auteur représentent 31,8% des classements d'opportunité¹²¹. Ces motifs peuvent paraître moins légitimes que d'autres. Il est plus difficile de faire admettre au tiers lésé que l'on ne poursuit pas une infraction par la seule communication que ce dernier présente une absence d'antécédent. Néanmoins, cette catégorie permet de prendre en compte certaines circonstances dont l'indemnisation de la victime.

Enfin, le classement pour raison de politique criminelle se décompose en sept motifs : « capacité d'enquête insuffisante », « autres priorités en matière de politique de recherche et de poursuite », « action du ministère public devant le tribunal de première instance », « action du ministère public devant le tribunal de commerce », « action du ministère public devant le tribunal du travail », « priorité à la voie civile », « priorité à la voie disciplinaire ». Ces motifs représentent 30,8% des classements pour des motifs d'opportunités¹²².

Les motifs « capacité d'enquête insuffisante » et « autres priorités en matière de politique de recherche et de poursuite » sont les plus explicites pour exposer les capacités limitées des parquets. Ces deux motifs se confondent. Indiquer que le parquet a d'autres priorités en matière de politique de recherches et de poursuites, c'est avouer que celui-ci dispose d'une capacité d'enquête insuffisante. Il n'est pas étonnant que le procureur du Roi préfère la première expression « autres priorités » (39.917 dossiers en 2013) à celle de « capacité d'enquête insuffisante » (6.793 dossiers en 2013).

Cette catégorie de classement est la plus sensible. Utilisée inadéquatement, de nombreuses conséquences malheureuses en découleraient. Dans sa mercuriale du 3 septembre 2012, le procureur général de Liège, CHRISTIAN DE VALKENEER, attirait l'attention sur certaines d'entre-elles¹²³. D'abord vis-à-vis des victimes, la non poursuite des infractions pourrait être perçue comme un sentiment d'abandon. Induisant le constat brulant que le système judiciaire n'est plus à même de protéger les victimes et qu'il est devenu inutile de porter plainte¹²⁴. Vis-à-vis de l'auteur de l'infraction, l'abandon des poursuites pourrait, pareillement, avoir des conséquences néfastes. Un sentiment d'impunité s'établirait dans le chef des auteurs des

¹²¹ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

¹²² *Idem*.

¹²³ C., De VALKENEER, op.cit. (voy. note 95), p. 424.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 424.

infractions, ce qui conduirait finalement à une absence totale d'effets dissuasifs de la norme pénale¹²⁵. Vis-à-vis des fonctionnaires de police qui sont de plus en plus nombreux à se questionner sur l'utilité de leur travail¹²⁶. Enfin, force est de constater que cette réflexion s'installe progressivement dans la société. L'opinion publique a glissé de « qu'est-ce que fait la police » à « qu'est-ce que fait la Justice ».

Finalement, la troisième catégorie se nomme « autres décisions d'orientation ». Dès le 1^{er} juin 2015, cette troisième catégorie sera séparée de l'annexe 1 de la circulaire pour se retrouver dans une seconde annexe, distincte de la première. Le parquet estime en effet que ces motifs ne sont pas des motifs de classement sans suite *stricto sensu*. L'annexe 2 regroupe les motifs « perception immédiate », « proposition d'extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent », « renvoi au chef de corps en vue de mesures disciplinaires – armée », « proposition de médiation pénale », « pour disposition », « signalement de l'auteur », « probation prétorienne », « transmission de l'affaire au fonctionnaire chargé d'infliger une amende administrative », « traitement par SAC – sanction administrative communale » et « médiation réparatrice aboutie ». Cette catégorie représente 7,84 % des classements en Belgique¹²⁷. Cela représente près de 40.000 dossiers en 2013. Cette catégorie regroupe des hypothèses particulières. Le signalement de l'auteur est un classement éminemment provisoire puisque le dossier sera repris en main dès que l'auteur sera appréhendé. Dans les autres hypothèses, le parquet ne poursuit pas l'action publique mais propose soit une amende administrative soit une probation prétorienne. A noter que le classement pour raison de médiation pénale ou de transaction pénale¹²⁸, a, en pratique, une portée définitive.

Nous venons de développer l'ensemble des motifs de classement sans suite pour mieux cerner la réalité du dispositif. Nous avons vu que parmi l'ensemble des infractions mises à la connaissance des services de police, certaines ne faisaient pas l'objet d'un procès-verbal mais d'un procès-verbal simplifié. Que cette masse d'infractions, ainsi délestée, était ensuite transférée au parquet qui y appliquait sa propre politique. Epurées une seconde fois, les infractions restantes étaient portées devant les juridictions répressives. Ces infractions se voyaient alors appliquer la politique pénale des juridictions de jugement qui influence ce

¹²⁵ C., De VALKENEER, op.cit. (voy. note 95), p. 424.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 424.

¹²⁷ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

¹²⁸ C.i.cr., art 216bis et 216ter.

faisant la politique criminelle du parquet. Ce schéma serait insatisfaisant s'il ne comportait pas de garantie et de tempérament dans la phase du jugement de l'opportunité des poursuites.

Il conviendra d'étudier successivement :

Les mécanismes qui rendent l'intervention individuelle du procureur du Roi moins déterminante. D'une part nous examinerons la faculté de contrôle hiérarchique et le rôle du ministre de la Justice, d'autre part, nous traiterons des directives de politique criminelle.

Et nous approfondirons les mécanismes qui, en tant que tels, tempèrent les décisions de classement. *Id est*, le droit pour la personne lésée de passer outre cette décision de classement, le droit d'injonction positive de la Cour d'appel, le droit d'évocation de la chambre des mises en accusation et du Président de la Cour d'assise. Ainsi que la faculté pour les juridictions de se saisir des délits d'audience.

Le ministre de la Justice et la hiérarchie propre au ministère public

Pour répondre au risque d'arbitraire dans le jugement sur l'opportunité des poursuites, il est évident que l'institution doit disposer d'un mécanisme interne de contrôle. Le principe fondamental de l'unité du ministère public traduit cette nécessité. Le ministère public se distingue de la magistrature assise puisque son organisation est basée sur un rapport hiérarchique. Chaque membre du ministère public est soumis à l'autorité disciplinaire des membres placés au-dessus de lui¹²⁹. Ainsi, les substituts du procureur du Roi sont placés sous l'autorité des premiers substituts, placés eux-mêmes sous l'autorité du procureur du Roi. Le parquet du procureur du Roi est placé sous l'autorité du parquet général¹³⁰. Le procureur général peut enjoindre le procureur du Roi dans son ressort de compétence de poursuivre une infraction.¹³¹ Au sein du parquet général, les substituts du procureur général sont placés sous l'autorité des avocats généraux, des premiers avocats généraux et du procureur général. Enfin, le ministre de la Justice, bien que n'étant pas un officier du ministère public, siège au sommet¹³². Le ministre de la Justice a la faculté d'enjoindre le parquet à poursuivre une

¹²⁹ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, p. 172, n°10.

¹³⁰ Cass., 26 mai 1941, *Pas.*, 1941, I, p. 204 ; Cass., 8 février 1954, *Pas.*, 1954, I, p. 509.

¹³¹ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, p. 203, n°378

¹³² R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, p. 172, n°10.

infraction¹³³. Le principe de l'unité du ministère public est une sérieuse garantie face au risque d'arbitraire puisqu'il s'exerce à différents niveaux : celui des arrondissements judiciaires, des ressorts de Cour d'appel et au niveau national.

La doctrine semble unanime pour convenir que c'est le procureur général qui assume le rôle de direction du ministère public¹³⁴. En vertu de l'article 364 du C.i.cr., le procureur général, soit d'office, soit sur les ordres du ministre de la Justice, charge le procureur du Roi de poursuivre les infractions dont il a connaissance. Sa compétence reste limitée territorialement au sein du ressort de la Cour d'appel¹³⁵. Le ministre de la Justice exerce son droit d'impulsion et de surveillance sur l'ensemble du territoire du Royaume¹³⁶.

Il existe une collaboration importante entre les substituts, les premiers substituts, les procureurs du Roi et les procureurs généraux, ce qui implique une politique cohérente de classement au sein de chaque ressort de Cour d'appel. De plus, le principe d'indivisibilité permet à un membre du parquet d'entamer des poursuites sans empêcher que celles-ci soient conduites par un autre officier de ce même parquet¹³⁷. Ce principe renforce la conception qu'une décision de classement sans suite est prise eu égard à la nature de la prévention portée à la connaissance du magistrat, à la personnalité de l'auteur ou à la politique criminelle et non pas en fonction de l'opinion personnelle du magistrat.

Toutefois, cette cohérence, bien qu'essentielle¹³⁸, ne fait pas obstacle à ce que le magistrat puisse à l'audience exprimer une opinion dissidente de celle de ses supérieurs : « La plume est serve mais la parole est libre »¹³⁹.

Alors que le ministère public peut se voir contraindre de poursuivre une infraction par le ministre de la Justice, ce dernier ne peut enjoindre le parquet de ne pas poursuivre une infraction. Cette distinction cardinale se justifie aisément. Lorsque le pouvoir exécutif enjoint le procureur du Roi de poursuivre un fait, les Cours et tribunaux seront amenés à rendre un jugement, ce faisant déclarer ou non la culpabilité du prévenu. Dans l'hypothèse opposée, les

¹³³ *Ibidem*, p. 203, n°378.

¹³⁴ A., DE NAUW, *op. cit.* (voy. note 55), p. 457.

¹³⁵ C. jud., art 137 et s.

¹³⁶ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, p. 203, n°379

¹³⁷ *Ibidem*, p. 172, n°14 et s.

¹³⁸ J., LECLERCQ, « Renouveau ou déclin du pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1971, p. 620 (point 9).

¹³⁹ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, p. 172, n°12.

Cours et tribunaux ne seraient pas amenés à se prononcer, ayant pour conséquence qu'une autorité exécutive décide *de facto* de la culpabilité de l'auteur de l'infraction.¹⁴⁰

Cette théorie qui empêche le ministre de la Justice d'émettre des injonctions négatives ne se trouve consacrée dans aucun texte législatif. Elle fait pourtant l'objet d'une pratique stable au cours de ces dernières décennies. Cette théorie a fait l'objet d'un débat parlementaire récent quant à son étendue. Si cela ne pose pas problème sur le fait que le ministre de la Justice ne puisse pas produire une injonction d'arrêter des poursuites déjà entamées (une telle immixtion serait intolérable dans une société démocratique) ni qu'il ne puisse prendre une injonction négative relative à une affaire déterminée, il a existé une incertitude sur le fait qu'il puisse émettre une injonction négative à caractère général. De cette manière, le ministre pourrait interdire aux magistrats de poursuivre une infraction présente dans un texte législatif, de surcroît d'ordre public.

Le principal obstacle aux injonctions négatives à caractère général est la Constitution elle-même. En son article 108, elle dispose : « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Il est évident que si le ministre de la Justice adressait pareille injonction, il dispenserait, en réalité, les magistrats du parquet d'écarter systématiquement la loi.¹⁴¹ De plus, le ministère public a acquis une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et n'accepterait probablement pas de se soumettre à une injonction négative de portée générale. Ce faisant, dans la pratique, les ministres s'abstiennent de produire de telles injonctions.

La question n'est pour autant pas épuisée lorsque l'on prend en considération les ressources disponibles, matérielles et humaines, des parquets.

Il est indiscutable que les moyens mis à disposition des parquets ne sont pas infinis. De ce constat, ceux-ci sont tenus de mener une politique criminelle déterminée au sein du parquet et tenant compte des circulaires émanant du collège des procureurs généraux (voy. *infra*). Les parquets favorisent donc la poursuite de certaines infractions, en délaissant d'autres. Choisir de poursuivre des infractions déterminées, c'est renoncer à la poursuite d'autres infractions. Or, le ministre de la Justice se retrouve comme acteur dans la politique criminelle. Il faut

¹⁴⁰ E., FRENCKEN, *Le rôle du ministère public dans une société démocratique*, Council of Europe publishing, 1997, pp. 33 et s.

¹⁴¹ P., TROISFONTAINES, « Le Ministre de la Justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatives à caractère général ? », in *Annales de Droit de Liège*, 1983, pp. 29 et 30.

s'interroger sur le risque de se retrouver en présence d'injonctions négatives générales déguisées. Lorsque le ministre exige la poursuite de certaines infractions, sachant que les ressources des parquets seront mobilisées à la poursuite des infractions qu'il désigne, ne produit-il pas une injonction négative générale même atténuée ?

Cette préoccupation n'est pas aussi anodine qu'il en paraîtrait. Le législateur s'est, lui-même, enquis des possibles effets pervers d'un tel pouvoir accordé au ministre de la Justice. Dans les travaux préparatoires¹⁴², le ministre répond à cette inquiétude émanant d'un parlementaire. Il confirme que le ministre de la Justice ne peut édicter aucune injonction négative, en ce compris une injonction négative à caractère général. Il en découle que celui-ci ne peut adresser des circulaires contenant une injonction négative déguisée.

Cette simple considération n'est pourtant pas, en soit, suffisante pour répondre à ce risque. Le ministère public aurait-il alors la faculté de s'écarter des circulaires ? Ce faisant, il s'intéresserait à une infraction alors même qu'une directive générale exige de se pencher sur d'autres catégories d'infractions. Il convient de garder à l'esprit l'importance de l'enjeu de par les ressources limitées des parquets. Les travaux parlementaires sont éloquents : s'il est admis que le ministre de la Justice puisse produire des directives qui chargent le ministère public de s'intéresser à la poursuite de certaines infractions, ce dernier reste entièrement libre quant au fond¹⁴³. Dans l'esprit du législateur, lorsque le ministère public juge de l'opportunité des poursuites, celui-ci n'est pas soumis à l'autorité du ministre de la Justice. La garantie semble limpide. Le procureur du Roi peut prendre distance par rapport aux directives émanant du ministre compétent en poursuivant, ainsi, des infractions qui ne sont pas prévues directement par les circulaires. La portée de ces directives est donc relativement atténuée.

Il convient de pousser le raisonnement encore plus loin. Peut-on déroger au prescrit d'une circulaire émanant du ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux ? Il ne s'agit plus de s'écarter de la directive mais bien de poser un acte qui va à l'encontre d'une circulaire. Comment rencontrer pareille hypothèse puisqu'une circulaire comportant une injonction négative est en principe interdite. Dans les faits, il est admis que ces directives puissent préconiser des politiques de poursuites. De cette manière, la situation exposée ci-dessus est rencontrée.

¹⁴² Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 139 et s.

Prenons pour exemple la circulaire qui traite de la politique à l'égard des drogues douces¹⁴⁴. Celle-ci prône une politique de tolérance dans des situations déterminées. Alors que la directive n'interdit pas explicitement les poursuites, elle n'en demande pas moins au ministère public d'en tolérer l'usage. Le ministère public pourrait-il néanmoins poursuivre l'individu qui aurait dû, aux termes de la circulaire, bénéficier d'un classement sans suite ?

Les débats parlementaires se sont, dans un premier temps, tournés vers la faculté pour le ministère public de déroger à la circulaire et, dans cette hypothèse, de devoir motiver cette décision. Les parlementaires ont souligné que ce raisonnement montrait cependant très vite ses limites. D'abord, cette façon d'agir aurait eu pour conséquence de reconnaître, du moins implicitement, le droit d'injonction négative du ministre de la Justice appuyé par le collège des procureurs généraux. Ensuite, cela aurait pour conséquence que le parquet doive justifier ses poursuites alors qu'il applique la loi pénale.¹⁴⁵

Dès lors, le parquet n'est pas obligé de motiver ses décisions de poursuivre. Cette absence d'obligation de motivation a amené la doctrine à parler « d'acte de foi en la loi »¹⁴⁶ et de soulever le paradoxe de la situation. En effet, le législateur a abandonné le principe de la légalité des poursuites (il reconnaît que l'application de la loi peut être néfaste dans certaines circonstances), pourtant cette même institution n'exige de motivation de la part du ministère public que lorsque celui-ci classe le dossier sans suite. De cette manière, le législateur reconnaît les décisions de poursuivre *per se* légitimes¹⁴⁷.

Cette considération purement théorique se place bien loin de la réalité. Exiger le principe de motivation en cas de décision de poursuite est déraisonnable. Le parquet se verrait assommé d'une charge de travail supplémentaire et l'usage des formules immanquablement stéréotypées ne correspondrait pas à la réalité du dossier. Cette dernière considération a eu raison d'enlever cette proposition de motivation en cas de décision de poursuivre.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Circulaire n° COL 5/98 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites.

¹⁴⁵ Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

¹⁴⁶ N., DELLA FAILLE, et C., MINCKE, *op. cit.* (voy. note 20), p. 145.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 145.

¹⁴⁸ Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

Dans le chapitre précédent, nous avons étudié les rapports hiérarchiques bien établis auxquels sont soumis les procureurs du Roi. Ces rapports peuvent aussi être étudiés au départ d'une autre institution : le collège des procureurs généraux. Cette institution, dont nous avons à exposer toute son importance, est chargée de la mise en œuvre des directives de politique criminelle arrêtées par le ministre de la Justice. La mise en application d'une politique criminelle arrêtée au niveau national est tributaire d'une structure qui traduit efficacement, au niveau de chaque arrondissement judiciaire (*in fine*), les directives rendues par le ministre compétent. Le collège des procureurs joue un rôle prépondérant dans ce système.

A sa genèse, le collège n'avait pourtant aucune existence légale. Il s'agissait avant tout d'une institution informelle¹⁴⁹. Cette institution est née sur un rapport fait au début de l'année 1988 rendu par la commission parlementaire d'enquête sur la lutte contre le terrorisme et le grand banditisme¹⁵⁰. Les documents parlementaires feront le constat d'un « échec incontestable de notre organisation inquisitoriale dans la lutte contre le crime »¹⁵¹. C'est donc à cette fin du XXe siècle que le législateur, dans un sursaut, délaisse momentanément ses préoccupations socio-économiques pour s'intéresser à l'héritage napoléonien de son instruction criminelle¹⁵².

Le classement sans suite fut l'objet de discussions en tant que problème particulier de politique criminelle. L'enjeu était double : le classement sans suite ne devait pas être perçu comme un mécanisme de gestion discrétionnaire de l'arriéré pénal ou comme une inertie du parquet¹⁵³. La commission présenta ses conclusions en soulignant sa volonté que les officiers de parquet soient contrôlés dans l'usage qu'ils font du classement sans suite¹⁵⁴.

L'article 143bis du Code judiciaire dispose que : « Les procureurs généraux près les Cours d'appel forment ensemble un collège, appelé collège des procureurs généraux, qui est placé sous l'autorité du ministre de la Justice ».

La composition du collège est relativement simple puisqu'elle ne comprend que les cinq procureurs généraux placés sous l'autorité du ministre. La réforme ne crée pas de nouvelle

¹⁴⁹ A., MASSET, C., DERENNE-JACOBS, « La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux : une tradition consacrée ou bouleversée », *Rev. dr. pén.*, 1997, p. 856.

¹⁵⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 1987-1988, n° 5918, pp. 375 et s.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 375 et s.

¹⁵² M.-J., HUBIN, « Le ministère public dans l'avenir », in *un ministère public pour son temps*, Bruxelles, Le moniteur belge, 1994, pp. 113.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 124.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 114.

fonction puisque le ministre ne voulait pas procéder à un bouleversement des structures¹⁵⁵. Le choix était fait de mobiliser des moyens existants pour créer une nouvelle structure.

Logiquement, le collège des procureurs généraux, à l'instar des procureurs généraux eux-mêmes, est placé sous l'autorité du ministre de la Justice¹⁵⁶. Cette relation d'autorité est prévue par les articles 142 et 143 du Code judiciaire.

Les nouveaux rôles attribués au collège des procureurs se déclinent sous trois missions : la coordination et la mise en œuvre cohérente de la politique criminelle, le bon fonctionnement général et coordinateur du ministère public et enfin, l'obligation d'informer le ministre de la Justice et de lui donner avis¹⁵⁷.

Dans un premier temps, nous allons nous consacrer à l'étude de la compétence d'avis du collège. L'article 143^{quater} dispose que : « Le collège des procureurs généraux est en outre chargé d'informer le ministre de la Justice et de lui donner avis, d'initiative ou à sa demande, sur toute question en rapport avec les missions du ministère public ». L'article 143^{quater} dispose plus explicitement que le ministre de la Justice arrête les directives de politique criminelle après avoir pris l'avis du collège.

Cette compétence d'avis n'a aucune force contraignante. Le texte précise qu'à défaut de consensus, l'avis rendu par le collège doit exprimer les différentes opinions de celui-ci. Cette compétence d'avis est très limitée.

Après avoir pris connaissance de l'avis, le ministre de la Justice arrête les directives de politique criminelle. C'est-à-dire les directives contenant : « des mesures qui ont pour objet de réprimer les infractions, sanctionner leurs auteurs et assister les victimes »¹⁵⁸.

Le collège des procureurs généraux dispose d'une autre compétence, beaucoup plus déterminante. Il s'agit de la mise en œuvre des directives de politique criminelle, et ce par l'adoption de circulaires contraignantes.

L'article 143^{bis}, §2 dispose que : « le collège des procureurs généraux décide, par consensus, de toutes les mesures utiles en vue de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la

¹⁵⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n°867/6, p. 16.

¹⁵⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n°447/4, p. 3.

¹⁵⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n°867/6, pp. 2 et s.

¹⁵⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n°447/4, p. 2.

politique criminelle déterminée par les directives visées à l'article 143^{quater}, et dans le respect de leur finalité ».

Le Conseil d'état estima que seul le procédé du consensus pouvait s'appliquer aux décisions prises par le collège. Ce procédé était novateur en procédure pénale. Il implique, pour qu'une décision soit prise, l'accord de l'ensemble des procureurs généraux. Ce qui a pour conséquence de réduire l'accord au seul plus petit dénominateur commun¹⁵⁹. Si le collège n'arrive pas à un consensus, le ministre de la Justice recouvre sa pleine autonomie, celle-ci initialement étouffée par le procédé du consensus propre au collège des procureurs généraux. Le ministre ne pourra que se limiter à préciser ses directives ou donner des instructions comme des injonctions de poursuivre¹⁶⁰.

Cette manière de procéder pour le collège n'est pas étonnante. L'article 143 du code judiciaire est toujours en vigueur et dispose que le procureur général exerce individuellement toutes les fonctions du ministère public.

Du texte à la pratique

Trois considérations peuvent être faites. Premièrement, les directives de politique criminelle ne semblent pas éclore de manière importante. Ensuite, celles qui sont arrêtées ont trait essentiellement à la politique sur les drogues. Enfin, ces quelques directives n'ont pu prétendre à une effectivité forte.¹⁶¹

Cette première considération prête à sourire. Il ressortait clairement des travaux préparatoires que le gouvernement voulait se réapproprier la gestion de la politique criminelle dont il doit répondre devant le parlement. Il s'est doté d'institutions imposantes (le collège et le service de politique criminelle) pour s'en donner les moyens. Force est de constater qu'elles n'ont pas été mobilisées à la hauteur de ce que laissait penser la réforme. Le ministre de la Justice prend régulièrement des arrêtés ministériels mais rares sont ceux qui répondent à l'article 143^{quater} du Code judiciaire.¹⁶²

¹⁵⁹ A., MASSET, C., DERENNE-JACOBS, « La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux : une tradition consacrée ou bouleversée », *Rev. dr. pén.*, 1997, p. 861.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 863.

¹⁶¹ C., GUILLAIN, « Les directives de politique criminelle comme source du droit », in *Les sources du droit revisitées*, volume 2, Limal, Anthémis, 2012, pp. 367 et s.

¹⁶² *Ibidem*, p. 367.

La seconde considération pose le constat que le gouvernement est principalement intéressé par la problématique liée aux drogues. Ce n'est guère surprenant puisqu'elle traverse des intérêts divers comme la santé publique ou l'éducation. L'échec de l'ancienne politique de tolérance zéro était flagrant. Non seulement, elle n'avait pu prétendre à une diminution de la consommation générale mais encore, l'appareil judiciaire était dépassé par l'effort qu'on lui demandait : mettre en œuvre une législation pénale exorbitante¹⁶³. Trois directives ont été prises.

- La directive commune relative à la politique des poursuites communes en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites, approuvée le 8 mai 1998 après concertation avec le collège des procureurs généraux¹⁶⁴.

Cette directive, prise sous la forme d'une circulaire, fait le constat d'une politique de poursuite inadéquate en matière de drogue. Après avoir réaffirmé que la législation sur les stupéfiants persiste à incriminer la détention, la consommation et la vente, cette circulaire atténue la réaction pénale lorsque la substance concernée était du cannabis : elle autorise le ministère public à classer le dossier sans suite.

- La directive ministérielle relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites du 16 mai 2003, publiée au moniteur belge le 2 juin 2003.

Cette directive, qui a fait l'objet de discussions houleuses, proposait aux forces de l'ordre de ne pas dresser de procès-verbal lorsque la détention de cannabis n'était pas accompagnée de nuisances publiques ou d'un usage problématique.

- la directive commune de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux relative à la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de détention de cannabis du 25 janvier 2005, publiée au moniteur belge le 31 janvier 2005.

Cette directive vise à répondre à la critique de la Cour d'arbitrage qui annula partiellement la directive de 2003 au motif que celle-ci contenait des dispositions à ce point imprécises qu'elle violait le principe de légalité en droit pénal¹⁶⁵.

¹⁶³ C., GUILLAIN, « Les directives de politique criminelle comme source du droit », in *Les sources du droit revisitées*, volume 2, Limal, Anthémis, 2012, pp. 369 et s.

¹⁶⁴ Voy., Circulaire COL 5/98.

¹⁶⁵ C.A., 20 octobre 2004, n°158/2004, *M.B.*, 28 octobre 2004.

La troisième considération est plutôt inquiétante. Le service de politique criminelle attaché au ministère de la Justice est arrivé à la conclusion que ces rares directives ont échoué à uniformiser la pratique des parquets. Les parquets interprètent eux-mêmes ces directives pour les agencer avec leur propre politique. Et ce n'est pas le caractère souvent abstrait de ces normes qui va contenir cette pratique.¹⁶⁶

Le très probable renversement de la politique de poursuite en matière de drogue, voulu par le nouveau gouvernement, atténuera ironiquement cette dernière considération : la partie poursuivante étant plus favorable aux poursuites.

Le collège des procureurs généraux est amené, quant à lui, à prendre des circulaires. Au contraire des directives de politique criminelle, les circulaires émanant du collège sont nombreuses. Pourtant, seules quelques-unes ont pour objet la mise en œuvre de la politique de recherche et de poursuite des infractions.¹⁶⁷

On dénombre une circulaire relative à la violence dans le couple^{168, 169}, deux circulaires traitant sur la problématique du retrait de permis de conduire¹⁷⁰ et la conduite en état d'ivresse¹⁷¹, une circulaire concernant le faux monnayage¹⁷² et une circulaire relative aux infractions de discrimination et de délit de haine¹⁷³. Ce qui reste toutefois limité. Les procureurs du Roi disposent-ils alors d'une marge de manœuvre importante ?

¹⁶⁶ C., GUILLAIN, « Les directives de politique criminelle comme source du droit », in *Les sources du droit revisitées*, volume 2, Limal, Anthémis, 2012, pp. 375 et s.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 368.

¹⁶⁸ Circulaire n° COL 4/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple, 31 mars 2006, tel que modifiée.

¹⁶⁹ Circulaire n° COL 18/2012 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple et explicitant la mesure d'interdiction temporaire de résidence, 20 décembre 2012.

¹⁷⁰ Circulaire n° COL 9/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle uniforme en matière de retrait de permis de conduire, 31 mars 2006.

¹⁷¹ Circulaire n° COL 8/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle uniforme de constatation, de recherche et de poursuite en matière de conduite en état d'imprégnation alcoolique ou d'ivresse ou dans un état analogue résultant notamment de l'usage de drogues ou de médicaments et relative à la présence dans l'organisme de substances autres que l'alcool qui influencent la conduite, 31 mars 2006.

¹⁷² Circulaire n° COL 1/2013 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle en matière de faux monnayage, 15 janvier 2013.

¹⁷³ Circulaire n° COL 13/2013 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle relative aux infractions de discrimination et de délit de haine, 17 juin 2013.

En 2006, les procureurs du Roi étaient interrogés sur la question¹⁷⁴. Plus d'un tiers des procureurs affirmaient ne disposer d'aucune marge de manœuvre, et ce principalement par la charge de travail importante dans les parquets d'instance. Moins de la moitié des procureurs affirmaient qu'ils disposaient d'une marge de manœuvre limitée et seule une vingtaine de pourcent estimaient disposer d'une certaine marge de manœuvre.¹⁷⁵ Au regard des ressources actuelles des parquets, il est difficile de pouvoir élaborer une politique réfléchie de recherche et de poursuite dans les arrondissements.

On peut en conclure que c'est une réelle garantie pour le justiciable de voir la politique criminelle (*politiek*) définie par le ministre de la Justice. D'abord parce qu'elle fait ainsi l'objet d'un processus démocratique, ensuite parce que le ministre en répond devant le parlement. La réforme de la fin du XXe siècle a donné les moyens pour parvenir à une politique criminelle cohérente, notamment grâce au service de politique criminelle et au collège des procureurs généraux. C'est une véritable plus-value en termes de garantie de classement mais force est de constater son incidence limitée. La réforme n'a en aucun cas empiété sur la politique de poursuite du ministère public (*beleid*). Les parquets décident toujours en toute indépendance des poursuites, eu égard aux circonstances du dossier. Mais si on a donné les moyens à une politique criminelle cohérente, il n'en est pas de même pour la politique de poursuite du ministère public. Les parquets sont débordés et leur marge de manœuvre s'en retrouve trop réduite.

Les futures réductions de dépenses draconiennes que le secteur de la Justice devra consentir dans les cinq années à venir, les quinze-cents licenciements annoncés et les non-remplacements des départs, seront un carrefour important pour la Justice. Le ministère public devra être audacieux pour repenser sa mission et ne pas subir cette réduction budgétaire colossale.

¹⁷⁴ E., DEVROE, S., MATTHIJS, S., DE KEULENAER, S., THOMAS, *Les procureurs du Roi ont la parole*, Antwerpen, Maklu, 2006, pp. 76 et s.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 76 et s.

Le droit pour la victime de mettre en mouvement l'action publique est une sérieuse érosion au principe qui énonce que le ministère public est le seul dépositaire de l'action publique. C'est principalement pour cette raison que le droit reconnu à la victime d'une infraction pénale peut sembler, à premier examen, la garantie la plus importante face à la prérogative pour les parquets de classer un dossier sans suite. Le droit pour la victime de citer directement le prévenu devant une juridiction répressive ou de se constituer partie civile entre les mains du juge d'instruction n'est pourtant pas d'une importance considérable. Ne serait-ce pas la singularité de cette procédure ou son appréhension qui en a fait sa renommée ? Rien n'est moins sûr.

Il est intéressant de se pencher sur la nature de ce droit reconnu à la victime. Est-ce une conséquence exclusive de l'action civile, qui assurerait une indemnisation plus facile et plus rapide par la jonction de l'action civile à l'action pénale¹⁷⁶ ? Ou pourrait-ce être un vestige de la vindicte populaire, au temps où la Justice avait pour caractéristique d'être commutative : la victime participant à la recherche et à la répression de l'auteur de l'infraction par l'intentement de l'action publique¹⁷⁷. Nous tenterons d'apporter une réponse au terme de quelques considérations techniques, aussi par l'étude de la conception que s'est faite la jurisprudence de cette prérogative pour la victime.

Sans être replacée dans sa juste importance, la prérogative de la victime pourrait être considérée comme inquiétante. En effet, chaque victime d'infraction est individuellement dépositaire de l'action publique. La victime est ainsi amenée à prendre une décision quant à la suite à donner à l'infraction dont elle a été victime¹⁷⁸. Et ce, dans l'hypothèse où le ministère public aurait donné une suite défavorable dans les poursuites de l'infraction devant les Cours et tribunaux. Cette procédure introduit une dimension passionnelle, dans les débats, qui émane de la victime. Avec pour possible désagrément de perturber la sérénité des débats¹⁷⁹. Encore que cette dernière considération n'est pas déterminante. D'ailleurs, au sein des débats

¹⁷⁶ J., DE POULPIQUET, « Le droit de mettre en mouvement l'action publique : conséquence de l'action civile ou droit autonome ? », *Rev. sc. crim.*, 1975, p. 37.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 37.

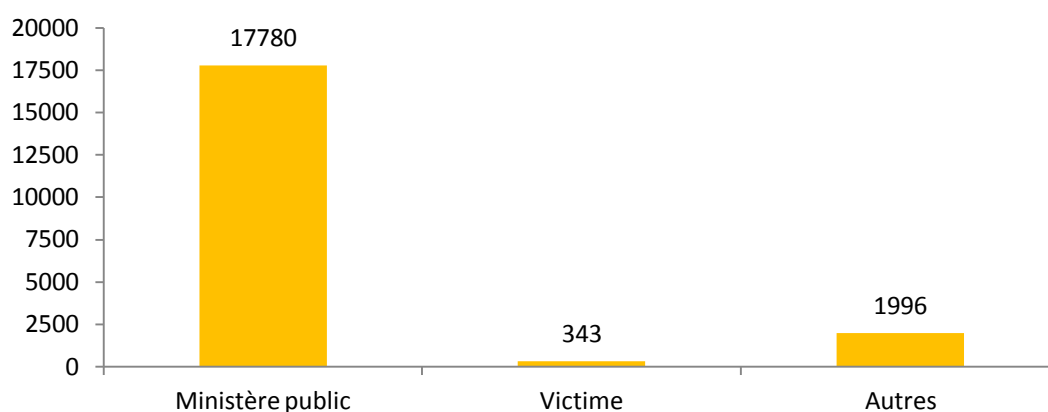
¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 37.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 37.

mêmes, la victime est représentée généralement par un avocat. Le *pathos* se trouve donc filtré en aval par le conseil de la victime. Les victimes ne pourraient comparaître sans avocat, au risque de commettre un manquement qui aurait pour conséquence de vider la saisine de la juridiction.

Avant d’entamer un examen plus approfondi de ce tempérament face à la prérogative des officiers du parquet de classer un dossier sans suite, il est nécessaire de replacer la faculté reconnue à la victime d’intenter des poursuites dans son ampleur réelle.

Tableau 6¹⁸⁰ : Tableau reprenant le volume des citations directes pour l’année 2013 en fonction de l’auteur de l’acte.



Bien que limité à la seule hypothèse de la citation directe (une victime pouvant intenter des poursuites en se constituant partie civile entre les mains du juge d’instruction), ce tableau est éloquent. Il découle de celui-ci que la faculté reconnue à la victime d’un crime ou d’un délit d’intenter des poursuites contre l’auteur de l’infraction est peu usitée par la victime de l’infraction. On ne pourrait donc conclure à l’importance démesurée de ce correctif. Faut-il aussi préciser que ce correctif ne trouverait à s’appliquer que si l’infraction génère une victime¹⁸¹. Si aucune victime de l’infraction n’est née, ce correctif ne pourrait être exercé. Or, toute une série d’infractions ne donne pas lieu à la naissance d’une victime. On pourra citer les infractions relatives à la législation sur le trafic de substances vénéneuses, soporifiques,

¹⁸⁰ Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 25 mars 2015).

¹⁸¹ C., DE VALKENNER, « La poursuite et la recherche des infractions à l’épreuve du principe d’égalité », *Rev. b. dr. const.*, 1995, n°4, p. 388.

stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques (vente, fabrication, détention, consommation). On peut aussi citer l'infraction de blanchiment d'argent. Face à ces préventions, le ministère public se retrouve seul quant à apprécier si les faits devront être poursuivis ou non.¹⁸² Enfin, comme tout droit subjectif, il n'est point absolu. Dans certaines circonstances, la prérogative reconnue à la victime ne trouvera pas à se concrétiser. On peut épingler quatre situations. Si l'auteur de l'infraction contre lequel sont dirigées les poursuites est un membre d'un parlement, un ministre, un magistrat ou encore un mineur d'âge, le ministère public recouvre, de nouveau, son monopole dans la saisine des juridictions. Nous développerons ce dernier point plus loin.

Il est indéniable, malgré ces difficultés, que ce mécanisme apporte un correctif juridique à la faculté pour les parquets de classer un dossier sans suite.

Il existe deux procédés, que nous étudierons successivement, permettant à la victime de mettre en mouvement l'action publique¹⁸³. Ces deux procédés sont d'une part, la constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction (qui implique la mise en mouvement de l'action publique mais ne garantit pas que la prévention sera portée à la connaissance d'une juridiction répressive si la juridiction d'instruction décide de rendre une ordonnance de non-lieu), et d'autre part, la citation directe qui consiste, à l'instar du premier procédé, en l'impulsion de l'action publique mais implique, par contre, la saisine d'une juridiction appelée à statuer sur le fond.

Dans ces deux types de procédure, le législateur a jugé qu'il était préférable de poser un filtre au droit de mettre en mouvement l'action publique par la constitution de partie civile. Il prend la forme d'un mécanisme de consignation. Contrairement à la situation où la victime se constitue partie civile alors que l'action publique a déjà été engagée par le ministère public et n'avance donc aucun frais, lorsque la victime se constitue par voie d'action, elle est tenue de consigner au greffe une somme d'argent destinée à couvrir les frais de procédure¹⁸⁴. Cette exigence est prévue par l'article 108 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de Justice en matière répressive.

¹⁸² C., DE VALKENNER, « La poursuite et la recherche des infractions à l'épreuve du principe d'égalité », *Rev. b. dr. const.*, 1995, n°4, p. 388.

¹⁸³ J., DE POULPIQUET, « Le droit de mettre en mouvement l'action publique : conséquence de l'action civile ou droit autonome ? », *Rev. sc. crim.*, 1975, pp. 38 et 39.

¹⁸⁴ M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 542.

Le rôle de la consignation est donc, avant tout, de couvrir les frais de Justice dans la situation où la partie civile succomberait dans son action¹⁸⁵. On imaginerait mal que les coûts de cette entreprise retombent sur les contribuables. Ce qui fait de cette procédure, une entreprise périlleuse pour la victime. Seule la circonstance où l’inculpé serait condamné, ferait glisser, *in fine*, le poids des frais de procédure sur les épaules du condamné¹⁸⁶.

Ce n’est pourtant pas son unique rôle puisque la consignation vise aussi à décourager la constitution de partie civile faite dans le seul but de contrarier son adversaire. C’est un arrêt du 9 décembre 2009 de la Cour de cassation¹⁸⁷ qui est venu confirmer cette réalité.

« La consignation préalable des frais, prévue à l’article 108 de l’arrêté royal du 28 décembre 1950 [...], est un cautionnement imposé à la partie civile pour garantir qu’elle usera avec modération du droit que la loi lui a reconnu de mettre l’action publique en mouvement »¹⁸⁸.

La Cour de cassation précise que cette disposition permet d’assujettir la victime, préalablement à la mise en œuvre de la procédure, à la formalité de la consignation lorsque la plainte fut le seul ou le principal motif de l’action ainsi introduite par la victime d’une infraction¹⁸⁹. Pour conséquence qu’à défaut pour la victime d’avoir procédé à cette formalité, le ministère public ou le prévenu, en ce compris pour la première fois en degré d’appel, peuvent opposer une fin de non-procéder. Ce qui ne pourrait pas déboucher sur l’irrecevabilité des poursuites¹⁹⁰. Il est à préciser que lorsqu’une consignation a été déposée, l’action publique est régulièrement mise en mouvement. Il en résulte que le magistrat ne pourrait subordonner le prononcé de son jugement au versement d’un supplément à la consignation initiale¹⁹¹.

Le juge d’instruction est tenu d’apprécier souverainement mais de manière raisonnable¹⁹² les montants de la consignation à déposer au greffe. Lorsque la victime se constitue partie civile par voie de citation, c’est au magistrat du fond de procéder à pareille appréciation¹⁹³.

¹⁸⁵ M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 543.

¹⁸⁶ Cass., 21 octobre 2008, *Pas.*, n° 568.

¹⁸⁷ Cass., 9 décembre 2009, *Pas.*, p. 2920.

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Cass., 13 novembre 1990, *Pas.*, 1991, I, n° 145.

¹⁹¹ Cass., 9 décembre 2009, *Pas.*, p. 2920.

¹⁹² M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 543.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 543.

Bien que cette formalité soit nécessaire pour éviter la prolifération de poursuites téméraires et vexatoires ou simplement futiles, elle a un impact non négligeable sur la portée de ce correctif face au classement sans suite.

La constitution de partie civile par action entre les mains du juge d'instruction

Cette procédure est régie par les articles 63 et suivants du Code d'instruction criminelle. L'article 63 dispose que : « toute personne qui se prétendra lésée par un crime ou un délit pourra en rendre plainte en se constituant partie civile devant le juge d'instruction compétent ».

La victime pourra donc se constituer partie civile entre les mains du juge d'instruction après avoir été préjudiciée par un crime ou un délit. Il faut, cependant s'entendre sur la notion de « personne lésée ». Un arrêt de la Cour de cassation est venu repréciser en 2008 cette condition¹⁹⁴. Il ne fait plus de doute que la recevabilité de l'action civile soit subordonnée au fait pour la victime de démontrer que le préjudice qu'elle invoque soit la conséquence d'une infraction¹⁹⁵.

Si les faits allégués par la victime ne constituent pas une infraction pénale, le juge d'instruction devra déclarer la demande irrecevable. Il ne suffit donc pas d'attribuer à un fait une qualification pénale en dépit du bon sens pour ériger ce fait en un crime ou un délit¹⁹⁶. Le juge d'instruction ne pourrait cependant pas refuser d'acter la constitution de partie civile. Bien qu'il puisse mettre en garde la partie civile sur le risque d'irrecevabilité de l'action, le magistrat instructeur est tenu d'acter la constitution de partie civile¹⁹⁷. Ce sera au procureur du Roi ou un de ses collaborateurs de soulever l'irrecevabilité de l'action devant la chambre du conseil. Celle-ci est seule à pouvoir, avec la chambre des mises en accusation, ordonner un non-lieu pour mettre fin à l'instruction¹⁹⁸. Cela n'est pas fâcheux pour ce correctif du classement sans suite dans la mesure où le ministère public n'aurait certainement pas pu poursuivre les faits devant une juridiction.

¹⁹⁴ Cass., 6 février 2008, *Pas.*, p. 352.

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, pp. 538 et 540.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 538 et 540.

La victime doit en outre avoir subi un dommage personnel, né et actuel¹⁹⁹.

La Cour de cassation²⁰⁰, dans un arrêt du 3 avril 2007 donne des précisions sur l'exigence du dommage. Au stade procédural de la constitution de partie civile, la personne lésée ne doit non seulement pas prouver l'ampleur du dommage mais encore, elle ne doit pas établir l'existence d'un lien de causalité entre l'infraction et le dommage, ni même apporter la preuve de son dommage. Par contre, et pour reprendre les termes de la Cour : « [La personne lésée] doit rendre plausible son allégation relative au dommage qu'elle a subi à cause de l'infraction »²⁰¹. Cet arrêt de la Cour de cassation s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence antérieure²⁰².

Le législateur limite, de cette manière, la faculté pour un citoyen de mettre l'action publique en mouvement à ce qu'il démontre qu'il ait subi un réel dommage. En sorte que nous pouvons conclure à notre interrogation antérieure qui était de déterminer si la faculté pour la victime de mettre en mouvement l'action civile est une conséquence de l'action civile ou un droit autonome de la personne lésée de mettre en exercice l'action publique. A la lecture de la jurisprudence, cette prérogative pour la personne lésée paraît exclusivement être une conséquence de l'action civile.

La Cour de cassation belge se distance pour cela de celle de son homologue française²⁰³. La jurisprudence française autorise la constitution de partie civile dans l'unique objectif de mettre en mouvement la répression. Ce droit est ainsi considéré comme distinct du droit d'obtenir réparation.

Notre jurisprudence ne conçoit pas ce droit reconnu à la personne lésée comme un correctif à proprement parler de la prérogative du parquet de classer un dossier sans suite. Au mieux, serait-ce un mécanisme qui pourrait, dans certaines hypothèses, être utilisé comme tel : utilisé par opportunité.

Dans un arrêt de 2007²⁰⁴, la Cour de cassation rappelle que le fait pour la personne lésée de s'être constituée partie civile entre les mains du juge d'instruction n'entraîne pas pour ce dernier d'inquiéter, d'entendre ou de faire entendre, au gré de la partie civile, l'ensemble des

¹⁹⁹ M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 538 et 540.

²⁰⁰ Cass., 3 avril 2007, *Pas.*, p. 644.

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² Voy., Cass., 22 mai 2001, *R.G.* P991655N ; Cass., 8 octobre 2003, *R.G.*, P020419N.

²⁰³ Voy., Cass., crim. fr., 22 janvier 1953, *D.*, p. 109 et rapport Patin ; Cass., crim. fr., 8 juin 1971, *D.*, p. 594.

²⁰⁴ Cass., 26 septembre 2007, *Pas.*, n°436.

personnes que la victime souhaiterait entendre poursuivre. Par ailleurs, la victime n'est pas à l'abri de poursuites pour dénonciation calomnieuse ou pour procédure téméraire et vexatoire²⁰⁵.

La constitution de partie civile par citation directe

La faculté pour la personne lésée de saisir directement une juridiction de fond ne se limite qu'aux délits et aux contraventions. Les préventions criminelles sont donc exclues. Cette règle d'ordre public a amené la Cour d'appel de Mons²⁰⁶ à réformer un jugement d'un tribunal qui s'était déclaré compétent pour des faits qui constituaient non seulement un délit mais aussi un crime. La Cour de dire que lorsque les faits portés à connaissance du tribunal constituent un délit mais également, dans le cas d'espèce, un crime, la citation directe émanant de la personne lésée doit être déclarée irrecevable²⁰⁷.

En l'espèce, une société de droit allemand était poursuivie par un assureur couvrant le risque de vol, du chef de tentative d'escroquerie. Cette prévention constituait un délit pour lequel la juridiction de fond aurait été compétente. Cependant, les circonstances ont entraîné le fait que la tentative d'escroquerie fut réalisée aux moyens d'une fausse déclaration de vol. Ce qui constitue un crime de faux et d'usage de faux. Partant, le tribunal ne pouvait déclarer recevable la citation directe de la personne lésée.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le nombre de citations directes émanant d'une personne lésée est insignifiant en Belgique²⁰⁸.

Les exceptions

Il existe des exceptions à la faculté pour la victime de mettre en mouvement l'action publique. Ces exceptions sont liées intrinsèquement à la qualité de l'auteur de l'infraction. Ces hypothèses que nous développerons ci-dessous, empêchent la victime de mettre l'action publique en mouvement. La personne lésée sera tributaire de la décision du parquet de poursuivre ou non l'infraction.

²⁰⁵ M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 542.

²⁰⁶ Mons, 16 novembre 2002, 2003, *J.T.*, p. 273.

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ Voy., *supra* : tableau n°6.

La première catégorie de personnes que nous développerons regroupe les parlementaires. L'exception n'est pas anodine. La Belgique est un des rares pays qui compte autant de parlements : dix au total. Ce privilège quant à la mise en mouvement de l'action publique est prévu par les articles 58 et 59 de la Constitution en ce qui concerne les membres de la Chambre des représentants et du Sénat. Les membres des différents parlements des entités fédérées sont visés par l'article 120 de la Constitution renvoyant aux articles 58 et 59 de la Constitution. L'article 120 de la Constitution dispose que : « Tout membre d'un Parlement de communauté ou de région bénéficie des immunités prévues aux articles 58 et 59 ». Cela regroupe les membres des parlements de la région flamande, de la région wallonne, de la région de Bruxelles-capitale, les membres des parlements de la communauté germanophone, de la communauté française, de la commission communautaire française, de la commission communautaire néerlandophone et de la commission communautaire commune.

L'article 59, alinéa 4 établit constitutionnellement que : « Pendant la durée de la session, seuls les officiers du ministère public et les agents compétents peuvent intenter des poursuites en matière répressive, à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre chambre ».

Il est donc certain qu'une victime ne pourra pas mettre elle-même l'action publique en mouvement en se constituant partie civile entre les mains du juge d'instruction. Elle ne pourra certainement pas citer directement le parlementaire devant la juridiction de fond, celui-ci bénéficiant d'une immunité que lui confère l'article 59 de la Constitution.

La Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer en 2010 sur le privilège de juridiction des parlementaires²⁰⁹. La Cour admet que l'article 59, alinéa 4 de la Constitution fasse obstacle à la mise en mouvement de l'action publique par une constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction, en ce qu'elle réserve aux officiers du ministère public et à d'autres agents compétents l'engagement de l'action publique. Elle continue en soutenant que cet obstacle est compensé par la possibilité pour le procureur du Roi de donner suite à la plainte qui lui est adressée, au besoin qu'il requiert la mise à l'instruction des faits. La Cour de terminer : « Et de mettre ainsi l'action publique en mouvement par un acte de procédure autonome dont la légalité n'est pas affectée par le défaut de qualité du plaignant »²¹⁰. Cet arrêt est évidemment transposable aux autres exceptions que nous développerons.

²⁰⁹ Cass., 24 mars 2010, *Pas.*, p. 964.

²¹⁰ *Idem.*

La seconde catégorie de personnes regroupe les membres du gouvernement fédéral et des gouvernements communautaires et régionaux. Ce sont les articles 101 et suivants de la Constitution qui établissent ce privilège pour les ministres fédéraux. Les articles 124 et 125 dressent le même privilège pour les membres des gouvernements des communautés et des régions.

L'article 103, alinéa 4 dispose que : « Seul le ministère public près la Cour d'appel compétente peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un ministre ».

L'article 125, alinéa 4 dispose quant à lui que : « Seul le ministère près la Cour d'appel compétente peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre d'un gouvernement de Communauté ou de Région ».

Ces deux articles, semblables en tout point, impliquent, à l'instar de la situation précédente, qu'une victime ne peut elle-même mettre l'action publique en mouvement. Avec pour différence que la procédure se déroulera au niveau du ressort de la Cour d'appel, privant les parties du recours d'appel.

La troisième catégorie de personnes visée regroupe les magistrats et les fonctionnaires assimilés. C'est l'article 479 qui reprend de manière exhaustive les personnes bénéficiant du privilège dans l'exercice de l'action publique. On y retrouve, notamment, le juge de paix, le juge au tribunal de police, le juge au tribunal de première instance, le conseiller à la Cour d'appel, le magistrat du parquet, le membre de la Cour des comptes, etc.

La victime d'une infraction ne pourra dès lors pas mettre l'action publique en mouvement. Seul le procureur général près la Cour d'appel peut faire citer l'intéressé devant cette même Cour.

La Cour de cassation²¹¹ a précisé en 2004 que le juge d'instruction devait se dessaisir de toute procédure qui visait à mettre en cause une personne bénéficiant d'un privilège de juridiction alors même que le nom de cette personne ne figurait pas sur l'acte de constitution de partie civile. Ce privilège de juridiction reste ainsi un privilège effectif, que la partie civile ne pourrait contourner d'une quelconque manière.

²¹¹ Cass., 8 septembre 2004, *Pas.*, p. 1275.

De l'analyse de ces trois catégories, on peut encore insister sur le fait que ce privilège, transcendant les trois niveaux de pouvoir, est une véritable restriction au droit pour la victime de mettre, elle-même, l'action publique en mouvement. Le législateur justifie cette situation pour permettre à ces catégories, titulaires du privilège, de pouvoir exercer leur compétence sereinement : pour protéger la fonction et non pas l'homme qui l'exerce. Ce faisant, on évite le risque de multiplication de poursuites injustifiées, téméraires ou vexatoires contre des personnes particulièrement exposées au regard de leur fonction.²¹²

La Cour européenne des droits de l'Homme n'a d'ailleurs pas vu, à ces privilèges, une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme²¹³.

Il est à rappeler que bien que le législateur fasse obstacle à l'introduction d'une action pénale pour éviter la saisine des juridictions pour des infractions controuvées, la victime a toujours la possibilité d'introduire une action devant la juridiction civile.

Enfin, il reste une quatrième et dernière catégorie de personnes que nous évoquerons brièvement. Elle regroupe les mineurs d'âge. La raison de l'existence de ce privilège est, évidemment, tout autre que les hypothèses étudiées ci-dessus.

L'article 45 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse dispose que le tribunal de la jeunesse est saisi par les réquisitions du ministère public. La victime d'une infraction, dont son auteur était mineur au moment des faits, ne pourra mettre l'action publique en mouvement.

Le législateur estime, en effet, que c'est au parquet d'apprécier s'il y a lieu d'engager une procédure protectionnelle. La victime est, dès lors, privée de son droit d'intenter les poursuites à l'égard d'un mineur.

Pour conclure sur ce propos, la faculté pour la victime de mettre l'action publique en mouvement, soit en se constituant partie civile entre les mains du juge d'instruction, soit en citant directement le prévenu, ne peut être véritablement considérée comme un mécanisme correcteur du classement sans suite. Malgré qu'il puisse être utilisé comme tel dans certaines circonstances, ce n'est pas la volonté du législateur d'en faire une garantie.

²¹² Voy., M.-A., BEERNAERT, H., BOSLY, D., VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 1357.

²¹³ C.E.D.H., *Ernst et autres c. Belgique*, 15 juillet 2003, § 50.

A côté du droit pour la victime de mettre elle-même l'action publique en mouvement, il existe d'autres hypothèses de procédure pénale où le ministère public n'a pas d'emprise sur l'intentement de l'action pénale. On pense à la procédure relative aux délits d'audience et à la possibilité pour la chambre des mises en accusation de compléter les procédures dont elle est saisie. Une troisième hypothèse, plus anecdotique encore, est la faculté pour la Cour d'appel, toutes les chambres réunies, d'entendre les dénonciations qui lui seraient faites, par un de ses membres, de crimes et de délits.²¹⁴

Ces règles, du moins la première et la troisième, sont une entorse au principe qui établit qu'aucune infraction ne puisse être jugée devant un tribunal sans que celle-ci n'ait été déférée régulièrement devant lui. Les Cours et tribunaux dans ces deux procédures délaissent leur caractère passif pour poser des actes de poursuites sans être saisis préalablement par les réquisitions d'un officier de parquet.

A l'instar de la faculté pour la victime d'une infraction d'intenter des poursuites, les trois hypothèses susmentionnées ne sont pas un véritable contrôle matériel de la prérogative de classement des parquets. Ils sont pourtant davantage des correctifs de la prérogative de classement. Nous devons examiner l'importance de ces correctifs au regard de l'importance de leur utilisation. Il est utile de préciser déjà que ces correctifs du classement sans suite ont une portée limitée.

De ces trois correctifs, la faculté pour la chambre des mises en accusation de compléter les procédures dont elle est saisie est la plus relevante. C'est une véritable prérogative qui est conférée à cette juridiction d'instruction. Elle peut faire obstacle à une décision de classement d'un magistrat du parquet dans les limites prévues par l'article 235 du Code d'instruction criminelle.

Celui-ci dispose que : « Dans toutes les affaires, les chambres des mises en accusation, tant qu'elles n'auront pas décidé s'il y a lieu de prononcer la mise en accusation, pourront d'office, soit qu'il y ait ou non une instruction commencée par les premiers juges, ordonner des poursuites, se faire apporter les pièces, informer ou faire informer, et statuer ensuite ce qu'il appartiendra ».

²¹⁴ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, n° 380 et s.

La chambre des mises en accusation doit donc être préalablement saisie d'une procédure. Elle ne pourrait, sous prétexte de sa prérogative prévue à l'article 235 du Code d'instruction criminelle, se saisir elle-même d'une procédure. Malgré que cette disposition établisse le droit souverain pour la juridiction d'instruction de se saisir d'une instruction en cours devant une juridiction d'instruction, elle ne peut en réalité l'exercer sans avoir été préalablement saisie soit par un appel émanant d'une des parties soit sur les réquisitions écrites du ministère public²¹⁵. Le droit d'évocation s'exerce dans ces strictes limites procédurales. Cette règle juridique est parfaitement justifiée eu égard au rôle ordinaire de cette juridiction. Il faudra aussi contrôler, préalablement à la mise en œuvre de la prérogative, si la juridiction d'instruction n'a pas été dessaisie du dossier. Le fait pour la juridiction d'instruction d'avoir prononcé une ordonnance de mise en accusation lui ôte toute faculté de mobiliser la disposition de l'article 235 du Code d'instruction criminelle. De même, si le dossier a fait l'objet, par la chambre du conseil, d'une ordonnance de renvoi ou d'une ordonnance de non-lieu coulée en force de chose jugée, la chambre des mises en accusation ne pourra plus exercer son droit d'évocation. La haute surveillance sur l'instruction lui échappant définitivement.²¹⁶

Lorsqu'elle est saisie d'une procédure elle peut, d'office, étendre la procédure à toute personne susceptible d'y être impliquée en ordonnant à leur égard des poursuites.²¹⁷ De même, elle a la possibilité d'ordonner des compléments d'information. Il suffit que des faits ressortent du dossier présenté devant la chambre des mises en accusation et que les parties aient eu la possibilité d'être entendues sur ces faits pour pouvoir les évoquer²¹⁸. Et d'ainsi étendre l'action publique et ordonner une instruction. Ce droit d'évoquer devant elle des affaires en instruction en cours auprès des juridictions inférieures ne nécessite pas qu'elle l'exerce sur les réquisitions du parquet²¹⁹.

La chambre des mises en accusation est, de cette façon, seule à exercer cette compétence. Comme l'a précisé la plus haute juridiction du Royaume, une partie n'a pas la faculté de lui demander d'exercer ce droit d'évocation²²⁰. Ce qui implique que la juridiction d'instruction

²¹⁵ M., FRANCHIMONT, A., JACOBS, A., MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 641.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 641.

²¹⁷ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, n° 380 et s.

²¹⁸ Cass., 25 octobre 2005, *Pas.*, p. 2039.

²¹⁹ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, n° 380 et s.

²²⁰ Cass., 22 décembre 2009, *Pas.*, p. 3191.

n'est pas contrainte de répondre dans ses « attendus » à une demande d'évocation. Elle n'est pas tenue davantage d'exposer les motifs qu'elle a retenus pour justifier son refus²²¹.

En 1950, la Cour de cassation précise déjà que l'article 235 permet à la chambre des mises en accusation d'étendre la procédure non seulement dans les causes qui ressortent de la compétence de la Cour d'assises mais également dans les causes qui sont de la compétence des juridictions ordinaires. C'est-à-dire, le tribunal de police ou le tribunal correctionnel²²².

L'article 235 installe donc un véritable tempérament à l'exercice de l'action publique. Tempérament que la Cour exerce à son gré.

Les Cours et tribunaux exercent aussi à leur gré les poursuites relatives aux délits d'audience. Ce tempérament au classement sans suite est relativement limité puisqu'il ne s'applique qu'aux délits d'audience. Cette hypothèse vise : « tout acte répréhensible commis à l'audience ou devant un magistrat de l'ordre judiciaire dans l'exercice de ses fonctions »²²³. La procédure que nous étudierons ne trouve à s'appliquer qu'aux délits qui constituent une infraction de droit commun. Ne sont donc pas visés les délits d'audience qui ne nécessitent qu'une mesure d'ordre ou de police.

Ce sont les articles 181 (pour les délits) et 506 et suivant (pour les crimes) du Code d'instruction criminelle qui trouvent à s'appliquer lorsqu'ils sont perpétrés à une audience ou devant un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. L'infraction peut être soit dirigée contre le magistrat lui-même soit contre le respect dû à la Justice, comme l'infraction d'outrage à magistrat, soit encore être totalement étrangère aux débats, par exemple une infraction de vol ou de coups et blessures involontaires.²²⁴

Le Code d'instruction criminelle fait une distinction entre l'infraction correctionnelle et l'infraction criminelle.

L'article 181 du C.i.cr. dispose que : « s'il se commet un délit correctionnel dans l'enceinte et pendant la durée de l'audience, le président dressera procès-verbal du fait, entendra le prévenu et les témoins, et le tribunal appliquera, sans déssemparer, les peines prononcées par la loi ».

²²¹ Cass., 22 décembre 2009, *Pas.*, p. 3191.

²²² Cass., 18 décembre 1950, *Pas.*, 1951, p. 258.

²²³ M., FRANCHIMONT, A., JACOBS, A., MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 1325.

²²⁴ *Ibidem*, p. 1326.

Cette disposition permet donc au président de prononcer les peines prévues par la loi sans attendre les poursuites du parquet. Si le président dispose de cette prérogative, doit-il encore l'exercer sans désespérer. Pour pouvoir statuer sur le délit d'audience, il ne pourra pas passer à l'examen d'une autre affaire, ni lever l'audience comme a insisté la Cour de cassation au XIX^e siècle²²⁵.

Cet article vise les tribunaux au sens large puisque sont visés, notamment : la Cour de cassation, les cours d'appel, les cours d'assises, les chambres civiles et correctionnelles du Tribunal de première instance, etc. Sont par contre exclus : les tribunaux de commerce, les tribunaux du travail et les juges de paix. Le Tribunal de police hérite partiellement de la prérogative de l'article 181 du C.i.cr. : il ne peut exercer une répression instantanée que dans l'hypothèse où celle-ci est une infraction de police²²⁶.

La Cour de cassation considère dans sa jurisprudence séculaire que l'infraction visée par l'article 181 du C.i.cr. s'étend aussi aux infractions de police²²⁷.

Les articles 506 et 507 du C.i.cr. établissent, quant à eux, la procédure à suivre dans le cas où le délit d'audience serait une infraction sanctionnée par une peine criminelle. Selon la qualité de la juridiction, au sens des articles 506 et 507 du C.i.cr., le crime pourra soit être jugé directement par la juridiction témoin de celui-ci soit être renvoyé devant les juges compétents.

L'article 506 du C.i.cr prévoit l'hypothèse de renvoi devant la juridiction compétente. Il dispose que : « S'il s'agit d'un crime commis à l'audience d'un juge seul, ou d'un tribunal sujet à appel, le juge ou le tribunal, après avoir fait arrêter le délinquant et dressé procès-verbal des faits, enverra les pièces et l'inculpé devant les juges compétents ».

L'article 507 prévoit, quant à lui, l'hypothèse du jugement par la juridiction témoin des faits. Il prévoit que : « à l'égard des voies de fait qui auraient dégénéré en crimes, ou de tous autres crimes flagrants et commis à l'audience de la Cour de cassation, d'une cour d'appel ou d'une cour d'assises, la Cour procédera au jugement de suite et sans désespérer. Elle entendra les témoins, le criminel et le conseil qu'il aura choisi ou qui lui aura été désigné par le président. Après avoir constaté les faits et ouï le procureur général ou son substitut, le tout publiquement, elle appliquera la peine par un arrêt qui sera motivé ».

²²⁵ Cass., 8 avril 1889, *Pas.*, p. 175.

²²⁶ Corr. Dinant, 25 avril 1988, *Journ. proc.*, 1988, n° 131, p. 30.

²²⁷ Cass., 2 juin 1887, *Pas.*, p. 283.

Dans ces deux hypothèses, il ne sera pas requis d'attendre les réquisitions écrites de l'officier de parquet.²²⁸

Les délits d'audience, qu'ils soient contravention, délit ou crime de droit commun, pourront être jugés par une juridiction de fond sans nécessité de s'appuyer sur les réquisitions du parquet tendant à mettre l'action publique en mouvement. Cette procédure constitue, certes de manière circonscrite, un tempérament au droit pour le procureur du Roi de classer une infraction sans suite.

Le dernier tempérament que nous étudierons dans cette étude est la faculté pour la Cour d'appel, toutes les chambres réunies, d'entendre les dénonciations qui lui seraient faites, par un de ses membres, de crimes et de délits. Et d'ensuite avoir la faculté de mander le procureur général de poursuivre les faits ainsi dénoncés.²²⁹

Cette faculté d'injonction positive pour la Cour d'appel d'ordonner les poursuites au procureur général est tombée en désuétude. L'article 11 de la loi du 20 avril 1810, qui accueillait anciennement ce dispositif, ne fut utilisé qu'une seule fois en Belgique ; par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 février 1918, deux journalistes à la solde de l'ennemi furent condamnés²³⁰.

Aujourd'hui, cette disposition poussiéreuse a été reprise par l'article 340, §4 du Code judiciaire. Ce dispositif reste pour autant archaïque et n'est pas plus utilisé. Il nécessite une procédure extrêmement lourde pour le mettre en application. Ce qui n'est pas concevable dans l'état actuel des ressources financières et humaines disponibles dans le portefeuille de la Justice. Il ne trouverait même pas, en tout état de cause, à s'appliquer lors de l'immobilisme d'un procureur général face à des faits très graves. D'autres moyens procéduraux, évoqués *supra*, étant beaucoup moins lourds et de surcroît très rapides. Ce dispositif ne trouverait à s'appliquer qu'en temps de guerre, lorsque la partie poursuivante serait considérablement affaiblie.

Bien que l'article 340, §4 est à considérer comme un tempérament au dispositif du classement sans suite, son application demeure utopique. Elle reste pourtant une véritable curiosité

²²⁸ M., FRANCHIMONT, A., JACOBS, A., MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 1326 et s.

²²⁹ R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, n°381.

²³⁰ A., BRAAS, *Précis de procédure pénale*, Bruxelles, Bruylant, 1951, t. 1, pp. 52 et s.

juridique, qui permet à une assemblée constituée de membres de la magistrature assise d'intenter des poursuites contre des infractions de crime ou de délit.²³¹

²³¹ F., KUTY, *Les garanties de l'impartialité fonctionnelle ou organique du juge répressif*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 358 et s.

A la suite de ce propos, on peut conclure que le classement sans suite est un dispositif qui évolue au sein d'une procédure qui présente toutes les garanties. La prérogative reconnue aux officiers de parquet ne peut s'exercer que pour autant que l'action publique n'ait pas encore été mise en mouvement. Cette prérogative ne présente donc pas un caractère exorbitant. Il ne convient tout de même pas d'être naïf puisqu'au delà de l'intentement des poursuites, le procureur du Roi pourrait décider de retarder suffisamment la saisine d'une juridiction de fond ou laisser le dossier prescrire. Ce qui impliquerait respectivement une simple déclaration de culpabilité pour l'auteur de l'infraction ou l'extinction des poursuites. L'institution du ministère public transcende singulièrement les niveaux de pouvoir : l'autorité du ministre de la Justice, les directives de politique criminelle et les fonctions du parquet devant les Cours et tribunaux assurent à la fois un contrôle et une impartialité. Les membres des parquets sont en effet soumis à leurs supérieurs hiérarchiques mais ils conservent une certaine indépendance par rapport au ministre de la Justice et aux circulaires du collège des procureurs généraux notamment par rapport aux injonctions négatives.

Face à ces garanties, il n'est pas à regretter l'absence de correctifs usuels du classement sans suite. Les quelques manquements des parquets à ne pas poursuivre une infraction pouvant alors être redressés par le mécanisme de constitution de partie civile par action. Bien qu'il ne soit pas conçu comme un mécanisme correcteur et qu'il n'est que faiblement usité, il présente cependant une réelle importance puisqu'il est le seul véritable mécanisme dont dispose la victime pour pouvoir faire obstacle à l'inertie du parquet.

Trois autres procédures peuvent être soulignées. Le droit d'évocation des Cours et tribunaux dans le cadre des délits d'audience permet aux juridictions de se passer du concours du ministère public dans l'intentement des poursuites. Cette procédure possède une incidence limitée pour notre étude. Le droit d'injonction positif de la Cour d'appel toutes les chambres réunies aux fins d'intenter l'action publique n'est qu'une curiosité législative qui n'a aucune portée en temps de paix. Enfin, le droit d'évocation de la Chambre des mises en accusation présente, quant à lui, un réel intérêt : la chambre peut ordonner des poursuites, se faire apporter les pièces, informer ou faire informer. Cette procédure reste cependant peu utilisée.

Le dispositif du classement, évoluant dans une procédure pénale présentant de nombreuses garanties, ne compte donc qu'un seul réel tempérament : le droit reconnu à la personne lésée de porter sa cause devant les juridictions répressives. Ces poursuites ne trouveront leur cause que dans l'intérêt pour la victime de voir l'auteur de l'infraction poursuivi. Alors que pour les infractions ne présentant pas de victime, l'intérêt de poursuivre trouve exclusivement sa cause dans l'intérêt du ministère public sans pour autant que celui-ci corresponde à celui de la société.

L'enjeu du ministère public ne sera plus uniquement d'établir une politique criminelle nationale mais sera aussi de mettre en place une politique de poursuite et de recherche cohérente et transparente au sein de chaque arrondissement judiciaire. Cet enjeu sera, de surcroît, exacerbé par les réalités actuelles ; à l'heure où le ministère de la Justice doit couper considérablement dans ses dépenses. Les parquets seront amenés à faire des choix et la transparence actuelle ne sera pas suffisante (motivation et statistiques annuelles). Cette transparence pourra prendre la forme d'une publication annuelle contenant les priorités en termes de politique de recherche et de poursuite.

Le classement sans suite deviendra encore un peu plus un mécanisme incontournable, qu'il est déjà, pourtant, depuis longtemps.

LÉGISLATION

Constitution, art. 151.

Code d'instruction criminelle, art. 28^{quater}

Code judiciaire, art. 137 et s.

JURISPRUDENCE

C.E.D.H., Ernst et autres c. Belgique, 15 juillet 2003, § 50.

Cass., crim. fr., 22 janvier 1953, *D.*, p. 109 et rapport Patin.

Cass., crim. fr., 8 juin 1971, *D.*, p. 594.

Cass., 30 mars 1847, *Pas.*, 1848, p. 305.

Cass., 2 juin 1887, *Pas.*, p. 283.

Cass., 13 novembre 1933, *Pas.*, 1934, I, p. 63.

Cass., 26 mai 1941, *Pas.*, 1941, I, p. 204.

Cass., 18 décembre 1950, *Pas.*, 1951, p. 258.

Cass., 9 juillet 1951, *Pas.*, 1951, I, p. 777.

Cass., 24 septembre 1951, *Pas.*, 1952, I, p. 17.

Cass., 8 février 1954, *Pas.*, 1954, I, p. 509.

Cass., 12 mars 1956, *Pas.*, 1956, I, p. 739.

Cass., 13 août 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 1203.

Cass., 26 octobre 1976, *Pas.*, 1977, I, p. 240.

Cass., 9 décembre 1981, *Pas.*, 1982, p. 482.

Cass., 22 décembre 1982, *Pas.*, 1983, p. 498.

Cass., 3 octobre 1984, *Pas.*, 1985, p. 171.

Cass., 4 mars 1986, *Pas.*, 1984, p. 837.

Cass., 10 mars 1987, *Bull.*, 1987, I, n° 410.

Cass., 13 décembre 1989, *Pas.*, 1990, p. 456.

Cass., 13 novembre 1990, *Pas.*, 1991, I, n°145.

Cass., 30 mai 1995, *J.L.M.B.*, 1998, p. 488.

Cass., 4 juin 1996, *Bull.*, 1996, n°212.

Cass., 4 mars 1997, *Bull.*, 1997, n°122.

Cass., 9 janvier 2001, *T. Strafr.*, p. 335.

Cass., 22 mai 2001, *T. straf.*, 2002, p. 152.

Cass., 8 octobre 2003, *R.G.*, P020419N.

Cass., 8 septembre 2004, *Pas.*, p. 1275.

Cass., 25 octobre 2005, *Pas.*, p.2039.

Cass., 3 avril 2007, *Pas.*, p. 644.

Cass., 6 février 2008, *Pas.*, p. 352.

Cass., 11 mars 2008, *R.A.B.G.*, p. 799.

Cass., 21 octobre 2008, *Pas.*, n° 568.

Cass., 9 décembre 2009, *Pas.*, p. 2920.

Cass., 22 décembre 2009, *Pas.*, p. 3191.

Cass., 24 mars 2010, *Pas.*, p. 964.

Ch. M. Gand, 1^{er} juin 1954, *R.W.*, 1954-1955, p. 1013.

Ch. M. Gand, 18 décembre 1956, *R.W.*, 1957-1958, p. 962.

Ch. M. Bruxelles, 30 janvier 1969, *Pas.*, 1969, II, p. 100.

Ch. M. Bruxelles, 5 février 1971, *Rev. dr. pén.*, 1971-1972, p. 750.

Ch. M. Anvers, 13 juin 1975, *R.W.*, 1975-1976, p. 748.

Ch. M. Gand, 6 août 1975, *R.W.*, 1975-1976, p. 753.

Corr. Dinant, 25 avril 1988, *Journ. proc.*, 1988, n° 131, p. 30.

BAESELIN, X., MARY, P.-H., « L'institutionnalisation du collège des procureurs généraux et la définition de la politique criminelle : une occasion manquée », *Journ. procès*, 1997, n° 326, pp. 12 à 19.

BAUWENS, N., « Het beleid van het openbaar ministerie », *R.W.*, 1994-1995, pp. 585 et s.

BEERNAERT, M.-A., BOSLY, H., VANDERMEERSCH, D., *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2014, pp. 147 et s.

BEERNAERT, M.-A., COLETTE-BASECQZ, N., GUILLAIN, C., MANDOUX, P., PREUMONT, M., VANDERMEERSCH, D., *Introduction à la procédure pénale*, Bruxelles, la Charte, 2012, pp. 180 et s.

BOSLY, H.D., « l'information », *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*, Bruxelles, La Charte, 1998, pp. 17 et s.

BOULOC, B., STEFANI, G., LEVASSEUR, G., *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 562 et s.

BRAAS, A., *Précis de procédure pénale*, Bruxelles, Bruylant, 1951, t. 1, pp. 52 et s.

CARBONNIER, J., *Sociologie juridique*, Paris, A. Colin, pp. 64 et s.

CARTUYVELS, Y., *D'où vient le Code pénal*, Bruxelles, De Boek, 1996, pp. 10 et s.

CHARLES, R., « du ministère public », *J.T.*, 1982, p. 553.

CHARLES, R., *Over het openbaar ministerie*, Bruxelles, Belgisch staatblad, 1982.

DE NAUW, A., « Het gaat niet allen om het openbaar ministerie », *R.W.*, 1991-1992, pp. 1073 et s.

DE NAUW, A., « Kontrole over vervolging en seponering », *in liber amicorum Herman Bekaert*, Gent, 1977, p. 75.

DE NAUW, A., « La décision de poursuivre, instruments et mesures », *Rev. dr. pén.*, 1976-1977.

DE POULPIQUET, J., « Le droit de mettre ne mouvement l'action publique : conséquence de l'action civile ou droit autonome ? », *Rev. sc. crim.*, 1975, pp. 37 à 57.

- DE VALKENEER, C., « Pour une régulation plus efficace des flux : vers davantage d'implication des services de police dans la direction à donner aux dossiers correctionnels », *Vigiles*, 5/2012, pp. 423 et s.
- DE VALKENNER, C., « La poursuite et la recherche des infractions à l'épreuve du principe d'égalité », *Rev. b. dr. const.*, 1995, n°4, pp. 387-401.
- DE WILDE, L., « Het sepotbeleid », *Panopticon*, 1982, pp. 501 et s.
- DECLERCQ, R., *Beginnselen van strafrechtspleging*, Gent, kluwer, 2010, pp. 21 à 53.
- DEJEMEPPE, B., « Us et coutumes en matière pénale », *Rev. dr. pén.*, 1988, pp. 17 à 34.
- DELLA FAILLE, N., et MINCKE, C., « Les mutations du rapport à la loi en droit pénal », *in déviance et société*, 2002/2, pp. 135 et s.
- DEMANET, G., « Place du ministère public dans la politique criminelle », *in un ministère public pour son temps*, Bruxelles, le moniteur belge, 1994, pp. 157 et s.
- DEVROE, E., MATTHIJS, S., DE KEULENAER, S., THOMAES, S., *Les procureurs du Roi ont la parole*, Antwerpen, Maklu, 2006, pp. 76 et s.
- DEVROE, E., REYNDERS, D., « Vers un appui scientifique de la politique des parquets », *Rev. dr. pén.*, 2007, I, pp. 694 et s.
- DU JARDIN, J., « La politique criminelle du ministère public », *Liber amicorum F. Dumon*, Anvers, Kluwer, 1984, pp. 437 et s.
- DWORKIN, R., *Taking rights seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1978, pp. 31 et s.
- FIJNAUT, C., VAN DAELE, D., PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2000.
- FRANCHIMONT, M., BOSLY, H.-D., WATTIER, I., BEERNAERT, M.-A., MANDOUX, P., MASSET, A., MORLET, P., *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*, Bruges, la Charte, 1998, pp. 16 et s.
- FRANCHIMONT, M., JACOBS, A., MASSET, A., *Manuel de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 65 et 380 et s.
- FRENCKEN, E., *Le rôle du ministère public dans une société démocratique*, Council of Europe publishing, 1997, pp. 23 et s.
- GLESENER, A., « Le classement sans suite et l'opportunité des poursuites », *Rev. dr. pén.*, 1972-1973, pp. 353 et s.

- GUILLAIN, C., « Le parquet: entre dépendance institutionnelle et autonomie décisionnelle », in *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Labor, 2000, pp. 321-343.
- GUILLAIN, C., « Les directives de politique criminelle comme source du droit », in *Les sources du droit revisitées*, volume 2, Limal, Anthémis, 2012.
- HUBIN, M.-J., « Le ministère public dans l'avenir », in *un ministère public pour son temps*, Bruxelles, Le moniteur belge, 1994, pp. 111 et s.
- JANSSEN, C., *Le ministère public et la politique de classement sans suite*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 10 et s.
- KUTY, F., *les garanties de l'impartialité fonctionnelle ou organique du juge répressif*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 358 et s.
- LECLERCQ, J., « Renouveau ou déclin du pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1971, p. 620.
- LOPEZ-REY, M., « Les exigences pénales d'aujourd'hui et le politique criminelle contemporaine », *Rev. dr. pén.*, 1962-1963, pp. 853 et s.
- MASSET, A., DERENNE-JACOBS, C., « La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux : une tradition consacrée ou bouleversée », *Rev. dr. pén.*, 1997, pp. 856 et s.
- MATTHIJS, J., *Het openbaar ministerie*, Gand, Story-Scientia, 1983, pp. 379 et s.
- MEEUS, A., « L'institution du ministère public en Belgique », *Ann. dr.*, 1988, pp. 26 et s.
- MINCKE, C., « La légitimité oubliée du premier juge de l'affaire. Orientation des dossiers pénaux par le ministère public et garanties juridictionnelles », *Rev. dr. pén.*, 2003, pp. 945 et s.
- MINCKE, C., « La réforme de l'article 151 de la constitution : un emplâtre sur une langue de bois ? Sens ou non-sens de l'affirmation de l'indépendance du ministère public ? », *Journal des procès*, 1999, n°368, p. 18 à 21 ; suite n°369, pp. 16 à 19.
- MINCKE, C., « Le collège des procureurs généraux à l'épreuve de la légitimité démocratique », in *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire pers leuven, 1999, pp. 243 et s.
- NAUWYNCK, L., « Politique criminelle et institutionnalisation du collège des procureurs généraux », *Rev. dr. pén.*, 1997, pp. 832 et s.
- Note des procureurs généraux émérites, « A propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1990, pp. 423 et s.
- OST, F., « Codifier en 1987 », *Le journal des procès*, 1987, n°116, pp. 16 à 22.

- R.P.D.B., tome VIII, v° Ministère public, Bruxelles, Bruylant, 1951, pp. 172 et s.
- RAPAILLE, G., « Le ministère public : un patchwork ? », *Rev. dr. pén.*, 2003, pp. 985 et s.
- SIMMAT, L., « l'abandon des poursuites par le parquet », in *Rapport de recherche du CESDIP*, Paris, 1989, pp. 2 et s.
- TROISFONTAINES, P., « Le Ministre de le Justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatives à caractère général ? », in *Annales de Droit de Liège*, 1983, pp. 25 et s.
- VAN CAMP, R., « Parketmagistraat in de jaren negentig », *Panopticon*, 1991, pp. 7 et s.
- VAN CAUWENBERGHE, K., PONSAERS, P., *Beleid van het O.M.: Klare taal ?*, Bruxelles, Kluwer, 2002.
- VAN DAELE, D., *Openbaar ministerie en strafrechtelijk*, Anvers, Intersentia, 2002, pp. 397 et s.
- VAN DEN WYNGAERN, C., De smet, B., Vandromme, S., *Strafrecht en strafprocesrecht*, 7^{ème} édition, Anvers, Maklu, 2009.
- VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht en strafproces recht in hoofdlijnen*, 8e éd., Antwerpen, Maklu, 2011, pp. 597 et s.
- VAN DER MEERSCH, G., « Overwegingen omtrent de kunst recht te kunnen spreken en de uitoefening van het rechtekijk ambt », in *Rechtskundig Weekblad*, 1973-1974, pp. 113 et s.
- VAN KERSCKVOORDE, J., « Beleid van parketmagistraten: een mozaïk van individueel afhandelingspatronen? », *Panopticon*, 1980, pp. 107 et s.
- VERDUSSEN, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruylant, 1996, pp. 369 et s.
- VERHEGGE, G., « Beschouwingen bij ht beleid van het openbaar ministerie », *R.W.*, 1982-1983.
- X., « Le ministère public et les mystères de la grande pyramide », *Juger*, 1997, numéro spécial.
- X., *Rapport du ministère de la Justice*, « Le service de la politique criminelle », Bruxelles, Moniteur belge, 1997.

Circulaire n° COL 5/98 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites.

Circulaire n° COL 12/98 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, 1^{er} octobre 1998, tel que modifiée.

Circulaire n° COL 8/2005 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant l'enquête policière d'office (E.P.O.) et le procès-verbal simplifié (P.V.S.), 1^{er} juillet 2005, tel que modifiée le 9 février 2012.

Circulaire n° COL 4/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple, 31 mars 2006, tel que modifiée.

Circulaire n° COL 8/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle uniforme de constatation, de recherche et de poursuite en matière de conduite en état d'imprégnation alcoolique ou d'ivresse ou dans un état analogue résultant notamment de l'usage de drogues ou de médicaments et relative à la présence dans l'organisme de substances autres que l'alcool qui influencent la conduite, 31 mars 2006.

Circulaire n° COL 9/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle uniforme en matière de retrait de permis de conduire, 31 mars 2006.

Circulaire n° COL 18/2012 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple et explicitant la mesure d'interdiction temporaire de résidence, 20 décembre 2012.

Circulaire n° COL 1/2013 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle en matière de faux monnayage, 15 janvier 2013.

Circulaire n° COL 13/2013 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel relative à la politique criminelle relative aux infractions de discrimination et de délit de haine, 17 juin 2013.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Doc. parl., Chambre, 1988, n° 5918, pp. 375 et s.

Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n°867/6, p. 16.

Doc. parl., Sénat, 1996-1997, n°447/4, pp. 3 et s.

Projet de loi relative à l'information de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 139 et s.

Projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 857/24, pp. 2 et s.

AUTRE

Analyse statistique du Collège des Procureurs généraux, <http://www.om-mp.be> (dernière consultation le 21 décembre 2014).

Annexe 1

CLASSEMENT SANS SUITE – MOTIVATION

1. Classement de nature technique :

- 1.1. Absence d'infraction
- 1.2. Charges insuffisantes
- 1.3. Extinction de l'action publique en raison d'une cause externe
 - 1.3.1. Prescription
 - 1.3.2. Décès de l'auteur
 - 1.3.3. Désistement de plainte (infraction poursuivie sur plainte)
 - 1.3.4. Amnistie (pour mémoire)
- 1.4. Irrecevabilité de l'action publique
 - 1.4.1. Incompétence des organes de poursuite et des juridictions belges
 - 1.4.2. Force de la chose jugée (en ce compris l'absorption)
 - 1.4.3. Immunité
 - 1.4.4. Cause d'excuse absolutoire
 - 1.4.5. Absence de plainte (infraction poursuivie sur plainte)
 - 1.4.6. *Non bis in idem*
 - 1.5. Auteur(s) inconnu(s)

2. Classement sans suite pour motifs d'opportunité

- 2.1. Motifs propres à la nature des faits
 - 2.1.1. Répercussion sociale limitée
 - 2.1.2. Situation régularisée
 - 2.1.3. Infraction à caractère relationnel
 - 2.1.4. Préjudice peu important
 - 2.1.5. Dépassement du délai raisonnable pour l'exercice des poursuites
- 2.2. Motifs propres à la personnalité de l'auteur ou de la victime
 - 2.2.1. Absence d'antécédents
 - 2.2.2. Faits occasionnels découlant de circonstances spécifiques
 - 2.2.3. Jeunesse de l'auteur
 - 2.2.4. Conséquences disproportionnées des poursuites pénales – trouble social
 - 2.2.5. Comportement de la victime
 - 2.2.6. Indemnisation de la victime
- 2.3. Politique criminelle
 - 2.3.1. Capacité d'enquête insuffisante
 - 2.3.2. Autres priorités en matière de politique de recherches et de poursuites
 - 2.3.3. Action du ministère public devant le tribunal de première instance
 - 2.3.4. Action du ministère public devant le tribunal de commerce
 - 2.3.5. Action du ministère public devant le tribunal du travail
 - 2.3.6. Priorité à la voie civile
 - 2.3.7. Priorité à la voie disciplinaire

Annexe 2

AUTRES DÉCISIONS D'ORIENTATION

- 3.1 Extinction de l'action publique consécutive à l'intervention ou conforme aux directives du ministère public
 - O 3.1.1. Perception immédiate
 - O 3.1.2. (Proposition d') extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent
 - O 3.1.3. Renvoi au chef de corps en vue de mesures disciplinaires – article 44 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées
 - O 3.1.4. (Proposition de) médiation pénale
- 3.2 Autres orientations
 - O 3.2.1. Pour disposition
 - O 3.2.2. Signalement de l'auteur
 - O 3.2.3. Probation prétorienne (notamment rappel de la loi)
 - O 3.2.4. Transmission de l'affaire au fonctionnaire chargé d'infliger une amende administrative
 - O 3.2.5. Traitement par SAC
 - O 3.2.6. Médiation réparatrice aboutie

Table des matières

Introduction	7
Réflexion juridique.....	9
<u>1.</u> Chapitre premier: Le classement sans suite	9
<u>1.1</u> Approche historique	9
<u>1.2</u> Le principe de l'opportunité des poursuites.....	13
<u>1.3</u> Le caractère juridictionnel ou administratif du classement sans suite	17
<u>2.</u> Chapitre deux : L'obligation de motivation du classement sans suite	27
<u>2.1</u> Premières considérations.....	27
<u>2.2</u> L'obligation de motivation	28
<u>2.3</u> Les critères de classement et l'usage qui en est fait.....	31
<u>3.</u> Chapitre trois : Le ministère public : pyramide ou cheminée ?	43
<u>3.1</u> Le ministre de la Justice et la hiérarchie propre au ministère public.....	43
<u>3.2</u> Le collège des procureurs généraux : Les directives du ministre et les circulaires du collège	48
<u>4.</u> Chapitre quatre : Les tempéraments du classement sans suite	55
<u>4.1</u> La faculté pour la partie civile de mettre l'action civile en mouvement	55
<u>4.2</u> Le droit d'évocation de la chambre des mises en accusation, les délits d'audience, et le droit d'injonction de la Cour d'appel toutes chambres réunies	65
Conclusion	73
Bibliographie	77

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

