

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	5
INTRODUCTION	9
I. LES PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES EN MATIÈRE PÉNALE : ÉTAT DES LIEUX	15
A. LA COMPARUTION IMMÉDIATE : UNE PROCÉDURE DÉCRIÉE MAIS INDISPENSABLE ET RELATIVEMENT MAÎTRISÉE	16
1. <i>Un champ d'application très large, mais maîtrisé</i>	16
2. <i>Une mauvaise réputation pas toujours méritée</i>	18
3. <i>Des avantages indéniables</i>	25
4. <i>Une procédure intéressante... dans certaines conditions</i>	26
B. LA COMPOSITION PÉNALE : UN MOYEN EFFICACE DE CONJUGUER SANCTION ET RÉPARATION	29
1. <i>Un champ d'application ciblé sur la délinquance urbaine de moyenne et petite gravité susceptible d'évoluer</i>	30
2. <i>Une procédure désormais apprivoisée par la pratique</i>	32
3. <i>Une procédure qui concilie efficacité et équité</i>	38
4. <i>Quelques interrogations inhérentes au dispositif</i>	41
C. L'ORDONNANCE PÉNALE : UN OUTIL DE RÉGULATION DES FLUX TRÈS EFFICACE	45
1. <i>Un moyen d'absorber le contentieux de masse lié à la délinquance routière</i>	45
2. <i>Un nécessaire équilibre entre simplicité, exemplarité et garantie des droits de la défense</i>	47
D. LA COMPARUTION SUR RECONNAISSANCE PRÉALABLE DE CULPABILITÉ : UNE POSSIBILITÉ DE PARVENIR À UN ÉQUILIBRE ENTRE CÉLÉRITÉ ET MEILLEURE COMPRÉHENSION DE LA JUSTICE	53
1. <i>Une tendance à l'homogénéisation des pratiques malgré de réelles disparités d'un tribunal à l'autre</i>	54
2. <i>Une procédure dont la valeur ajoutée apparaît plus en termes qualitatifs que quantitatifs</i>	61
3. <i>Des ajustements envisageables à la lumière d'une plus longue expérience</i>	64
II. LES VOIES D'UNE JUSTICE RAPIDE ET ÉQUITABLE	66
A. L'ADAPTATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE	66
1. <i>Un magistrat du siège conforté dans son rôle de garant des droits du justiciable</i>	67
2. <i>Un profond changement de métier pour les magistrats du parquet : « de la poursuite à la détermination de la peine »</i>	69
3. <i>Des officiers de police judiciaire « en première ligne »</i>	70
4. <i>Des fonctionnaires des greffes découragés</i>	72
5. <i>Des services pénitentiaires d'insertion et de probation en proie à une « crise des vocations »</i>	75
6. <i>Des délégués du procureur désormais incontournables</i>	78
B. LE RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE ET DES VICTIMES	82
1. <i>La défense pénale face aux procédures accélérées de jugement</i>	82
2. <i>Mieux prendre en considération les intérêts des victimes</i>	89

C. LES CONDITIONS D'UNE RÉELLE VALEUR AJOUTÉE.....	96
1. <i>Une célérité réelle ?</i>	97
2. <i>La nécessaire conciliation avec une justice de qualité</i>	98
3. <i>Un prolongement nécessaire dans une exécution rapide des décisions de justice</i>	101
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	103
OBSERVATIONS DE M. PIERRE-YVES COLLOMBAT, SÉNATEUR SOCIALISTE	105
ANNEXES	107
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	109
ANNEXE 2 PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION	113
ANNEXE 3 PART RESPECTIVE DES DIFFÉRENTS MODES DE TRAITEMENT DES INFRACTIONS	117

LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Réunie le mercredi 5 octobre 2005 sous la présidence de M. Laurent Béteille, président, la mission d'information relative aux procédures accélérées de jugement en matière pénale a adopté le rapport de M. François Zocchetto.

Au terme de l'audition d'une cinquantaine de personnalités et de déplacements dans une dizaine de juridictions, la mission a pu procéder à une évaluation approfondie des quatre procédures qu'elle avait retenues dans son champ d'investigation -la **comparution immédiate**, la **composition pénale**, l'**ordonnance pénale** et la **comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité** (CRPC). M. François Zocchetto a présenté les principales observations et recommandations de la mission qui, pour la plupart, n'impliquent pas de modifications législatives.

- La mission a d'abord constaté que les **modes accélérés de saisine du tribunal correctionnel avaient considérablement augmenté** par rapport au recours aux circuits longs (saisine par le juge d'instruction ou citation directe) et concernaient désormais 75 % des contentieux contre 45 % il y a dix ans. Le développement de ces procédures s'est traduit par un traitement judiciaire plus rapide des infractions puisque **75 % des personnes comparaissent désormais devant le juge dans un délai compris entre deux jours et quatre mois**. Il a également permis d'**améliorer le taux de réponse pénale** passé de 67 % en 1999 à près de 75 % en 2004. Ces procédures sont particulièrement adaptées pour les **contentieux simples** ou à **caractère répétitif**. Il pourrait d'ailleurs être envisagé d'**élargir le champ d'application de la CRPC** à d'autres contentieux présentant ces caractéristiques tels que la falsification de chèques.

- En outre, au-delà des seules considérations de rapidité, plusieurs de ces procédures ont ouvert la voie à une **justice plus moderne** fondée sur le **dialogue** plutôt que sur la confrontation. Tel est le cas de la composition pénale et du « plaider coupable ». Cette évolution, très positive, ne doit cependant pas conduire à affaiblir l'impact de la sanction. La mission propose en conséquence que les compositions pénales se déroulent systématiquement dans l'enceinte du **palais de justice** et que le principe de **l'inscription des compositions pénales au casier judiciaire** prévu par la loi du 9 septembre 2002, malgré la publication excessivement tardive du décret qui en prévoyait les modalités d'application, puisse s'appliquer à toutes les mesures de composition pénale décidées depuis cette date. Elle a souhaité également que soit généralisée la **notification des ordonnances pénales par les délégués du procureur** afin de favoriser l'explication pédagogique de la peine.

• Les nouvelles procédures permettent aussi une **exécution plus effective de la sanction**. La mission a souhaité à cet égard que les efforts mis en œuvre par les tribunaux pour permettre un **paiement rapide des amendes** soient relayés par les trésoriers payeurs généraux et que le ministère de l'économie et des finances mette en œuvre, à cette fin, les moyens nécessaires. Enfin, s'agissant de la comparution immédiate, elle estime nécessaire d'**encourager des mesures alternatives à l'incarcération telles que le contrôle judiciaire**.

La mission a néanmoins estimé que les atouts, indéniables, de ces procédures, ne se vérifieraient que si plusieurs conditions étaient satisfaites.

• Certaines procédures ne sont pas mises en œuvre dans tous les tribunaux et même s'il importe de tenir compte des particularités locales, **les pratiques apparaissent parfois excessivement disparates** d'un tribunal à l'autre. Il apparaît donc indispensable, au regard du principe de l'égalité de traitement du justiciable devant la loi, que l'ensemble de ces procédures soient mises en œuvre dans **toutes les juridictions** et que l'**intégralité des mesures** prévues par ces procédures soient utilisées, y compris la possibilité de prononcer des peines d'emprisonnement ferme dans le cadre de la CRPC. En outre, l'institution successive de ces procédures qui visent parfois des contentieux voisins, voire identiques, justifie que le ministère de la justice **clarifie les critères d'application de chacune d'entre elles**.

• Le choix de la procédure se décide dans le cadre du « **traitement en temps réel** » au moment où le ministère public est saisi par les services de police ou de gendarmerie de l'affaire en cause. La qualité de l'information apportée par les services enquêteurs exerce ainsi une influence déterminante sur la voie procédurale retenue. Aussi **un encadrement plus étroit des enquêtes de police par les officiers de police judiciaire** et un renforcement de la **formation juridique** des enquêteurs apparaissent-ils nécessaires.

• La mise en œuvre de ces nouvelles procédures implique une **profonde adaptation de l'institution judiciaire**. Elle se traduit en particulier par une **évolution de la mission du procureur de la République** appelé désormais à jouer un rôle essentiel dans la **détermination de la sanction**. Elle constitue, par ailleurs, une forte incitation pour tous les acteurs de la chaîne judiciaire à **travailler en plus étroite concertation** car chacun d'entre eux joue son rôle dans le bon déroulement de ces procédures.

Dans cette perspective, la mission a souhaité le renforcement des moyens des **greffes** -et l'adaptation de leur outil informatique- ainsi que de ceux des **services pénitentiaires d'insertion et de probation**, aujourd'hui très insuffisants. D'une manière générale, il convient d'assurer, plus particulièrement dans le cadre de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale des greffes, la **formation systématique** de tous les acteurs de l'institution judiciaire aux spécificités des procédures rapides.

- Le développement de ces procédures doit être assuré dans le **respect des droits des victimes** et de ceux de la **défense**. Sur le premier point, les conditions d'accueil des victimes doivent être améliorées par la création d'un **référént victimes dans tous les parquets, commissariats de police et brigades de gendarmerie**. De même, les **homicides involontaires devraient être exclus de la comparution immédiate** dans la mesure où la rapidité de cette procédure n'est pas toujours compatible avec la prise en compte des intérêts des familles des victimes. Sur le second point, il faut veiller à ce que les pièces de procédure puissent être communiquées dans un **délai suffisant** à l'avocat afin de lui permettre de préparer la défense dans des conditions satisfaisantes. Il serait également souhaitable d'encourager les avocats à s'impliquer davantage dans la composition pénale.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Au cours des deux dernières décennies, le mode de traitement des affaires pénales a profondément évolué : les voies classiques de saisine du tribunal correctionnel –ordonnance de renvoi du juge d’instruction et citation directe– ont beaucoup décliné tandis que progressaient les modes de saisine accélérés destinés, en principe, à permettre un jugement plus rapide. Aujourd’hui, seules 5 à 7 % des affaires poursuivies donnent lieu à une information judiciaire. Le contraste s’est ainsi accusé entre un « circuit long » de la justice pénale marqué par de nombreux délais (durée moyenne d’information de vingt mois pour les personnes mises en examen sans compter, l’instruction achevée, le délai de jugement) et un « circuit court » qui, s’il est réservé aux contraventions et aux délits, à l’exclusion des crimes, n’en concerne pas moins, désormais, la majorité des contentieux.

Tandis que les moyens de remédier aux lenteurs du procès pénal ont fait l’objet de propositions récentes¹, le temps paraît venu de s’interroger sur la mise en œuvre des procédures rapides de traitement des affaires pénales.

Ces procédures rapides répondent à une double préoccupation.

En premier lieu, elles visent à apporter une **réponse pénale plus systématique** au phénomène de la délinquance. L’encombrement des tribunaux a parfois dissuadé le ministère public de poursuivre certains faits de même qu’il a pu favoriser les classements sans suite. Or, les insuffisances de la réponse pénale nourrissent un sentiment d’impunité incompatible avec le souci de garantir la sécurité de nos concitoyens.

¹ M. Jean-Claude Magendie, président du tribunal de grande instance de Paris, *Célérité et qualité de la justice : la gestion du temps dans les procès, rapport au garde des Sceaux, ministre de la justice, septembre 2004.*

Ensuite, il est apparu indispensable de permettre un traitement judiciaire intervenant dans un **délai raisonnable** à la fois pour l'auteur des faits et la victime.

Le principe du délai raisonnable est d'ailleurs consacré par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (art. 5, paragraphe 3 et art. 6, paragraphe 1^{er}). La France a d'ailleurs été condamnée 192 fois par la Cour européenne des droits de l'homme pour manquement au « délai raisonnable »¹.

Aussi, en dépit de l'effort consenti depuis 2002 par le législateur dans le cadre du programme quinquennal pour la justice pour accroître les moyens de l'institution judiciaire² et dans un contexte marqué par l'augmentation des contentieux³, a-t-il fallu concevoir de nouveaux dispositifs permettant d'apporter une réponse pénale adaptée dans un délai rapide.

Voici vingt ans, la procédure pénale en **matière délictuelle** s'articulait autour d'un triptyque : la **citation directe**, mode classique de saisine du tribunal correctionnel, par acte d'huissier délivré au prévenu dix jours au moins avant la date de l'audience, à la demande du parquet ou de la partie civile ; la procédure de **comparution par procès verbal** (l'intéressé devant alors être déféré devant le procureur chargé de lui notifier une date d'audience dans un délai de dix jours à deux mois) ainsi que la procédure de **comparution immédiate**, prolongement de l'ancienne procédure dite de « flagrant délit » afin de traiter les situations urgentes et les troubles graves à l'ordre public ; la **convocation par officier de police judiciaire** (dite COPJ) créée par la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986, destinée à réduire le nombre de procédures par défaut, ce dispositif permettant de s'assurer que le prévenu a eu effectivement connaissance de la date de l'audience puisque celle-ci lui est remise par l'officier de police judiciaire.

Depuis lors, une **double évolution** est intervenue. D'abord, les parquets ont mis en place, avant que la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 ne les consacre, les **mesures alternatives aux poursuites**. Sous le terme générique de « *troisième voie* », il convient de distinguer, d'une part, les **mesures les plus simples** prévues par l'article 41-1 du code de procédure pénale (rappel à la loi, orientation vers une structure sanitaire, mise en demeure de régularisation, médiation, réparation, stage de citoyenneté, stage de sensibilisation, injonction thérapeutique) et, d'autre part, la **composition pénale** – mesure (le plus souvent une amende) proposée par le procureur de la République à une personne qui reconnaît les faits et qu'elle exécute si le juge

¹ Le délai le plus long pour lequel la France a été condamnée atteint 16 ans (arrêt *Subiali contre France* du 14 septembre 2004) et le plus court s'élève à quatre ans (arrêt *Dachar contre France* du 10 octobre 2000).

² Avis n° 79 de M. Yves Détraigne – tome IV (Sénat, 2004-2005) sur la loi de finances pour 2005.

³ Le nombre des affaires poursuivables est ainsi passé de 1.263.000 en 1999 à 1.384.000 en 2003.

du siège la valide. Cette procédure a par la suite été complétée par la loi n° 2002-1038 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice et celle du 9 mars 2004¹.

Ensuite, parallèlement au développement de ces mesures dites de la « *troisième voie* », le législateur a **diversifié les modes de poursuites** dans trois directions. D'une part, le champ d'application de la comparution immédiate a été étendu aux délits punis d'une peine d'emprisonnement de dix ans. D'autre part, afin de répondre à la question du contentieux « *de masse* » en matière délictuelle –en particulier les conduites en état alcoolique– le législateur a créé, par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, l'**ordonnance pénale délictuelle** inspirée de l'ordonnance pénale contraventionnelle. Enfin, la dernière voie de poursuite a été créée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité avec la **comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité** –parfois appelée « *plaider-coupable* »– qui ouvre au ministère public la faculté de proposer une peine à la personne qui reconnaît les faits –cette peine devant ensuite, en cas d'acceptation par l'intéressé, être homologuée par le président du tribunal ou le juge délégué par lui.

Ces nouvelles procédures ont connu un développement significatif au cours des dix dernières années. Ainsi, sur l'ensemble des affaires traitées par les parquets, entre 1993 et 2003, la saisine du juge d'instruction et la citation directe sont passées respectivement de 10,3 % à 6,6 % et de 43,8 % à 19,6 % tandis que les COPJ et les comparutions par procès verbal ont progressé de 21,7 % à 47,4 %, l'ordonnance pénale et la composition pénale représentant désormais 2,6 % et 5,4 % des affaires traitées – la comparution immédiate demeurant stable autour de 8 %.

Ces évolutions ne sont pas propres à la France mais concernent aussi peu ou prou les autres pays européens. Ainsi, une procédure équivalente à la comparution immédiate a été instituée en Espagne en 1988 et en Belgique en 2000. De même, l'Allemagne possède un dispositif comparable, dont le champ d'application a été étendu en 1994 (infractions passibles de moins d'un an d'emprisonnement). En Italie, Etat le plus souvent condamné par la Cour européenne des droits de l'Homme pour violation du principe du délai raisonnable de jugement, le nouveau code de procédure pénale entré en vigueur en 1989 a diversifié les procédures accélérées de jugement² en créant le jugement direct réservé aux cas de flagrant délit et d'aveux rapides (et qui permet de juger le suspect au plus tard quinze jours après l'arrestation) et le jugement immédiat (applicable lorsque la culpabilité du prévenu est établie sans doute possible).

¹ Loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

² Symboliquement, ces procédures ont été inscrites dans le code de procédure pénale avant les procédures de droit commun afin d'en marquer le caractère prioritaire.

Dans ces différents dispositifs, la plus grande célérité est obtenue grâce à la **suppression de l'une des phases de la procédure** (en particulier, comme en Italie, de l'audience préliminaire préalable au jugement). Mais elle peut l'être aussi par **l'absence du débat contradictoire** comme tel est le cas avec l'ordonnance pénale d'abord mise en place en Allemagne avant d'être adoptée par l'Italie et le Portugal. Enfin, la simplification peut aussi procéder de **l'acceptation de la peine proposée par le ministère public** : l'Italie et l'Espagne ont ainsi, avant la France, institué un dispositif inspiré des procédures de « plaider coupable » caractéristiques du droit anglo-saxon.

A l'initiative de la mission d'information, la division des études de législation comparée du service des études juridiques a établi un tableau très précis des différentes procédures pénales accélérées utilisées chez plusieurs de nos voisins européens¹.

Ces nouvelles procédures ont-elles répondu à l'objectif que leur avait assigné le législateur ? Au-delà de leur nécessaire évaluation, il convient sans doute de répondre à trois interrogations majeures :

- le caractère **novateur** de ces procédures implique une profonde adaptation des méthodes et des moyens d'action de la justice : les acteurs de l'institution judiciaire ont-ils pris la juste mesure de ces transformations ?

- la **célérité** recherchée est-elle compatible avec la **qualité** de la justice, plus particulièrement, le respect des droits de la défense et des droits des victimes ?

- enfin, la **diversification** de ces dispositifs n'emporte-t-elle pas le risque de certains enchevêtrements préjudiciables à la lisibilité de la réponse pénale et n'est-elle pas susceptible de donner lieu à des applications hétérogènes d'une juridiction à l'autre ?

La portée des enjeux soulevés par ces différentes questions a conduit votre commission à constituer en son sein une mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale.

Lors de sa réunion constitutive le 9 février dernier, la mission a décidé de retenir dans son champ d'investigation les quatre procédures les plus emblématiques d'un traitement rapide -la comparution immédiate et l'ordonnance pénale- ou les plus novatrices -la composition pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité- et qui, à ce double titre, présentaient le plus grand intérêt.

¹ *Série législation comparée – N° LC 146, mai 2005 – Les procédures pénales accélérées – Les documents de travail du Sénat.*

En outre, ces dispositifs ont connu, en droit ou en pratique, les développements les plus remarquables au cours des dix dernières années¹.

La mission d'information dont les travaux ont débuté le 1^{er} mars a procédé à l'audition de près de cinquante personnalités -magistrats, fonctionnaires des greffes, avocats, représentants des forces de police et de gendarmerie, professeurs d'université- et effectué des déplacements dans dix juridictions au cours desquels elle a pu rencontrer, dans le cadre de tables rondes, les acteurs de l'institution judiciaire. Enfin, elle a entendu, le 21 juin dernier, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice².

La mission souhaite ici renouveler l'expression de sa gratitude à l'ensemble des personnes rencontrées dont les témoignages et la réflexion ont directement nourri le présent rapport.

Votre rapporteur présentera d'abord successivement les quatre procédures retenues en mettant en évidence leurs atouts, les difficultés rencontrées et les moyens d'y remédier. Il évoquera ensuite dans une seconde partie les problématiques communes à ces différentes procédures : les modifications qu'elles impliquent pour l'institution judiciaire, les conditions du respect des droits de la défense et des victimes, les moyens, enfin, d'assurer un développement harmonieux de ces dispositifs.

*

* *

¹ La mission a décidé de ne pas traiter des procédures applicables aux mineurs qui lui ont paru relever d'une logique particulière et qui ont fait, au surplus, l'objet d'un travail approfondi dans le cadre de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs (voir le rapport du Sénat n° 340 (2001-2002) - *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect* - Jean-Pierre Schosteck, président, Jean-Claude Carle, rapporteur). Par ailleurs, les procédures de convocation par officier de police judiciaire et par procès-verbal -qui représentent plus de 40 % des affaires poursuivies par les parquets sont désormais complètement intégrées par les juridictions et leur problématique se rattache davantage à celle de la justice « ordinaire » que des procédures rapides en tant que telles.

² Voir en annexe 1 la liste des personnes entendues et des déplacements et le bulletin des commissions n° 30 (Sénat, 2004-2005), pages 5.757 à 5.768.

Tableau comparatif des procédures accélérées en matière pénale

	Champ d'application	Procédure	Autorité compétente	Sanctions possibles
<p>Ordonnance pénale</p> <p>(art. 495 et 524 et suivants du code de procédure pénale -CPP)</p> <p>Loi n° 72-5 du 3 janvier 1972 Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002</p>	<p>- Délits du code de la route (sauf mineurs ou refus de la victime ou délit connexe d'homicide involontaire ou d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne)</p>	<p>- Procédure simplifiée écrite et sans audience de jugement ni débat préalable (ordonnance non motivée pour les contraventions)</p> <p>- 45 jours pour le prévenu (10 pour le parquet) pour former opposition pour les délits</p>	<p>Ministère public (commissaire de police pour les contraventions des quatre premières classes)</p> <p>Tribunal correctionnel</p>	<p>Amende et peines complémentaires</p> <p>(en cas d'opposition et de renvoi à la procédure ordinaire)</p>
<p>Comparution immédiate</p> <p>(art. 393 et suivants du CPP)</p> <p>Loi n° 83-466 du 10 juin 1983</p>	<p>- Délits passibles d'au moins 2 ans d'emprisonnement, et de six mois minimum d'emprisonnement en cas de délit flagrant</p> <p>- Charges suffisantes et affaire en état d'être jugée</p> <p>- Ne s'applique pas aux mineurs, ni aux délits politiques, de presse, ou prévus par une loi spéciale</p>	<p>- Comparution le jour même devant le tribunal si le prévenu est d'accord (ou jusqu'au 3^{ème} jour ouvrable, le juge des libertés et de la détention étant alors saisi)</p> <p>- En cas de refus, audience dans un délai de 2 semaines à 4 mois selon les cas</p>	<p>Procureur</p> <p>Tribunal correctionnel</p>	<p>Mêmes peines que pour la procédure ordinaire</p>
<p>Composition pénale</p> <p>(art. 41-2 et suivants du code de procédure pénale)</p> <p>Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004</p>	<p>- Contraventions et délits passibles de 5 ans d'emprisonnement maximum</p> <p>- Quand la personne reconnaît les faits</p> <p>- Exclu pour les mineurs, les délits de presse, les délits politiques et les homicides involontaires</p>	<p>- Proposition par le ...</p> <p>- Indiquant la peine et le quantum</p> <p>- Nécessite l'accord de l'auteur des faits dans un délai de 10 jours</p> <p>- Ordonnance de validation par le...</p> <p>- L'exécution de la composition pénale entraîne l'extinction des poursuites</p>	<p>... Procureur ou sur délégation par un OPJ, un délégué ou un médiateur du procureur</p> <p>... Tribunal de grande instance, le tribunal d'instance ou le juge de proximité</p>	<p>- Pas de peine d'emprisonnement</p> <p>- Amende (proportionnelle aux ressources)</p> <p>- Confiscation</p> <p>- Remise permis de conduire ou de chasse, passeport</p> <p>- Travail non rémunéré</p> <p>- Stage</p> <p>- Pas d'utilisation de chéquier ou de carte de crédit</p> <p>- Interdiction de fréquenter certains lieux ou personnes</p>
<p>Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité</p> <p>(art. 495-7 et suivants du CPP)</p> <p>Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004</p>	<p>- Délits passibles d'une peine d'amende ou d'un emprisonnement de 5 ans maximum</p> <p>- Quand la personne reconnaît les faits</p> <p>- Avocat obligatoire</p>	<p>- Proposition par le ...</p> <p>- L'auteur des faits doit donner son accord dans un délai de 10 jours</p> <p>- avant d'être présenté devant le ...</p> <p>- pour une ordonnance d'homologation</p>	<p>... Procureur</p> <p>... Tribunal correctionnel</p>	<p>Mêmes peines, mais les peines d'emprisonnement ne peuvent dépasser un an ni excéder la moitié de la peine encourue</p>

I. LES PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES EN MATIÈRE PÉNALE : ÉTAT DES LIEUX

L'examen des procédures rapides de jugement implique, au préalable, la présentation du **traitement en temps réel** des procédures par le parquet qui constitue une étape fondamentale de la chaîne pénale, le pivot à partir duquel se détermine le choix des procédures.

Le développement du traitement en temps réel (évoqué dans l'usage des tribunaux par son abréviation : TTR) a été concomitant à celui des procédures rapides et répond à des préoccupations similaires.

En effet, la lenteur du jugement des affaires pénales tenait pour une large part à la transmission **par courrier** du contentieux pénal de « *masse* » aux parquets -le ministère public délivrant le plus souvent ensuite, après examen du dossier, une citation directe.

Sans doute le traitement par **voie téléphonique** a-t-il toujours prévalu dans les hypothèses d'urgence nécessitant la mise en œuvre de la comparution immédiate ou de la convocation par procès-verbal qui supposent l'une comme l'autre le défèrement de la personne au parquet. Le traitement en temps réel se caractérise par l'application quasi-systématique de cette méthode à l'ensemble du contentieux délictuel. Dès que l'enquête est achevée, le service de police joint par téléphone le parquet et lui rend compte de l'affaire. Le magistrat du parquet décide alors, s'il juge effectivement l'affaire en l'état, le traitement qui lui sera appliqué. Ainsi, il peut tout aussi bien choisir de classer l'enquête, mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites -rappel à la loi ou composition pénale-, décider un mode de poursuite pénale -ordonnance pénale, convocation par officier de police judiciaire, convocation par procès-verbal, comparution immédiate ou comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

On comprend dès lors qu'il s'agit d'une phase décisive de la procédure qui requiert du magistrat à la fois une forte concentration et une grande promptitude de jugement. Outre les qualités personnelles requises, le traitement en temps réel suppose aussi l'organisation de permanences -qui, dans les juridictions les plus importantes comme Paris, Bobigny, Lyon, consistent en véritables plateaux, forts de plusieurs magistrats de parquet assistés, le cas échéant, de greffiers. M. Marc Moinard, l'un des « pères » du traitement en temps réel, aujourd'hui secrétaire général du ministère de la justice et entendu par la mission alors qu'il était procureur général de la cour d'appel de Bordeaux, a d'ailleurs appelé de ses vœux, lors de son audition, une organisation plus rationnelle des parquets -qui, selon lui, pourrait être déclinée selon cinq à six « *modèles* » déterminés en fonction de la taille des juridictions et suffisamment souples pour prendre en compte la diversité des juridictions.

Le souci d'une plus grande homogénéité des pratiques conditionne pour une part l'égalité des citoyens devant la justice. Il doit aussi prévaloir à ce moment clé de l'orientation des procédures que constitue le traitement en temps réel.

A. LA COMPARUTION IMMÉDIATE : UNE PROCÉDURE DÉCRIÉE MAIS INDISPENSABLE ET RELATIVEMENT MAÎTRISÉE

La comparution immédiate constitue historiquement la première procédure rapide et demeure la plus critiquée.

Cependant, tous les acteurs, même les avocats les plus hostiles, reconnaissent qu'une procédure rapide permettant de traiter les infractions graves ayant troublé l'ordre public commises par des personnes réitérantes est **indispensable**.

1. Un champ d'application très large, mais maîtrisé

a) Un champ d'application théoriquement très large et en constante extension

Aux termes des articles 393 et suivants du code de procédure pénale, la comparution immédiate permet de juger des personnes mises en cause pour un **délit passible d'au moins deux ans d'emprisonnement (six mois en cas de flagrant délit)**, à l'exception des infractions commises par des mineurs, des délits politiques, de presse ou prévus par une loi spéciale. **Les charges doivent être suffisantes et l'affaire en état d'être jugée.**

Alors qu'elle concernait initialement les seuls flagrants délits, elle a connu un **élargissement progressif de son champ d'application**, la dernière étape étant intervenue avec la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, qui l'a étendu à tous les délits passibles de dix ans d'emprisonnement (et non plus sept), dès six mois en flagrant délit (et non plus un an).

En pratique, cette extension permet désormais de juger par ce biais très dissuasif des petites cessions de stupéfiants (Nantes), voire de plus gros trafics dans les zones frontalières. Sont également appréhendés les destructions de véhicules par incendie, les vols avec plus de deux circonstances aggravantes (Nîmes) et les extorsions de fonds avec violence (Nantes). Cependant, les parquets requalifiaient déjà certaines infractions pour les faire entrer dans le champ d'application de la comparution immédiate, afin d'éviter d'ouvrir une instruction uniquement en raison du *quantum* de la peine

encourue pour des infractions simples ne nécessitant pas d'investigations particulières¹.

b) Un champ d'application réel bien maîtrisé

Les **critères principaux** de recours à la procédure de comparution immédiate cités dans toutes les juridictions visitées sont la nécessité de remédier rapidement à des **faits simples mais graves ayant troublé l'ordre public**, commis par une personne ayant des antécédents judiciaires, par un contrôle judiciaire ou un mandat de dépôt.

L'éventail est large, du vol de disques compacts restitués (lorsque la personne mise en cause a des antécédents judiciaires) au trafic de stupéfiants, mais les principales infractions concernées sont les vols avec violence, les conduites sous l'emprise d'un état alcoolique en récidive et les violences contre les personnes (y compris les violences conjugales). On trouve aussi des ports d'arme sans permis, des cessions de stupéfiants en flagrant délit, des détentions de grosses quantités de stupéfiants (Paris) ou des blessures involontaires avec circonstance aggravante de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, des mises en danger d'autrui, des vols à la tire et des vols de fret ainsi que des refus d'embarquement², des destructions de véhicules par incendie, de certains vols avec effraction, des menaces et des trafics de stupéfiants (Bobigny).

Certaines juridictions traitent également des homicides involontaires (Bobigny) et des agressions sexuelles (Paris et Lyon), ce que contestent les associations, des viols étant parfois requalifiés afin d'être jugés en comparution immédiate.

Les avocats estiment également que sont traitées par ce biais des affaires graves et complexes.

c) Des peines stables

En théorie, il est donc possible de prononcer par cette voie des peines de dix ans d'emprisonnement, voire plus en cas de récidive.

La réalité est tout autre. Si cette extension du champ d'application a permis de **traiter** de nouvelles affaires, elle n'a pas concrètement conduit à une augmentation des peines prononcées, qui restent le plus souvent sans commune mesure avec les peines encourues. Ainsi, il est **très rare que des peines d'emprisonnement ferme de plus de trois ans soient prononcées**, même si ces peines peuvent être supérieures dans le Nord, pour des passeurs

¹ Tel était le cas de certains trafics de stupéfiants requalifiés en délits douaniers de contrebande.

² Les infractions au séjour régulier sont désormais traitées par arrêtés de reconduite à la frontière pris par le préfet dans toutes les juridictions visitées, seuls les refus d'embarquement continuant à relever de la procédure de comparution immédiate.

de drogue (parfois avec 10 kilos de cocaïne ou d'héroïne), ou à Lyon¹. La **moyenne de la durée des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme est de trois à six mois**, mais peut être très supérieure en matière d'infractions à caractère sexuel ou d'atteintes aux personnes.

d) Une utilisation très variable selon les juridictions

L'utilisation qui est faite de la comparution immédiate est très inégale selon les juridictions, en particulier en raison de leur taille. En moyenne, **8 %** des saisines du tribunal correctionnel se font par ce biais mais ce taux peut atteindre près du tiers à Bobigny (soit 3.500 affaires en 2004), 20 % à Paris, où la procédure des « flagrants délits » est pratiquée de longue date (6.600 en 2004), tout en demeurant marginal à Nantes (134 sur 5.776 saisines du tribunal correctionnel en 2004).

Ces différences s'expliquent par la nature du contentieux local (délinquance urbaine, trafic frontalier...), mais aussi par les orientations de politique pénale du parquet, ou l'existence de difficultés d'audience. Ainsi, une juridiction de taille moyenne comme celle de Toulon recourt beaucoup plus à cette procédure que celle de Nantes en raison de COPJ dont les délais atteignent près de 10 mois, afin d'éviter que les mis en cause réitèrent pendant cette période, tandis que la vétusté et la surpopulation de la maison d'arrêt de Nantes limitent son utilisation.

2. Une mauvaise réputation pas toujours méritée

Cette procédure déjà ancienne est très décriée et pâtit d'une réputation déplorable.

a) Une procédure qui inciterait à bâcler les enquêtes

Il est reproché à la procédure de comparution immédiate d'inciter les services d'enquêtes, parfois pressés d'obtenir une sanction rapide, à **boucler les dossiers sans remonter les filières**. On constaterait une baisse des investigations de la part de la police et du parquet, notamment en raison de leur coût et de leur longueur et du développement du traitement en temps réel.

Cette accusation vise essentiellement les affaires de trafics de stupéfiants. Ainsi, les passeurs interpellés à l'aéroport de Roissy, qui faisaient auparavant systématiquement l'objet d'une information avec commission rogatoire internationale, seraient dorénavant jugés en comparution immédiate avec des peines beaucoup moins importantes. Le procureur du TGI de Cambrai a confirmé et justifié cette orientation s'agissant d'étrangers ne faisant que transiter par la France pour revendre dans d'autres pays, estimant

¹ Où les magistrats prononcent des condamnations à cinq ans d'emprisonnement par exemple pour un vol à main armée reconnu dans une supérette.

plus pertinent d'envoyer des copies des documents aux Etats destinataires. Lorsque le trafic vise la France, il a préconisé que le parquet se dessaisisse pendant le délai de 96 heures de garde à vue au profit du parquet de l'endroit de la revente projetée, plus compétent pour mener de réelles investigations.

b) Une procédure accusée de désorganiser les juridictions

• *Des audiences bouleversées ?*

Cette affirmation doit être appréciée au regard de la taille de la juridiction.

Dans les plus petites juridictions, les affaires de comparution immédiate sont **ajoutées au rôle des audiences classiques**, provoquant des retards et amenant parfois les audiences à se terminer après 22 heures, ce qui génère des contraintes et des tensions pour tous les acteurs de la chaîne pénale et les justiciables.

Dans les juridictions plus importantes¹, ont le plus souvent été mises en place des **audiences spécialisées** quotidiennes pour les comparutions immédiates. Néanmoins, le TGI de Lyon s'est longtemps singularisé, la tenue d'audiences spécifiques n'ayant été décidée qu'il y a trois ans, après de très longs débats entre le parquet, le siège et le barreau, aboutissant à un protocole limitant à sept le nombre de dossiers par audience.

Les juridictions de taille moyenne tiennent en règle générale une audience spéciale de comparution immédiate par semaine, le plus souvent le lundi, le reste des comparutions immédiates se greffant sur les audiences normales.

Ces audiences spécifiques sont parfois qualifiées de « *chambres de la misère* », en raison du nombre de personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle, et renforcent encore l'idée d'une justice d'abattage. Elles permettent cependant une meilleure prévisibilité des obligations de service des magistrats comme des fonctionnaires, même si elles nécessitent l'affectation de moyens supplémentaires de magistrats et de greffiers importants pour des petites ou moyennes juridictions.

¹ Au TGI de Paris, deux chambres (l'une en début de semaine et l'autre en fin de semaine) traitent 18 dossiers de comparution immédiate et 25 prévenus par audience, avant de reverser selon la procédure dite de « délestage » sur deux autres chambres le surplus des dossiers (hormis le samedi). Il est cependant envisagé de supprimer ce « délestage », qui désorganise les autres chambres.

**Juge des libertés et de la détention (JLD),
comparution immédiate et procès équitable**

Le troisième alinéa de l'article 137-1 du code de procédure pénale prévoit que le JLD ne peut, à peine de nullité, participer au jugement des affaires pénales qu'il a connues. Ce texte étant placé dans une partie du code de procédure pénale relative à la juridiction d'instruction, les professionnels se sont interrogés sur son applicabilité à la procédure de comparution immédiate.

La question est importante pour les juridictions de petite ou moyenne taille dans lesquelles le nombre réduit de magistrats du siège et plus encore de vice-présidents incite à faire siéger dans la juridiction de jugement le JLD intervenu auparavant en procédure de comparution immédiate.

Dans une circulaire du 3 mai 2002, la chancellerie s'est prononcée en faveur de l'intervention du JLD en procédure de comparution immédiate, en se fondant sur une décision de la Cour de cassation de 1986 et un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) du 24 mai 1989, *Hauschildt c/ Danemark*, qui indique que la présence d'un même juge à plusieurs étapes du processus judiciaire ne suffit pas à elle seule et par principe pour conclure à une violation de l'article 6 de la CEDH relatif au procès équitable. Néanmoins, cette décision précise que le magistrat qui prend parti sur la culpabilité de la personne poursuivie avant la phase de jugement ne peut plus participer à la juridiction pénale qui statuera sur cette même culpabilité.

Dans son arrêt *Sainte-Marie c/France* du 16 décembre 1992, la CEDH précise qu'en maintenant en détention une personne poursuivie à cause de sa dangerosité alors que celle-ci avait revendiqué elle-même les graves infractions commises, les juges n'avaient pas pris parti sur sa culpabilité. La double participation du JLD pourrait donc être admise s'il se contentait de relever un risque de fuite ou la nécessité de protéger les tiers de pressions, indépendamment de l'existence d'une infraction. Mais il est rare que la mise en détention se fasse sur ces seuls critères. L'incompatibilité paraît donc assez fréquente en pratique.

• *Le blocage de l'audience des affaires venant de l'instruction ?*

Il est également reproché à la procédure de comparution immédiate de bloquer l'audience des affaires venant de l'instruction, qui n'interviendrait qu'à la limite de la prescription, soit souvent après deux ans. Ainsi, le TGI de Toulon a dû recevoir l'aide temporaire de magistrats extérieurs afin de traiter ce stock. Néanmoins, cette accusation doit là encore être relativisée. Dans les juridictions à chambre unique, on compte en moyenne 40 comparutions immédiates par an, soit une par semaine, et dans des juridictions à trois-quatre chambres, 150 à 250 affaires par an, soit trois par semaine. Dans les juridictions plus importantes, le taux de comparutions immédiates s'établit à 8 % depuis des années et est donc stable et prévisible. Cependant, il est vrai que certaines juridictions ont vu exploser le recours à la comparution immédiate (+ 90 % à Reims de 2001 à 2003).

- *Des audiences plus tendues ?*

Par ailleurs, l'idée selon laquelle les comparutions immédiates seraient plus que les autres audiences correctionnelles émaillées d'incidents ne correspond pas à la réalité. Ce sont en effet les seules audiences pour lesquelles la présence d'escortes est systématique. En revanche, la tension est souvent diffuse dans la salle, notamment en présence de la victime, des amis et de la famille du prévenu, par définition très peu de temps après la commission de l'infraction.

- *Des contraintes pour les forces de l'ordre*

Cette procédure pose plusieurs problèmes pour les services de police et de gendarmerie. Il est difficile de respecter les délais de présentation du suspect au parquet à cause des **problèmes d'engorgement des parquets et des difficultés de transport**. Des prolongations de garde à vue trouvent parfois leur seule justification dans l'impossibilité matérielle de déférer le prévenu au parquet entre 14 heures et 18 heures à Paris. En outre, si les transferts des commissariats de police parisiens vers le dépôt sont assurés par un service dédié, ce n'est pas le cas en province. Le syndicat national des officiers de police a ainsi souhaité, lors de son audition par la mission, que les transferts soient assurés par l'administration pénitentiaire ou que soit créée une brigade spécialisée relevant du ministère de la justice. Les problèmes de transfèrement sont particulièrement aigus en Corse où les délais d'acheminement du prévenu au tribunal peuvent même parfois conduire à privilégier le choix d'une COPJ plutôt que d'une comparution immédiate.

Le problème de **l'immobilisation des escortes** est également source de tensions dans certaines juridictions. Ainsi, à Bobigny, les délibérés sont rendus par certains magistrats après chaque affaire, les escortes refusant que des prévenus se croisent ou se trouvent dans la même pièce. Des travaux doivent même être réalisés au TGI de Toulon afin d'aménager un « sas » entre la salle d'audience et les « geôles » pour les prévenus en attente de jugement.

- d) *Une défense bâclée et malmenée ?*

La comparution immédiate continue à susciter des réactions très négatives chez les avocats rencontrés par les membres de la mission, qui la jugent beaucoup plus dangereuse que la CRPC.

Elle est ainsi brocardée comme une **justice d'abattage** servant à « faire du chiffre » et amenant une **défense standardisée** sans personnalisation de la peine, exercée par des **avocats jeunes, inexpérimentés et commis d'office**.

Effectivement, les avocats disposent de peu de temps pour prendre connaissance du dossier (entre 15 et 45 minutes le plus souvent).

Les avocats entendus par la mission ont évoqué une « *défense héroïque* », le juge se basant selon eux essentiellement sur les procès-verbaux de police rédigés exclusivement à charge, et estimé que dans bien des cas, « *la conviction policière s'apparentait à la vérité judiciaire* ».

Cependant, les membres de la mission d'information ayant assisté à des audiences de comparution immédiate au TGI de Paris ainsi qu'au TGI de Bobigny ont pu constater que le tribunal prenait le temps de procéder à des débats. Au TGI de Paris, il faut compter entre 15 et 20 minutes par personne, voire 35 à 40 minutes pour des affaires contestées et complexes ou des affaires de violences conjugales ou d'agressions sexuelles.

Il convient par ailleurs de rappeler que depuis la loi du 9 mars 2004, le prévenu ou son avocat peut demander au tribunal d'ordonner tout acte d'information qu'il estime nécessaire à la manifestation de la vérité relatif aux faits reprochés ou à la personnalité de l'intéressé. Le tribunal qui refuse de faire droit à cette demande doit rendre un jugement motivé. Il semble que les avocats n'aient pas encore pleinement utilisé cette possibilité.

Par ailleurs, les personnes mises en cause ont la possibilité de demander un **renvoi** de l'affaire afin de préparer leur défense, l'audience devant avoir lieu dans un délai de deux à six semaines¹.

Ces demandes sont en pratique rares, les faits étant le plus souvent simples et élucidés et les personnes mises en cause préférant connaître le plus rapidement possible leur peine. De plus, elles risquent de passer cette période en détention, sans pouvoir forcément étoffer leur défense (notamment en cas de flagrant délit), sous réserve des éléments de personnalité susceptibles d'être plus approfondis. Ainsi, le taux de placement en détention provisoire en cas de renvoi est de l'ordre de 80 % à Nîmes et de 83 % à Nantes.

- *Une personnalisation de la peine inexistante ?*

Les avocats reprochent aux magistrats de ne pas tenir compte de la personnalité des prévenus, faute de temps, et de se baser exclusivement sur leurs antécédents judiciaires.

- Des enquêtes de personnalité encore trop lacunaires

Des progrès ont cependant été accomplis puisque les enquêtes de personnalité, qui visent à apprécier la situation matérielle, familiale et sociale de la personne mise en cause, ainsi que les mesures propres à favoriser sa réinsertion sociale², sont obligatoires depuis la loi du 9 mars 2004 entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2004. Certaines juridictions comme le TGI de Nantes

¹ Dans un délai maximum de quatre semaines si la personne est détenue, et dans un délai de deux à quatre mois lorsque la peine encourue est supérieure à sept ans d'emprisonnement.

² Art. 41 du code de procédure pénale.

procédaient déjà à des enquêtes sociales systématiques, mais il faut rappeler que le recours aux comparutions immédiates dans cette juridiction demeurerait marginal.

La qualité de ces enquêtes est diversement appréciée par les magistrats, même si elle est, dans l'ensemble, jugée satisfaisante compte tenu des conditions d'urgence dans lesquelles elles sont réalisées. Le plus souvent succinctes, elles interviennent en effet principalement lors de la garde à vue, les agents ou responsables associatifs se déplaçant dans les commissariats et les brigades de gendarmerie. Reposant essentiellement sur les déclarations des mis en cause, elles sont souvent peu vérifiées, notamment le week-end.

Néanmoins, cette difficulté doit être relativisée car les personnes mises en cause dans cette procédure sont principalement des réitérants et donc souvent connues des services chargés de réaliser ces enquêtes, notamment lorsqu'elles font l'objet d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un travail d'intérêt général.

Cependant, la mission a pu observer à Bobigny que si cette formalité était obligatoire, elle n'était en pratique pas toujours réalisée, même lorsque l'affaire avait fait l'objet d'un renvoi.

- Une connaissance des antécédents judiciaires perfectible

Les magistrats entendus estiment avoir une bonne connaissance des antécédents judiciaires des personnes, nonobstant les cas d'alias multiples.

En Ile-de-France, le parquet a la possibilité de compléter le dossier grâce au recueil des antécédents conservé dans le cadre de la « chaîne pénale » mise en place dans ce ressort pour retrouver les condamnations récentes non encore inscrites au casier. En effet, les **délais d'inscription des condamnations au casier judiciaire national** connaissent une dérive inquiétante, principalement en raison de la surcharge des services des greffes. Sont dactylographiés en priorité les jugements frappés d'appel, ainsi que les peines d'emprisonnement ferme, les travaux d'intérêt général (TIG), les sursis avec mise à l'épreuve (SME) et les condamnations concernant des infractions à caractère sexuel, ce qui retarde l'exécution et l'inscription au casier judiciaire des autres.

La mise en place effective d'un **bureau d'ordre national**, prévue par la loi du 9 mars 2004, devrait cependant améliorer cette situation.

En raison de ces difficultés réelles, il est reproché à la procédure de comparution immédiate d'aboutir à **des sanctions peu personnalisées et peu susceptibles d'aménagement**.

- Une « machine à emprisonner » sans aménagement ?

L'accusation de « **machine à emprisonner** » pour la comparution immédiate n'a pu être vérifiée, en l'absence de statistiques nationales. Néanmoins, les données locales (64 % de mandats de dépôt à Nantes et près de 75 % à Nîmes) semblent la conforter. Les magistrats soulignent cependant que **ce résultat est intrinsèque à l'orientation en comparution immédiate, qui s'adresse à des personnes jugées dangereuses** devant être provisoirement mises hors d'état de nuire.

Le véritable paradoxe tient à ce **qu'en dépit des dispositions de la loi du 9 mars 2004, qui prévoit que toutes les peines d'emprisonnement inférieures à un an doivent être aménagées *ab initio*, elles ne le sont jamais** dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, pourtant principale pourvoyeuse de prison, du fait de leur brièveté (un à trois mois), de l'existence du mandat de dépôt, et de la saturation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

D'une manière générale, les juges de l'application des peines entendus par la mission ont confirmé la **difficulté d'adapter la peine** pour les personnes condamnées en comparution immédiate¹, du fait du manque de données personnelles les concernant, notamment lorsqu'elles ne sont pas connues des SPIP, l'enquête de personnalité étant bien souvent le dernier document à être mis au dossier. Les travaux d'intérêt général et les sursis avec mise à l'épreuve sont ainsi parfois inexécutables du fait du manque de renseignements fiables concernant les garanties de représentation et d'insertion de la personne mise en cause, ce qui dissuade de les prononcer.

De plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004, les sursis avec mise à l'épreuve sont notifiés en audience publique et non plus par le juge de l'application des peines, ce qui peut décourager certains juges de les prononcer en raison du temps d'audience nécessaire à l'explication de la procédure et de ses modalités et des difficultés d'impression du procès-verbal dans les salles d'audience non informatisées.

Les faits jugés en comparution immédiate sont ainsi plus souvent sanctionnés par des peines **d'emprisonnement ferme** que des faits parfois plus graves traités dans le cadre d'autres procédures.

Cette situation n'apparaît pas satisfaisante.

Plusieurs magistrats du siège (Bobigny, Nîmes), ont fait part de leur souhait de **voir se développer un véritable contrôle judiciaire socio-éducatif** -et non policier- afin de fournir une alternative à l'emprisonnement ferme. Il semblerait en effet plus pertinent, par exemple s'agissant de défauts

¹ Le juge d'application des peines peut convertir les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à six mois en TIG ou en jours-amende.

de permis en récidive, de recourir à des ajournements de peines et de vérifier les justificatifs d'inscription en auto-école, puis au code. Pourraient également être ordonnés le versement d'un cautionnement (dans des affaires de travail clandestin) ou des mesures à caractère socio-éducatif (en cas de violences conjugales).

- *Des peines paradoxalement peu contestées*

Paradoxalement, le **taux d'appel** n'est pas très important, alors même que sont souvent prononcées des peines d'emprisonnement ferme. On compte ainsi une dizaine d'appels par mois à Paris, qui se soldent par de nombreux désistements.

Il est vrai que faire appel peut présenter un intérêt limité pour le condamné, du fait de jurisprudences parfois très dissuasives des cours d'appel -aboutissant, comme à Lyon, à une aggravation très significative des peines prononcées en première instance-, de l'importance des mandats de dépôt -la personne faisant appel demeurant détenue- et des délais d'audiencement devant les cours d'appel (jusqu'à quatre mois), alors qu'en raison de leur brièveté, les peines sont bien souvent purgées avant d'être examinées par la cour d'appel.

De plus, la nature des contentieux soumis à la procédure de comparution immédiate -souvent des infractions commises en flagrant délit ou des infractions objectives comme le refus d'embarquement pour des personnes faisant l'objet d'une décision de reconduite à la frontière ou d'expulsion- ne permet pas de nourrir le dossier en appel, mis à part quelques éléments de personnalité.

3. Des avantages indéniables

Au contraire, les avantages avancés sont nombreux.

a) Un audiencement rapide

La comparution immédiate permet tout d'abord un audiencement très rapide, puisque les personnes mises en cause sont présentées à l'audience le jour même ou sous soixante-douze heures, le juge des libertés et de la détention étant alors saisi.

Ce résultat est d'autant plus remarquable que les délais de citation pour les COPJ sont aujourd'hui très importants (huit à neuf mois en moyenne, voire douze mois à Paris) et ne permettent pas à la réponse pénale de conserver un sens.

b) Une procédure appréciée des forces de l'ordre

Cette procédure est très appréciée des services de police et de gendarmerie car, en raison de la rapidité de la sanction, elle conforte l'efficacité du travail sur le terrain, et, au-delà du cas de la personne appelée à comparaître, possède un effet dissuasif et immédiatement visible sur la délinquance.

c) Une procédure forcément contradictoire

Elle permet en outre de **remédier au défaut de garantie de représentation**, particulièrement important dans certaines juridictions, et d'avoir des jugements rendus de façon contradictoire.

Ainsi représente-t-elle le tiers des saisines correctionnelles du TGI de Bobigny, qui se caractérise par une population extrêmement volatile du fait de la présence de plus de 150.000 personnes étrangères en situation irrégulière, et de 50 millions de passagers par an en transit à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Elle permet donc de répondre aux difficultés de notification (personnes ne se déplaçant pas pour chercher les lettres recommandées, boîtes aux lettres peu sécurisées). De même, elle est très utilisée en Guyane (20 %), en raison du profil de la population pénale, qui ne présente souvent aucune garantie de représentation ni de réinsertion.

d) Un bon taux d'exécution

En outre, la possibilité de délivrer un mandat de dépôt à l'encontre des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ferme inférieures à un an -ce qui est par ailleurs impossible¹- garantit, à l'évidence, une bonne exécution des décisions de justice. Même lorsque seul un sursis avec mise à l'épreuve a été prononcé, cette mesure dans la plupart des juridictions est assortie d'une **décision d'exécution provisoire**, notamment à Ajaccio.

4. Une procédure intéressante... dans certaines conditions

Les magistrats du siège portent une appréciation nuancée sur cette procédure.

Ceux de Bobigny estiment que le parquet pourrait davantage orienter les affaires vers cette procédure, alors que la comparution immédiate représente déjà près du tiers des saisines correctionnelles dans cette juridiction. Ils préconisent de l'utiliser davantage pour les personnes impliquées dans les affaires qui n'appellent pas nécessairement une peine

¹ Aux termes de l'article 465 du code de procédure pénale, le tribunal ne peut en principe décerner mandat de dépôt contre le prévenu que si la peine prononcée est d'au moins un an d'emprisonnement sans sursis.

d'emprisonnement, mais qui justifieraient une **peine probatoire** (en effet, la rapidité de la procédure peut permettre d'éviter la récidive et de garantir une réparation plus satisfaisante de la victime).

Cette **procédure a ainsi démontré son intérêt**. Néanmoins, outre une bonne organisation du barreau, elle requiert la plus grande vigilance s'agissant de la nature des affaires orientées et de la situation des victimes.

a) Un système de traitement en temps réel performant

Tout d'abord, la procédure de comparution immédiate requiert un service de **traitement en temps réel performant**.

En effet, le parquetier de permanence doit **s'assurer** par des questions précises auprès de l'agent ou de l'officier de police judiciaire **que l'affaire est véritablement en état d'être jugée, afin d'éviter des renvois ultérieurs ou des demandes de suppléments d'information** de la part des magistrats du siège, sources de désorganisation de l'audiencement. La spécialisation des parquetiers permet une meilleure formation sur les vérifications à opérer auprès des services enquêteurs.

En définitive, les magistrats du siège s'accordent pour reconnaître qu'il y a **peu d'erreurs d'aiguillage, même si des discussions persistent sur l'opportunité de juger en comparution immédiate les affaires financières simples (Lyon), les infractions à caractère sexuel, les trafics de stupéfiants importants, ainsi que les homicides involontaires**, l'orientation de ces dernières infractions en comparution immédiate étant la plus critiquée. Il est ainsi très rare que le siège décide de procéder à un supplément d'information ou de renvoyer l'affaire au procureur de la République pour ouverture d'une information judiciaire.

En outre, les **renvois** doivent également demeurer exceptionnels pour ne pas désorganiser l'audiencement. Leur proportion n'a pu être communiquée par la chancellerie, mais les juridictions semblent les réserver aux affaires les plus complexes (notamment les affaires de violences conjugales). A Paris est prévue une audience réservée aux affaires renvoyées par semaine, qui peut accueillir entre 15 et 20 affaires.

Ces renvois peuvent intervenir lorsque l'affaire n'est pas en état d'être jugée, soit parce que l'enquête de personnalité n'est pas prête, soit parce que les expertises requises n'ont pu être menées à bien.

Tel est notamment le cas s'agissant des infractions à caractère sexuel, qui requièrent une expertise psychiatrique avant tout jugement au fond¹. Si certaines juridictions (Reims) parviennent à les faire réaliser pendant la garde

¹ Art. 706-47 et 706-47-1 du code de procédure pénale.

à vue, cela paraît difficile compte tenu du nombre insuffisant d'experts psychiatriques.

Le rapport de la commission « santé-justice » présidée par M. Jean-François Burgelin¹, ancien procureur général de la Cour de cassation, préconise **un usage prudent de la procédure de comparution immédiate pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel**. « *En particulier, la possibilité d'un renvoi au fond du dossier ne doit pas être négligée, dans l'attente qu'une expertise psychiatrique de la personne déférée puisse être réalisée dans de bonnes conditions* ».

La mission partage entièrement cette position.

Ce même rapport souligne que « *la contrainte de délai de la procédure de comparution immédiate semble difficilement compatible avec le temps nécessaire à une évaluation de qualité de la dangerosité du prévenu. Dès lors, le ministère public en est souvent réduit à ne pas ordonner d'expertise, lorsque la procédure présente un caractère d'urgence, et en dehors des cas où une telle mesure est obligatoire.* » Il recommande donc que les experts missionnés dans le cadre de procédures rapides voient leur rôle limité à un avis médico-psychologique sur la nécessité de soins immédiats ou d'une hospitalisation d'office, et sur l'opportunité d'ordonner ultérieurement une expertise approfondie, notamment quant à l'utilité d'une injonction de soins.

b) Un souci constant des victimes²

La principale difficulté dans cette procédure se pose en présence de **victimes**.

Les magistrats renvoient systématiquement l'affaire lorsque la victime n'a pu être avisée de l'audience, conformément à la loi. En effet, la victime peut se trouver dans l'impossibilité de se déplacer en raison de blessures, ou tout simplement ne pas avoir eu le temps d'évaluer son préjudice. En effet, la rapidité d'audiencement de la procédure, qui fait son intérêt même, ne permet souvent pas aux victimes de se préparer tant matériellement que psychologiquement à l'audience.

Le taux de présence des victimes à l'audience est variable, certaines refusant de se déplacer par crainte de représailles de la part des amis et de la famille du prévenu, qui attendent dans la même salle, même si certaines juridictions réservent des bancs aux victimes ou prévoient un accompagnement des victimes à l'audience (Bobigny). Il n'en reste pas moins

¹ Rapport de la commission « santé-justice » présidée par M. Jean-François Burgelin « Santé, justice et dangers : pour une meilleure prévention de la récidive » juin 2005.

² Voir II-B-2.

que l'audience peut s'avérer traumatisante, notamment pour les affaires d'infractions sexuelles ou d'homicides involontaires.

En pratique, les renvois sur intérêts civils sont nombreux, notamment en cas de dommages corporels, qui impliquent de mettre en cause les organismes sociaux et d'évaluer le préjudice et les séquelles, ou lorsque la victime se présente sans avocat, et formule des demandes de dommages et intérêts manifestement inférieures au montant accordé au regard de la jurisprudence de la juridiction.

Cette procédure paraît particulièrement éprouvante s'agissant des homicides involontaires qui ne sont pas exclus de son champ d'application (alors qu'ils le sont des autres procédures accélérées de jugement). En effet, même lorsque les conditions formelles sont respectées (faits élucidés, famille de la victime avisée), le temps judiciaire ne paraît pas s'accorder en l'espèce au temps du recueillement et du deuil de la famille (il arrive que l'audience ait lieu en même temps que la levée du corps).

La mission estime donc que la procédure de comparution immédiate n'est pas appropriée pour les homicides involontaires.

B. LA COMPOSITION PÉNALE : UN MOYEN EFFICACE DE CONJUGUER SANCTION ET RÉPARATION

Instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999¹, la composition pénale permet au parquet de proposer à un délinquant qui reconnaît les faits certaines obligations en contrepartie de l'abandon des poursuites. Elle a introduit, avant la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la première forme de justice pénale acceptée.

S'il s'agit d'une **procédure alternative aux poursuites**, ce nouveau mode d'intervention comporte cependant une dimension punitive qui le distingue des simples classements sous condition. Les contraintes qu'il impose au mis en cause s'apparentent en effet à de véritables peines, même si elles excluent tout emprisonnement ferme.

Réservées sur l'utilité d'un dispositif jugé trop complexe, nombre de juridictions l'ont, au départ, mis en place avec réticence². Le législateur est intervenu pour remédier à cette situation et donner à la composition pénale l'élan qui lui faisait défaut. Les aménagements prévus par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, puis la loi du 9 mars 2004 lui ont permis de trouver sa place dans le paysage judiciaire.

¹ Renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

² Au tribunal de grande instance de Paris, cette procédure s'est mise en place après l'entrée en vigueur de la loi Perben II au 1er octobre 2004 ayant élargi la composition pénale et fonctionne seulement depuis le 1^{er} décembre 2004.

Avec près de 13.800 compositions pénales en 2002 et 28.600 en 2004 (soit 5,4 % des affaires poursuivies) contre 3.500 enregistrées en 2001, la composition pénale connaît, depuis deux ans, un développement significatif. A Paris, l'objectif affiché pour 2005 est d'atteindre un rythme mensuel de 100 compositions pénales. A Toulon, pas moins de vingt-trois « audiences » par mois lui sont dédiées. A Ajaccio, le nombre de compositions pénales est passé de 13 à 251 entre 2003 et 2004.

Les modalités de la composition pénale en matière délictuelle sont inscrites à l'article 41-2 du code de procédure pénale et précisées par le décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001 et deux circulaires¹.

Créée pour alléger les audiences correctionnelles, la composition pénale constitue plus qu'un simple outil de gestion des flux contentieux. Elle améliore véritablement la qualité de la justice rendue en apportant **une réponse systématique et dissuasive aux actes de petite et moyenne délinquance auparavant classés sans suite, voire non poursuivis.**

1. Un champ d'application ciblé sur la délinquance urbaine de moyenne et petite gravité susceptible d'évoluer

La décision de recourir à la composition pénale incombe exclusivement au parquet. Deux critères conditionnent son utilisation : la nature de l'infraction commise et le profil du délinquant.

• La nature de l'infraction commise

La liste des infractions susceptibles d'être traitées par la voie de la composition pénale a été considérablement enrichie et simplifiée depuis 1999 par les lois du 9 septembre 2002 et du 9 mars 2004. La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a encore étendu son champ d'application², désormais très vaste.

Cette procédure peut en effet s'appliquer aux délits punis d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans, à l'exclusion des délits commis par les mineurs, des délits de presse, des délits d'homicides involontaires ou des délits politiques.

En pratique, elle est surtout mise en oeuvre pour traiter **des infractions simples en matière de délinquance urbaine de faible gravité** telles que les atteintes aux biens³ (50 % des compositions pénales clôturées en

¹ Respectivement publiées le 11 juillet 2001 et le 16 mars 2004.

² Voir l'article 46 de cette loi qui permet à la composition pénale de s'appliquer aux personnes morales lorsque sont en cause des infractions à caractère économique (pratiques restrictives de concurrence visées par le titre IV du livre IV du code de commerce).

³ Tags, dégradations, vols simples, vols à l'étalage, vols à la roulotte, vols de deux roues, recels.

2004 au TGI de Nantes), les petits outrages et les rébellions présentant un trouble modéré à l'ordre public, les appels téléphoniques malveillants, l'usage ou la cession de stupéfiants, le port et la détention d'armes illégaux, l'utilisation de chèques et de cartes bancaires volés ou encore les abus de confiance.

A l'exception de quelques parquets (Nantes et plus marginalement Reims¹) le contentieux familial, pourtant inclus dans le champ légal de la composition pénale, fait rarement l'objet de cette mesure. L'argument avancé par les magistrats tient au fait que cette procédure n'offre pas une place suffisante à la victime. Ainsi, l'élargissement du champ d'application de la composition pénale aux violences intrafamiliales expliquerait à Evry un taux d'échec en augmentation (de l'ordre de 30 % actuellement) dans cette juridiction.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance pénale en 2002, les politiques des parquets diffèrent fortement en ce qui concerne la **délinquance routière** sans victime (conduite sous l'empire d'un état alcoolique inférieur à 0,70 mg par litre d'air expiré, défaut de permis ou défaut d'assurance). De plus en plus de parquets -notamment Nantes, Bobigny², Bourg-en-Bresse, Laval...- ont décidé d'exclure la composition pénale en ce domaine et d'utiliser soit l'ordonnance pénale soit la CRPC, suivant le degré de gravité de l'infraction. Toutefois, un certain nombre de juridictions -Nîmes, Toulon, Reims ou Grasse- alimentent encore largement cette procédure avec ce type d'affaires³.

Certains parquets, à l'initiative du procureur de la République, se distinguent en exploitant pleinement les possibilités offertes par le législateur pour réprimer des délits de faible gravité demeurés souvent impunis, faute de moyens. Ainsi, à Reims, 40 % des compositions pénales validées en avril 2005⁴ visaient à sanctionner le non-respect de l'obligation légale de dépôt annuel des comptes sociaux au greffe du tribunal de commerce. A Laval, la composition pénale est utilisée pour traiter des contentieux « techniques » comme les infractions au droit de la concurrence ou au droit de la consommation⁵.

Ces expériences doivent être encouragées et le ministère de la justice pourrait inciter les parquets à utiliser de manière plus inventive les possibilités ouvertes par la composition pénale. Certaines infractions auxquelles une réponse suffisamment ferme n'est pas apportée pourraient

¹ Qui utilise la composition pénale dans ce domaine, sauf s'agissant des affaires d'abandon de famille.

² A Bobigny, elle n'est envisagée depuis janvier 2005 pour le contentieux routier qu'à titre exceptionnel eu égard à la particularité d'un dossier (par exemple pour un délit de fuite de faible gravité).

³ Ainsi, la délinquance routière a représenté à Reims et à Toulon respectivement plus de 30 % et les trois-quarts des mesures de composition pénale clôturées en 2004.

⁴ Soit 80 sur 200.

⁵ Comme par exemple la publicité mensongère ou la liquidation avant les soldes.

être opportunément sanctionnées. La crédibilité de l'institution judiciaire à l'égard des justiciables s'en trouverait renforcée.

- *Une procédure dédiée aux délinquants primaires intégrés au tissu social*

La loi n'interdit pas que la composition pénale soit proposée plusieurs fois à une même personne.

Cette mesure semble cependant privilégiée pour les **primo-délinquants**. De nombreux magistrats entendus par la mission la considèrent en effet particulièrement adaptée pour sanctionner des **délinquants inconnus des services d'enquête et de la justice**, mettant en avant **qu'elle permettrait l'apaisement social et éviterait le traumatisme de l'audience publique**.

Des nuances existent toutefois. Ainsi, le parquet de Reims applique ce principe avec pragmatisme en assimilant à cette catégorie les délinquants qui réitèrent de « *manière accidentelle* » et « *ne révèlent pas un ancrage dans le type de délinquance considéré* »¹.

En outre, la situation sociale du délinquant guide également le choix du parquet qui ne propose généralement la composition pénale qu'à des personnes possédant un domicile. Néanmoins, il n'est pas toujours aisé d'obtenir ce renseignement, qui est fourni le plus souvent par les services de police.

2. Une procédure désormais apprivoisée par la pratique

La composition pénale suit une procédure complexe ponctuée de nombreuses étapes et qui nécessite l'accomplissement de multiples formalités. Les juridictions ont néanmoins globalement réussi à s'approprier cet instrument et à l'utiliser dans de bonnes conditions.

La plupart s'appuient largement sur **les délégués du procureur**² comme la loi l'autorise et leur confie bien souvent la gestion de cette procédure d'un bout à l'autre (de la proposition de la composition pénale à la clôture du dossier).

- *Le moment et le lieu de la proposition de composition pénale : une grande liberté de choix*

Depuis 2002, le procureur de la République peut proposer une mesure de composition pénale, par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, à une personne placée en garde à vue. Cette pratique semble peu répandue. Les

¹ Circulaire de mise en oeuvre de la composition pénale, diffusée par le procureur de la République en juin 2004.

² Voir II-A-6, pour plus de précisions sur le profil des délégués du procureur.

représentants des avocats entendus par la mission ont critiqué cette disposition, mettant en avant la vulnérabilité du mis en cause à cet instant et le risque que des pressions s'exercent pour obtenir ses aveux.

Dans quelques juridictions comme à Reims ou à Laval, la composition pénale est proposée au moment de l'enquête par l'officier de police judiciaire au commissariat. Dans ce cas, le délégué du procureur intervient seulement pour suivre la mise à exécution de la mesure.

La plupart des juridictions convoquent l'intéressé à un entretien au cours duquel la composition pénale est proposée. L'officier de police judiciaire joue en général un rôle intermédiaire en communiquant au mis en cause la date de sa convocation pour cet entretien. Ce mode de notification ne semble pas soulever de difficultés dans la mesure où la majorité des personnes convoquées se présentent effectivement à la date fixée¹.

La loi a laissé toute latitude quant au choix du lieu de la composition pénale. Ce peut être le tribunal ou tout autre lieu (mairie, antenne de justice ou maison de justice et du droit)².

La composition pénale est majoritairement mise en oeuvre au palais de justice. Le souci « *d'assurer la présence symbolique de l'institution judiciaire* » a été exprimé par plusieurs procureurs de la République entendus par la mission. De nombreux barreaux interrogés inclinent également en ce sens. En outre, comme l'a indiqué le ministère de la justice, « *peu de maisons de justice et du droit sont dotées des moyens informatiques suffisants pour permettre les connexions adéquates avec [...] les applications pénales qui sont indispensables au suivi des dossiers...* ».

Certaines juridictions -Reims et Nantes- préfèrent alterner le lieu dans lequel elle se déroule (palais de justice - maison de justice et du droit).

Plus rarement, comme à Toulon ou à Lyon, la composition pénale a lieu dans une maison de justice et du droit. Toutefois, comme l'ont exposé les magistrats rencontrés à Nîmes, cette situation résulte moins d'un véritable choix que de contingences matérielles liées au manque de locaux disponibles au tribunal.

La nature même de la composition pénale -réservée aux affaires qui auraient pu être jugées devant le tribunal correctionnel- justifie une certaine solennité. **La mission préconise donc que lorsque les conditions matérielles le permettent, cette procédure se situe au palais de justice.**

¹ Aux tribunaux de grande instance de Bobigny et de Cambrai, respectivement 80 et 90 % des personnes convoquées se présentent effectivement à l'entretien de composition pénale.

² Article 41-2, alinéa 17 du code de procédure pénale : « La composition pénale peut être proposée dans une maison de justice et du droit ».

• *L'entretien de composition pénale : un « moment privilégié » entre le mis en cause et le représentant du parquet*

L'entretien de composition pénale se déroule en présence du mis en cause -qui peut être assisté par un avocat¹- et d'un représentant du parquet. Si le procureur de la République ou un magistrat du parquet peut intervenir lui-même, tel est rarement le cas compte tenu du manque de temps dont il dispose. En pratique, la responsabilité de l'entretien est confiée à la personne habilitée par le parquet, le plus souvent un délégué du procureur ou plus rarement un officier de police judiciaire ou un médiateur du procureur.

L'auteur de l'infraction présumée est tout d'abord informé du contenu de la proposition de composition pénale décidée par le parquet.

Le recours à des tiers habilités par le parquet pour formuler la proposition de composition pénale n'affecte pas les prérogatives du procureur de la République. En effet, la mission de ces acteurs extérieurs à l'institution judiciaire consiste à transmettre la proposition du parquet à l'auteur des faits sans possibilité de remettre en cause sa teneur. Si la sanction ne leur paraît pas adaptée, ils peuvent en faire part au procureur de la République, qui peut être conduit à revoir sa proposition. En tout état de cause, celui-ci conserve entier son pouvoir de décision. Des réunions d'orientations sont d'ailleurs régulièrement organisées par les parquets pour encadrer l'activité des délégués du procureur².

La notification délivrée par l'intermédiaire d'un interlocuteur disposant de temps pour écouter le mis en cause dans le cadre d'une audition individuelle présente un grand intérêt pour de nombreux chefs de juridictions entendus par la mission. Elle offre un « *moment privilégié* » selon l'expression d'un chef de juridiction entendu par la mission permettant de « *faire œuvre de pédagogie* ». Cette organisation présente un avantage d'autant plus évident dans les petites juridictions où les effectifs du parquet sont réduits, comme a pu le souligner le procureur de la République du tribunal de grande instance de Périgueux, M. Claude Bellenger.

L'accord de l'intéressé doit obligatoirement être recueilli au cours de l'entretien. La loi impose au délégué du procureur de veiller à ce que le consentement soit exprimé librement et de manière éclairée. Le mis en cause n'est jamais en situation de négocier la sanction qui lui est proposée mais se trouve davantage face « *un contrat d'adhésion* »³.

¹ Voir *infra*, I – A – 4, paragraphe sur la place de la défense dans la composition pénale.

² A Reims, le procureur de la République réunit les délégués du procureur tous les mois et demi.

³ Selon l'expression d'un magistrat utilisée dans un article récent « *Un an d'expérimentation de la composition pénale dans un tribunal de grande instance* » - J. Hederer – publié dans la revue *AJ-Pénal* n° 2/2003 – Novembre 2003 – page 53.

Cet accord est recueilli par procès-verbal signé par l'intéressé qui en reçoit une copie.

Il dispose d'un délai de réflexion de dix jours pour accepter ou refuser cette proposition (code de procédure pénale, article R .15-33-39). L'instauration de ce délai avait suscité un certain scepticisme chez les magistrats lors de la création de la composition pénale, qui craignaient que cette disposition paralyse la procédure.

Or, en pratique, il est rarement mis en oeuvre. L'acceptation de la mesure intervient la plupart du temps au moment même de la notification de la sanction. Le dialogue suscité au cours de l'entretien de composition pénale explique sans doute ce constat.

Lorsque l'intéressé refuse la proposition, la procédure s'interrompt. Le procureur déclenche alors les poursuites et le dossier est orienté vers le circuit correctionnel classique¹. De nombreux magistrats s'étaient inquiétés de cet aspect de la procédure, craignant que des refus en grand nombre retardent *in fine* le traitement des dossiers soumis à la composition pénale.

Or, cette proposition est **rarement refusée par le mis en cause**. A Reims, Nîmes ou Toulon, les oppositions sont infimes (entre 0 et 1 % des dossiers), et même dans les juridictions où ce nombre est plus important -Nantes ou Cambrai-, il reste contenu dans des proportions acceptables (oscillant entre 15 et 25 %). La plupart des oppositions exprimées au cours de l'entretien sont motivées par une excessive sévérité de la sanction proposée.

Les statistiques recueillies par la mission démontrent que cette procédure est **bien acceptée par la majorité des mis en cause**. Dans l'ensemble, ainsi que l'a rappelé M. Jean-Jacques Fagni, procureur général du TGI de Bastia, la possibilité d'échapper à des poursuites pénales constitue une perspective très « *motivante* ». En outre, comme l'a souligné M. Léonard Bernard de la Gâtinais, procureur général de la cour d'appel de Poitiers, la composition pénale possède un atout intrinsèque indéniable en évitant aux mis en cause la part d' « *aléa judiciaire* » inhérente à toute décision de justice. De plus, les représentants de la profession avocat ont mis en avant l'économie de « *stress et d'attente liée au jugement* » pour le justiciable. Enfin, ainsi que l'ont mentionné les magistrats du parquet de Nîmes, « *la qualité des explications fournies par le délégué* » contribue également au succès de cette mesure auprès des mis en cause.

- *Les sanctions proposées : une large palette de mesures*

La loi du 2 septembre 2002 et surtout celle du 9 mars 2004 ont enrichi la gamme des sanctions proposées². Le procureur de la République peut

¹ *Le déclenchement des poursuites est automatique depuis la loi du 9 mars 2004.*

² *Qui, à l'origine, étaient limitées à quatre.*

désormais choisir au sein **d'une large palette de mesures** énoncées à l'article 41-2 du code de procédure pénale. Le cumul de plusieurs d'entre elles est possible.

L'amende de composition est la mesure la plus souvent proposée aux mis en cause (seule ou avec d'autres mesures). D'un montant maximum de 3.750 euros¹, elle tend au versement d'une somme d'argent à l'Etat au titre de la compensation du dommage subi par la société. Elle peut être acquittée par timbre fiscal, chèque ou en espèces.

Les autres sanctions les plus couramment ordonnées sont la remise du permis de conduire ou de chasser, le dessaisissement de la chose qui a servi à commettre l'infraction², la participation à une activité non rémunérée³, ou encore l'obligation d'accomplir un stage ou une formation dans un service ou un organisme sanitaire.

Cette dernière mesure⁴ est intéressante. L'expérience menée à Reims est à cet égard significative. En effet, ce parquet a enrichi sa gamme de stages afin de « *tendre vers une justice mieux acceptée et facteur d'intégration* ». A côté des stages routiers classiques, sont proposés des stages citoyens destinés à resocialiser les petits délinquants, pris en charge par un centre de formation professionnelle (Greta) ou encore des stages parentaux destinés aux parents qui méconnaissent gravement leurs obligations éducatives. Le mis en cause est tenu d'en supporter le coût (250 euros pour un stage routier, 180 euros pour un stage citoyen). Le procureur de la République de Reims a expliqué à la mission que les sommes à déboursier étaient adaptées aux ressources de la plupart des personnes mises en cause, à l'exception du stage parental dont le coût est élevé (600 euros) et qui impose une prise en charge partielle dans le cadre du contrat de ville.

Ce type de mesure mériterait d'être utilisé par un plus grand nombre de parquets.

Enfin, l'interdiction d'entrer en relation avec la victime pendant six mois peut également contribuer à l'apaisement des conflits.

- *Un taux de validation des compositions pénales par le juge du siège élevé*

Une fois la proposition de composition pénale acceptée par le mis en cause, celle-ci est transmise aux fins de validation à un magistrat du siège. Le refus d'homologation met fin à la procédure. Le magistrat chargé de valider la

¹ Le montant de la peine ne peut toutefois excéder la moitié de la peine d'amende encourue pour l'infraction considérée.

² Proche de la confiscation, définie à l'article 131-21 du code pénal.

³ Proche du travail d'intérêt général prévu à l'article 131-8 du code pénal.

⁴ Instituée en 2002.

mesure peut entendre l'auteur présumé de l'infraction, ainsi que la victime. Depuis 2002, cette audition, facultative, n'est plus de droit lorsqu'elle est demandée par les intéressés¹, ce que déplorent tant les avocats que les associations d'aide aux victimes. Cette possibilité est rarement mise en oeuvre en pratique.

La décision du juge -qui ne peut être qu'une validation ou un rejet de la proposition du parquet sans modification possible- est rendue par voie d'ordonnance. Elle n'est pas susceptible de recours.

Les magistrats du siège entendus par la mission ont indiqué que **les refus d'homologation des propositions de composition pénale étaient rares**². Les chiffres fournis à la mission par le ministère de la justice -25.127 ordonnances validant une composition pénale délictuelle contre 844 ordonnances refusant celle-ci entre 2001 et 2003- le confirment.

Les raisons du rejet de la proposition les plus souvent citées par les magistrats du siège devant la mission tiennent au choix même de la procédure, inadaptée au regard de la gravité de l'infraction qui aurait « mérité » une réponse pénale plus ferme, à la sous-évaluation de l'amende proposée eu égard aux capacités financières de l'auteur ou, inversement, à l'excès de sévérité de la sanction proposée³ ou encore à une insuffisante prise en considération des droits des victimes.

La concertation entre le siège et le parquet explique le taux de validation élevé. Un consensus minimum entre les magistrats du siège et du parquet sur les grandes lignes de conduite de la politique pénale locale apparaît comme une des conditions de la réussite de la composition pénale. Le dialogue entre le siège et le parquet peut prendre des formes plus ou moins abouties. Dans certains tribunaux (Grasse ou Toulon), cette entente se traduit par la définition d'un barème de sanctions négocié. Le tribunal de grande instance de Reims préfère à cette méthode celle de la « *politique concertée* » qui se traduit par un rapprochement entre le siège et le parquet sur le champ des infractions concernées et les sanctions proposées.

Quelques tribunaux rejettent l'idée d'un barème négocié mais favorisent les échanges entre les magistrats sur les dossiers. A Nantes, une rencontre annuelle a lieu entre le siège, le parquet et les délégués du procureur pour dresser un bilan des mesures ordonnées, analyser les dossiers non validés par le siège, ce qui permet aux magistrats du parquet de définir des sanctions proches des peines encourues devant une juridiction de jugement.

¹ En effet, cette faculté n'était que très rarement mise en œuvre.

² En 2004, le TGI de Nantes a dénombré 25 refus de validation sur 314 dossiers clôturés et celui de Nîmes a enregistré 3 refus contre 146 ordonnances de validation.

³ A Bobigny, le cas d'une conduite sous l'empire d'un état alcoolique pour laquelle était proposée une suspension de permis de six mois et 600 euros d'amende a été cité.

- *Les conditions d'exécution des mesures*

Dans presque toutes les juridictions, les délégués du procureur assurent le suivi de l'exécution de la sanction, à l'exception du travail non rémunéré qui requiert l'intervention du service pénitentiaire d'insertion et de probation¹. Quelques tribunaux comme Nîmes font cependant exception en confiant le suivi de l'exécution au secrétariat-greffe.

Si la mesure n'est pas exécutée, l'action publique est automatiquement mise en mouvement. Cette systématisation a été prévue par la loi du 9 mars 2004. En revanche, l'exécution de la sanction a pour effet d'éteindre l'action publique.

La loi du 9 septembre 2002 a prévu **l'inscription des compositions pénales au bulletin n° 1 du casier judiciaire** (accessible aux seuls magistrats). Depuis la loi du 9 mars 2004, elles doivent également figurer au fichier national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles².

Le décret d'application de ces mesures (décret n° 2005-627 du 30 mai 2005) est intervenu tardivement -près de trois ans après leur adoption³. Ce long délai de publication a été déploré par l'ensemble des personnes entendues par la mission. Les représentants des organisations syndicales représentatives des personnels des greffes ont en particulier dénoncé l'impact négatif de ce retard sur l'état d'esprit des fonctionnaires « *perturbés et ignorants de la conduite à adopter* ».

La mission a d'ailleurs pu constater que les juridictions avaient des pratiques différentes – certaines transmettant au casier judiciaire les compositions exécutées, d'autres non-, faute d'une directive claire. L'intervention du décret devrait permettre de répondre à ces préoccupations. A cet égard, il paraît opportun que les juridictions mentionnent toutes les compositions pénales au casier judiciaire, y compris celles intervenues depuis 2002.

3. Une procédure qui concilie efficacité et équité

- *Une individualisation de la sanction préservée*

La composition pénale possède une qualité évidente en s'efforçant de privilégier une **individualisation des sanctions**.

¹ Voir le décret n° 2005-193 du 25 février 2005 relatif aux personnes condamnées à exécuter un travail d'intérêt général ou effectuant un travail non rémunéré dans le cadre d'une composition pénale et modifiant le code de la sécurité sociale. L'intervention du SPIP a été rendue nécessaire compte tenu des modalités de couverture spécifiques des publics concernés.

² Art. 706-53-2 du code de procédure pénale.

³ Voir le décret n° 2005-627 du 30 mai 2005 qui prévoit que la composition pénale doit être inscrite au casier judiciaire dans les quinze jours suivant la constatation de l'exécution de la mesure.

Comme l'a souligné le président de la conférence nationale des procureurs généraux, M. André Ride, la composition pénale, en raison du large éventail des mesures qu'elle autorise, constitue en soi un moyen de personnaliser la réponse pénale.

Au-delà de cette diversité, de nombreuses juridictions définissent pour chaque infraction une fourchette de peines qui permet de graduer la réponse pénale adaptée au profil du mis en cause et à la gravité du trouble à l'ordre public¹.

De plus, dans certains tribunaux, la situation patrimoniale et la personnalité de l'auteur des faits sont des éléments déterminants de la proposition de composition pénale. Le cas original du tribunal de Nantes mérite d'être mis en exergue. Le délégué procède à une enquête rapide pour chaque affaire afin de mieux appréhender la situation familiale, sociale et professionnelle du mis en cause. A l'issue de ses investigations, il propose une peine de composition pénale au parquet qui choisira ou non de la retenir.

En outre, au stade de la notification de la proposition de composition pénale, les délégués du procureur disposent, dans nombre de juridictions, d'une marge de manoeuvre non négligeable pour éviter des erreurs d'appréciation manifestes dans le contenu de la proposition de composition pénale. Ainsi à Reims ou à Paris, le délégué a toujours la possibilité d'aller consulter le magistrat du parquet requérant pour lui exposer ses difficultés, s'il se heurte à une inadéquation évidente entre la sanction proposée et le profil du mis en cause (par exemple, une amende trop élevée au regard des ressources de l'intéressé). A Bobigny, le délégué du procureur vérifie toujours si la proposition du parquet semble réaliste. A Lyon, le délégué dispose d'une certaine autonomie pour proposer d'adapter la proposition de peine tant à la personnalité du mis en cause qu'aux capacités contributives de celui-ci, sous réserve de l'aval du parquet.

- *Une exécution très satisfaisante*

Tous les magistrats et les délégués du procureur entendus par la mission se sont félicités de **l'efficacité de la composition pénale en termes d'exécution**. Le taux d'exécution oscille en effet entre 70 et 90 %, soit un niveau très nettement supérieur à celui observé pour les autres mesures pénales. En outre, la part des personnes qui reviennent devant le juge en audience correctionnelle est très faible.

A Nantes, le montant des amendes versées au Trésor public en 2004 s'est élevé à 22.695 euros sur 34.680 euros, soit un taux d'exécution de 75 %

¹ A Bourg-en-Bresse, les appels téléphoniques malveillants sont punis d'une amende de composition pénale comprise entre 200 et 400 euros, les filouteries au carburant d'une amende comprise entre 20 et 200 euros (directive générale de mise en oeuvre de la procédure de composition pénale du parquet).

bien supérieur au taux de recouvrement habituel en matière correctionnelle et contraventionnelle souvent inférieur de 30 %. Cette situation est comparable dans toutes les juridictions qui appliquent la composition pénale.

Les défauts d'exécution constatés concernent surtout le non-paiement de l'amende. Ils sont principalement imputables à la situation financière précaire du mis en cause ou au désintérêt manifesté par les parties pour le dossier. En effet, depuis la loi du 9 mars 2004, les victimes peuvent recourir à la procédure d'injonction de payer pour demander le recouvrement des dommages et intérêts que l'auteur des faits s'est engagé à leur verser.

De plus, **le délai d'exécution** des mesures de composition pénale est en général **assez bref**. La durée de traitement d'une composition pénale (de la date de la première convocation à la date de clôture) est en moyenne largement inférieure à six mois¹. L'objectif de célérité affiché par le législateur semble donc atteint.

L'implication du délégué du procureur apparaît déterminante dans ce succès. Dans le cadre de l'entretien préalable et des rendez-vous de suivi de l'exécution, la sanction proposée est expliquée et donc nécessairement mieux comprise et susceptible d'être mieux acceptée, ce qui constitue à terme le gage d'une meilleure exécution. Il arrive d'ailleurs souvent que le paiement des amendes ou la remise d'un document administratif s'effectue au stade de l'entretien de proposition de composition pénale, avant même que la mesure soit validée. En cas de non-respect des engagements, la plupart des délégués du procureur prennent le temps de relancer le mis en cause par courrier ou par téléphone.

Enfin, la procédure autorise une certaine souplesse dans les modalités d'exécution de la sanction. Ainsi, il est possible de fractionner le paiement de l'amende dans la limite d'un an ou d'aménager la suspension du permis.

A Nantes, dans près de la moitié des dossiers, la mesure de composition pénale fait l'objet d'un aménagement de peine. Toutefois, comme l'a indiqué un délégué du procureur à Toulon, qui n'admet pas l'échelonnement du règlement de l'amende au-delà de cinq mois, les aménagements restent contenus dans certaines limites « *afin de conserver à la peine son caractère de contrainte* ».

Une intéressante proposition pour faciliter le paiement des amendes et améliorer l'exécution des compositions pénales a été mise en avant à plusieurs reprises au cours des travaux de la mission.

Actuellement, les amendes d'un montant inférieur à 750 euros ne peuvent être acquittées autrement que par timbre fiscal². Or, de nombreuses

¹ A Nantes, cette durée s'élève à cinq mois en moyenne. A Reims, elle est de trois mois.

² Art. R.15-33-51 du code de procédure pénale.

juridictions souhaiteraient élargir aux chèques et à la carte bancaire les modes de règlement des amendes afin d'obtenir une exécution plus rapide. Au TGI de Bobigny, la trésorerie générale a accepté d'installer le matériel informatique nécessaire pour permettre un paiement par carte bancaire au sein du tribunal. Cette expérience marque un progrès mais résulte d'un accord entre le parquet et la trésorerie générale. De nombreuses juridictions se heurtent à un refus du Trésor public de faire évoluer ses pratiques. Une modification de la réglementation est donc vivement souhaitée.

Lors de son audition devant votre commission le 21 juin dernier, le garde des sceaux a indiqué qu'un décret destiné à faciliter les moyens de paiement électronique serait publié prochainement¹. Si depuis lors, le décret n° 2005-1099 du 2 septembre 2005 a rendu effective la réduction de 20 % du montant de toute amende acquittée volontairement dans un délai d'un mois², il ne comporte en revanche, et il faut le regretter, **aucune disposition relative à l'assouplissement des modalités de règlement des amendes d'un faible montant.**

4. Quelques interrogations inhérentes au dispositif

- *Un statut de la victime encore trop flou*

La composition pénale n'omet pas la victime.

La loi prévoit en effet que la réparation du préjudice est indissociable des mesures de composition pénale. Elle impose au parquet l'obligation de proposer à l'auteur des faits de réparer les dommages causés à la victime lorsque celle-ci est identifiée, la réparation devant intervenir dans un délai maximum de six mois. La mesure de réparation prend le plus souvent la forme d'un versement d'une somme d'argent³. A l'instar du taux d'exécution des sanctions et pour des raisons analogues à celles évoquées précédemment, le taux de réparation -entre 80 et 90 %- se situe à des niveaux très satisfaisants dans toutes les juridictions.

Au surplus, depuis la loi du 9 mars 2004, les victimes peuvent demander le recouvrement des dommages et intérêts que l'auteur des faits s'est engagé à leur verser suivant la procédure d'injonction de payer.

En outre, la victime qui estime n'avoir pas été indemnisée convenablement peut saisir le tribunal correctionnel qui statue uniquement sur les intérêts civils⁴. Cette faculté est rarement mise en oeuvre en pratique. La

¹ Voir bulletin des commissions n° 30 (session ordinaire 2004-2005), page 5.765.

² Cette réduction concerne d'ailleurs toutes les amendes.

³ Il peut par exemple également s'agir d'une lettre d'excuses.

⁴ Art. 41-2, alinéa 22 du code de procédure pénale.

